

Positionspapier für ein besseres Rahmenabkommen Schweiz – EU

(Stand November 2020)

autonomiesuisse ist eine breit abgestützte Initiative aus der politischen Mitte, gestartet von Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Politik mit unternehmerischem Hintergrund.

autonomiesuisse setzt sich ein für:

- eine **weltoffene Schweiz** mit bilateralen Verträgen mit allen wichtigen Partnern
- eine **lebendige Demokratie und Föderalismus** mit dezentralen Entscheidungsstrukturen, die gute Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Gesellschaft gewährleisten
- das **Erfolgsmodell Schweiz** mit den Standortvorteilen Innovation, Flexibilität, Wirtschaftsfreiheit und globaler Wettbewerbsfähigkeit, die auch in Zukunft weiter verbessert werden sollen
- den **bilateralen Weg und das Freihandelsabkommen mit der EU**, die gemeinsam und auf Augenhöhe mit der EU als Win-win-Partnerschaft weiterentwickelt werden sollen.

Unsere Analyse: Rahmenabkommen gefährdet Schweizer Erfolgsmodell

Im aktuellen Rahmenabkommen ist die EU gleichzeitig Vertragspartner, Überwachungsbehörde und Schiedsrichter. In dieser Ausprägung bedeutete dies das Ende des klassisch bilateralen Weges der beiden gleichberechtigten Partner EU und Schweiz. Das vorliegende Rahmenabkommen **integriert die Schweiz** im Bereich der heutigen und aller künftigen **Marktzugangsverträge** in den **EU-Binnenmarkt**. Die Schweiz unterstellt sich in Binnenmarkt-Fragen dem EU-Recht, und die EU legt fest, was Binnenmarkt-Fragen sind. Damit riskiert die Schweiz, mittelfristig einen Teil ihrer Weltoffenheit und ihrer guten Rahmenbedingungen, die den Kern ihres Erfolgsmodells bilden, zu verlieren. Aus wirtschaftlicher Sicht stellt das aktuelle Rahmenabkommen das Erfolgsmodell Schweiz infrage.

Viele mittelständische und grössere Schweizer Unternehmungen sind weltweit erfolgreich tätig. Dank Innovationen sind sie in anspruchsvollen Nischen Weltmarktführer; dies nicht zuletzt aufgrund der guten Rahmenbedingungen in der Schweiz. Das Rahmenabkommen bewirkt mit der Übernahme des ausufernden EU-Rechts und dessen bürokratischen Einzelregulierungen eine allmähliche **Erosion der Wirtschaftsfreiheit** und der **guten Rahmenbedingungen** der Schweiz. Der dynamische Nachvollzug von EU-Recht in wirtschafts-, sozial-, steuer- und umweltpolitischen Fragen kann die Schweiz vieler komparativer Vorteile berauben. Unser Land riskiert langfristig seine weltweit herausragende Position in der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit.

Mit dem drohenden Verlust der Kompetenz, künftig neue Handelsabkommen mit Drittstaaten frei abzuschliessen, wird die Schweiz auf Dauer Teil eines wirtschaftlichen Blocks, der immer wieder protektionistische Züge zeigt. Das gefährdet unsere wirtschaftliche Dynamik und reduziert die Chancen der Schweiz auf den rasch wachsenden globalen Märkten. Der Verlust der weltoffenen Position wird zu einer **Erosion der globalen Wettbewerbsfähigkeit** von Schweizer Firmen führen. Die Standortattraktivität des Landes und der Wohlstand werden darunter leiden.

Was sind die konkreten Probleme des aktuellen Rahmenabkommens?

Probleme aus Sicht Bundesrat: drei Sachfragen

Der **Bundesrat** hat erkannt, dass das vorliegende Abkommen für die Schweiz nicht akzeptierbar und in einer Volksabstimmung nicht mehrheitsfähig ist. Er fordert darum von der EU-Kommission Klärungen und gewisse Nachverhandlungen in drei für ihn kritischen Problembereichen:

- **Unionsbürgerrichtlinie (UBRL)**

Im Rahmenabkommen ist nicht geregelt, ob die Unionsbürgerrichtlinie übernommen werden muss oder nicht. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinen bisherigen Entscheiden die UBRL zu einem wesentlichen Bestandteil des Binnenmarktes erklärt. Damit müsste die UBRL ohne Ausschluss im Vertrag faktisch übernommen werden. Die UBRL bedeutete jährliche **Zusatzkosten** für die Schweizer Sozialwerke in **Milliardenhöhe**. Unser Land würde noch attraktiver als heute für die Einwanderung aus der EU, da aufgrund der UBRL EU-Bürger ohne Arbeitsstelle **in unseren Sozialstaat einwandern** könnten. Um das zu verhindern, müsste der Sozialstaat in Richtung EU-Niveau abgesenkt werden.

- **Staatliche Beihilfen**

Ebenso wenig ist klar, welche staatlichen Beihilfen mit einem Rahmenabkommen noch zulässig sind. Das betrifft nicht nur den Bund, sondern vor allem die **Kantone**, deren Gesetze neu auch **direkt den EU-Vorgaben** genügen müssten. Sie würden die wichtigen föderalistischen Kompetenzen verlieren (Beihilfen, Steuern usw.).

- **Lohnschutz**

Der Lohnschutz ist nicht mehr im gleichen Ausmass gewährleistet wie bisher. So könnten die Lohnschutzregeln künftig durch die EU jederzeit **einseitig geändert** werden. Zusätzlich hat der EuGH in mehreren Urteilen den freien Markt jeweils vor den Lohnschutz gestellt.

Probleme aus Sicht autonomiesuisse: drei wesentlichere Souveränitätsfragen

Die vom Bundesrat geforderten drei Klärungen reichen nicht. Vielmehr geht es um Souveränitätsfragen. Obwohl die EU und die Schweiz wirtschaftlich eng verflochten sind, unterscheiden sich ihre **politischen Systeme** grundlegend. Die **direkte Demokratie** und der **Föderalismus** der Schweiz werden in der EU oft kaum verstanden.

Die EU und die Schweiz profitieren von der partnerschaftlichen und engen wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit in hohem Masse. Deshalb haben auch beide Seiten ein Interesse daran, den bilateralen Weg fortzusetzen. Dieser Weg muss jedoch die politischen Unterschiede respektieren.

Aus Sicht von **autonomiesuisse** ergeben sich bei der Beurteilung des aktuell vorliegenden Rahmenabkommens drei wesentliche Souveränitätsfragen: Erstens soll die **Streitschlichtung** durch eine neutrale Instanz erfolgen, zweitens soll die Schweiz weiterhin eine **unabhängige weltweite Handelspolitik** betreiben können, und drittens erfordert die dynamische Übernahme von EU-Recht ein **fares Opting-out** für die Schweiz.

Souveränitätsfrage 1:

Streitschlichtung durch neutrales Schiedsgericht (ohne EuGH)

Bei Meinungsverschiedenheiten konsultieren sich die Parteien im sektoriellen Ausschuss. Findet dieser keine Lösung, kann jede Partei die Einberufung eines **Schiedsgerichts** verlangen, das entscheidet. Dieses muss für Fragen, die den Binnenmarkt tangieren, verbindlich den **Europäischen Gerichtshof (EuGH)** anrufen. «Das Urteil des Gerichtshofs der EU ist für das Schiedsgericht verbindlich», heisst es in Art. 10, Abs. 3 des Rahmenabkommens.

Artikel IV.3 des Protokolls 3 über das Schiedsgericht legt fest, dass für das Schiedsgericht als Recht nur das Rahmenabkommen, die betroffenen Abkommen, Rechtsakte der EU und die Regeln des Völkerrechts anzuwenden sind. Schweizer Recht, insbesondere auch die Schweizerische Bundesverfassung, ist belanglos. Damit **unterstellt sich die Schweiz** in wesentlichen wirtschafts-, sozial-, steuer- und umweltpolitischen Fragen dem **EuGH**.

Position von autonomiesuisse:

- Der EuGH hat ein **politisches Ziel**: die Vertiefung der EU-Integration. Der «effet utile» ist ein wichtiger Auslegungsgrundsatz des EuGH. Er besagt, dass jedes Urteil des Gerichts dazu beitragen soll, die politische **Vertiefung der Union** voranzutreiben.
- Die **Schweiz** dürfte so in Streitfragen meist nur **geringe Chancen** für eine unparteiische Beurteilung haben. Im Gegensatz zur Schweiz, die keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennt, spielt der EuGH im Rechtssetzungsprozess der EU eine wichtige Rolle.
- Dazu kommt, dass die EU die für den **Binnenmarkt** als relevant eingestuften **Bereiche laufend ausdehnt**, da in diesen nicht Einstimmigkeit, sondern Mehrheitsentscheide gelten. So geschehen u.a. mit der Arbeitsmarktgesetzgebung, was Grossbritannien schliesslich zum Brexit bewogen hat.
- Aktuell arbeitet die EU-Kommission darauf hin, die Binnenmarktrelevanz auf die **Unternehmensbesteuerung** auszudehnen. Der faktische Zwang zur Übernahme binnenmarktrelevanter EU-Gesetze würde mittelfristig die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz stark verändern.
- Die Höhe der **Steuern** mag das verdeutlichen. Die EU hat heute eine mittlere Steuerquote von 41 Prozent des Bruttosozialprodukts, die Schweiz eine solche von 27 Prozent. Typischerweise legt die EU in diesen Verfahren Mindestsätze fest. So liegt etwa der EU-Mehrwertsteuer-Mindestsatz heute bei 15 Prozent – in der Schweiz beträgt der Normalsatz 7,7 Prozent.
- Da der Rahmenvertrag auch für alle zukünftigen Marktzugangsvereinbarungen gelten soll und die Zukunft nur sehr schwer voraussehbar ist, darf sich die Schweiz nicht **in ein Korsett drängen** lassen, in dem die andere Partei auch noch den Schiedsrichter stellt.

Forderungen autonomiesuisse:

- Ein **neutrales Schiedsgericht** soll im Streitfall endgültig entscheiden, ohne Beizug des EuGH.
- Da das Rahmenabkommen eine bilaterale Vereinbarung zwischen souveränen Staaten ist, soll sich das Schiedsgericht gleichgewichtig auf das **Recht beider Parteien** abstützen.

Souveränitätsfrage 2:

Schweizer Handelspolitik muss frei bleiben – FHA nicht in Rahmenabkommen

Im Anhang zum Rahmenabkommen verpflichtet sich die Schweiz, ihren **wichtigsten Vertrag** mit der EU, das **Freihandelsabkommen (FHA)** von 1972, neu zu verhandeln und den Spielregeln des Rahmenabkommens zu unterziehen. Neu würden damit die **Guillotine-Klausel**, die **dynamische Rechtsübernahme** und der **Europäische Gerichtshof (EuGH)** auch für das FHA gelten. Die Position der Schweiz in diesem FHA würde so massiv geschwächt.

Das FHA ist erst in den letzten Verhandlungsrunden im Jahre 2018 auf Druck der EU als Anhang in das Abkommen eingefügt worden.

Position von autonomiesuisse:

- Bei einer **Kündigung** des Rahmenabkommens durch die EU, die jederzeit möglich ist, würde die Schweiz auf einen Schlag nicht nur die Bilateralen I und alle neuen bilateralen Marktzugangsverträge verlieren, sondern zusätzlich auch noch das FHA.
- Die Schweizer Import- und Exportwirtschaft würde dadurch erheblich geschwächt. Aus Sicht von **autonomiesuisse** wäre es ein grosser strategischer Fehler, wenn die Schweiz der EU dieses **Druckmittel** in die Hand gäbe.
- Die Einbindung des FHA in das Korsett des Rahmenabkommens dürfte auch die **eigenständige Aussenhandelspolitik** unseres Landes künftig deutlich **einschränken**.
- Der Schweiz droht, gemäss Absichtserklärung im Anhang des Rahmenabkommens, ihre souveräne **«treaty making power»** für neue Handelsverträge mit Drittstaaten ganz oder teilweise zu verlieren.
- Damit erodiert mittelfristig die **globale Wettbewerbsposition** von Schweizer Firmen massiv. Dies vor allem, wenn man bedenkt, dass gemäss OECD-Wirtschaftsprognosen etwa 90 Prozent des absoluten weltweiten Wirtschaftswachstums bis 2050 auf Staaten ausserhalb Europas fallen wird.

Forderungen autonomiesuisse:

- Auf den **Einbezug des FHA** in das Rahmenabkommen ist zu **verzichten**. Es ist ein klassisch bilaterales Handelsabkommen und gehört nicht in diesen institutionellen Vertrag. Der Einbezug würde die Position der Schweiz für den bilateralen Handel mit der EU gegenüber heute schwächen.
- Will die Schweiz im **weltweiten** Aussenhandel ihre **komparativen Vorteile** weiter ausspielen und frei neue Handelsverträge mit Drittstaaten abschliessen können, muss das FHA zwingend vom Rahmenabkommen ausgeklammert werden.

Souveränitätsfrage 3:

Dynamische Rechtsübernahme erfordert faires Opting-out

Mit der dynamischen Übernahme wird das EU-Recht im Bereich der heutigen und zukünftigen Marktzugsabkommen nach einer bestimmten Mechanik in Schweizer Recht übernommen. Art. 14 Rahmenabkommen verpflichtet die Schweiz, ihre Verfassung stets im Einklang mit dem vom Abkommen erfassten EU-Recht zu halten. Wird bei uns wegen Parlamentsbeschluss, Volksinitiative oder Referendums nicht dem EU-Recht entsprochen, so regelt das Rahmenabkommen das **Opting-out**.

Die EU kann dann sogenannte **Ausgleichsmassnahmen** bis hin zur Suspendierung der Verträge beschliessen. Die Schweiz kann die Verhältnismässigkeit der Sanktionen von einem Schiedsgericht prüfen lassen. Die Schweiz ist aber während dieser rechtlichen Auseinandersetzung bereits verpflichtet, dieses **neue EU-Gesetz vorläufig umzusetzen**, ausser sie beweist, dass das nicht möglich ist.

Position von autonomiesuisse:

- Dieses **äusserst enge Korsett** ist weder ein realistisches noch ein faires Opting-out. Es respektiert die Schweizer Volksrechte, das Parlament und den Föderalismus nicht.
- Viele Volksabstimmungen würden so unter dem **Damoklesschwert der Vertragskündigung** oder gar der Guillotine stehen, was auf Dauer die Volksrechte aushöhlt.
- Damit die Schweiz in Zukunft ihre Interessen, ihre direktdemokratischen Rechte sowie den Föderalismus wahren kann, muss sie über eine **faire Möglichkeit für ein Opting-out** verfügen. Das Parlament und das Schweizer Volk müssen ohne Androhung von EU-Vertragskündigungen oder Guillotine-Klauseln entscheiden können.
- Die Fairness gebietet, dass Opting-out etwas kostet. Diese Kosten müssen verhältnismässig und abschätzbar sein.
- Ein Opting-out könnte nach **Regeln der WTO** erfolgen. Danach sind bei Opting-out oder festgestellten Vertragsverletzungen **materielle Ausgleichsmassnahmen** (z.B. finanzielle Kompensationen) erlaubt, nicht aber verfahrensmässige Massnahmen, d.h. Vertragskündigungen oder gar eine Guillotine.
- Direkt-demokratische Rechte und Föderalismus müssen durch die EU respektiert werden. Ein faires Opting-out **verzichtet auf die vorläufige Anwendung** eines EU-Gesetzes bis zum endgültigen Entscheid in der Schweiz (z.B. nach einer Volksabstimmung) und unterstellt die Streitschlichtung zu diesem Thema einer neutralen Instanz ausserhalb des Einflussbereichs des EuGH.

Forderungen autonomiesuisse:

- Opting-out in Anlehnung an **WTO-Regeln**: nur materielle Sanktionen als Ausgleichsmassnahmen, verbunden mit einer **Streitschlichtung** bei Opting-out durch die WTO.
- **Keine vorläufige Anwendung** des fraglichen EU-Rechts in der Schweiz, solange das Schlichtungsverfahren läuft.
- **Verzicht auf Guillotine**, da mit dem Rahmenabkommen Ausgleichsmassnahmen möglich sind. Bei den Bilateralen I gab es keine Ausgleichsmassnahmen, darum wurde damals die Guillotine eingeführt.

Wo sieht autonomiesuisse weiteren Handlungsbedarf?

Unionsbürgerrichtlinie gefährdet Sozialwerke und ist explizit auszuschliessen

Aufgrund der drohenden starken Zuwanderung aus der EU in unsere Sozialwerke ist die Anwendung der Unionsbürgerrichtlinie explizit vom Rahmenabkommen auszuschliessen.

Lohnschutz, flankierende Massnahmen, staatliche Beihilfen

Bei den Themen Lohnschutz, flankierende Massnahmen, Kautionspflicht und staatliche Beihilfen unterstützt **autonomiesuisse** die Forderung zur Erhaltung des Status quo im Verhältnis Schweiz – EU. Mit den obigen Ausführungen zu den **Souveränitätsfragen** kann das sichergestellt werden.

Rahmenabkommen dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellen

Gemäss Art. 140 lit. b der Bundesverfassung untersteht der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften dem obligatorischen Referendum und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Das gilt nicht für völkerrechtliche Verträge.

Anfang 2020 hat der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft unterbreitet, wonach neu auch **völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter** dem obligatorischen Referendum zu unterstellen seien. Der Bundesrat lässt offen, ob das Rahmenabkommen unter diese Neuerung fallen soll. Das Thema wird in der Botschaft nicht erwähnt. Darüber soll erst entschieden werden, wenn der definitive Text des Rahmenabkommens vorliegt. Wesentlich sei, ob der Vertragstext ähnlich bedeutende Bestimmungen enthalte wie die Verfassung.

autonomiesuisse ist der Ansicht, dass der Rahmenvertrag in der heute vorliegenden Version die verfassungsmässigen Rechte in grossem Ausmass tangiert. Dabei geht es insbesondere um die Beschränkung der schweizerischen Souveränität durch die dynamische Rechtsübernahme und die Unterstellung unter den Europäischen Gerichtshof (EuGH).

Selbst wenn unsere Forderungen im Rahmenabkommen weitgehend übernommen würden, enthält der völkerrechtliche Vertrag noch immer **Bestimmungen mit verfassungsmässigem Charakter** (dynamische Rechtsübernahme, direkte Wirkung auf Föderalismus) und muss deshalb dem **obligatorischen Referendum** unterstehen. Eine analoge Meinung vertritt auch der Zürcher Staatsrechtsprofessor Andreas Glaser in einem Gutachten.

Aus diesen Gründen sind Bundesrat und Parlament gehalten, das Rahmenabkommen aufgrund seiner Tragweite Volk und Ständen mit dem **obligatorischen Staatsvertragsreferendum** zu unterbreiten.

Wie weiter? Fortführung des bewährten bilateralen Weges – Optionen prüfen

Eine partnerschaftliche und enge Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz liegt im gemeinsamen Interesse beider Seiten. Wir bilden mit den Staaten Europas eine Wertegemeinschaft. Mit weiteren vertieften, vertrauensbildenden Gesprächen sollte es gelingen, mit der EU die **Souveränitätsfragen der Schweiz zufriedenstellend zu lösen** und ein Rahmenabkommen abzuschliessen, das eine Fortführung des bewährten bilateralen Weges erlaubt.

Anzustreben ist ein **Rahmenabkommen mit einem neutralen Schiedsrichter**, einem Opting-out nach WTO-Regeln sowie einem Verzicht auf die drohende Einschränkung Schweizer Handelsverträge mit Drittstaaten und auf die Erweiterung der Guillotine-Klausel um zusätzliche Verträge. Dank der Sicherung der Volksrechte wäre dieses Abkommen aus unserer Sicht in der Schweiz mehrheitsfähig.

Die Schweiz soll **auch Alternativen zu diesem Rahmenabkommen** ernsthaft prüfen. Dazu gehört ein umfassender neuer Freihandelsvertrag mit der EU, wie es Kanada und die EU mit dem **CETA-Abkommen** abgeschlossen hat. CETA ist ein Abkommen, das weit über einen Freihandelsvertrag hinausgeht und viele Bereiche unserer heutigen bilateralen Verträge umfasst, wie gegenseitige Anerkennung und Notifizierung von wirtschaftlichen, rechtlichen und technischen Regeln, in Verbindung mit einer bilateralen Schiedsgerichtsklausel auf Augenhöhe.

Sollte mit der EU keine zufriedenstellende Lösung gefunden werden, so ist **der Fokus auf die Erhaltung des heutigen Freihandelsabkommens** und der bestehenden bilateralen Verträge zu legen.

So oder so empfiehlt es sich, den Ausgang der Brexit-Verhandlungen abzuwarten, bevor der Bundesrat weitere Schritte unternimmt.