

## Institutionelles Abkommen Schweiz – EU (InstA)

*Der Schweizerische Gewerbeverband sgv bekennt sich zum Bilateralen Weg und hält ein Rahmenabkommen für grundsätzlich wünschenswert. Nachfolgend erfolgt auf Grund der internen Analyse und einer ersten Diskussion eine Auslegeordnung aus Sicht des sgv. Die Inhalte können sich aufgrund neuerer Erkenntnissen verändern.*

*Die Schweiz muss die Weiterverhandlungen um das InstA als Chance verstehen. Parallel zu den Weiterverhandlungen fordert der sgv deshalb ebenso, den eigenen Binnenmarkt zu stärken und die internationale Präsenz auszubauen. Unter dem Titel «Schweiz: Binnenmarkt vitalisieren – international positionieren» werden die Inhalte und Forderungen präzisiert.*

### 1. Forderungen – und Verhandlungsspielraum aus der Sicht des sgv

- Aus wirtschaftspolitischen Überlegungen hat der sgv in der Vergangenheit die bilateralen Verträge mit der EU stets unterstützt und tut dies auch weiterhin. Das ist in seinen politischen Zielsetzungen festgelegt. Weil die Entwicklung des bilateralen Wegs einen Preis hat, ist der sgv deshalb grundsätzlich offen für ein Rahmenabkommen. Oberstes Ziel muss aber eine Gesamtschau und eine Abwägung zwischen den Inhalten bzw. Vorteilen des Rahmenpaketes und des Preises der Schweiz – die Einschränkung der eigenen Souveränität – für das Entgegenkommen sein. Um jeden Preis soll kein InstA unterzeichnet werden. Entscheidend ist letztlich der Marktzugang der Schweiz zur EU mit vernünftigen Auflagen durch die EU und zu einem akzeptablen Preis.
- Die derzeit vorliegende Fassung des InstA ist stark von der EU geprägt. Im Rahmen einer Gesamtschau muss der Bundesrat die Option prüfen, einen eigenen Vorschlag eines InstA zu präsentieren oder über unilaterale Massnahmen nachdenken. In diese Überlegungen sind auch die Leistungen der Schweiz mit einzubeziehen, zu denken ist z.B. an die immensen Investitionen in die Transitachse Schweiz oder auch die verschiedentlich geleisteten Kohäsionszahlungen.
- Die Verhandlungen um das InstA dürfen zudem nicht zu einer Schwächung und zu Zugeständnissen im Bereich des flexiblen Schweizer Arbeitsmarkts führen.
- Das vorgeschlagene Streitbeilegungsverfahren orientiert sich an Instrumenten, die man in der Welthandelsorganisation und in den Schweizer Freihandelsabkommen bereits erfolgreich praktiziert. Das begrüsst der sgv. Hingegen lehnt es der sgv ab, dass der EuGH das Streitbeilegungsverfahren des Schiedsgerichts materiell beeinflusst, indem dessen Rechtsauslegungen verbindlich übernommen werden muss. In die Abkommen übernommenes EU-Recht wird in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGHs ausgelegt. Wirft ein Streitfall zwischen der Schweiz und der EU eine Frage der Auslegung oder Anwendung von EU-Recht auf, befasst das Schiedsgericht den EuGH. Das Schiedsgericht legt den Streit gestützt auf die Auslegung des EuGHs bei. Die Parteien sind an den Schiedsspruch gebunden.
- Der sgv hat die flankierenden Massnahmen (FlaM) immer unterstützt, einen Ausbau aber konsequent abgelehnt. An dieser Position hält der sgv fest. Das Ziel der FlaM (Lohnschutz, Kautionspflicht) soll nicht in Frage gestellt werden. Das heutige Schutzniveau ist Teil der bilateralen Verträge und soll Schweizer Recht bleiben. Wegen der EU soll die in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz erfolgreich gelebte Sozialpartnerschaft mit dem bewährten Arbeitsfrieden nicht in Frage gestellt werden. Die Vorschläge der EU im vorliegenden InstA gehen zu weit, schwächen die schweizerische Sozialpartnerschaft und werden vom sgv abgelehnt.

- Zum Schutz der Sozialversicherungen muss der Ausschluss der Unionsbürgerschaft explizit im Text festgehalten werden. Der sgv fordert eine entsprechende Ausnahmebestimmung, da ansonsten diese Frage nach Ablauf der Übergangsfrist dem Schiedsgericht vorgelegt und vermutlich gegen die Interessen der Schweiz entschieden werden wird.
- Im Bereich des sogenannten Beihilferecht sind Föderalismus und Steuerwettbewerb zu wahren. Die im Rahmenvertrag vorgelegten Normen würden aber zu seinem starken Eingriff in die kantonale Hoheit (zum Beispiel Standortförderung, Kantonalbanken) führen; sie würden auch den Steuerwettbewerb einschränken.

## 2. Ausgangslage

Aus Sicht des Bundesrates ist das Verhandlungsergebnis per 7. Dezember 2018 in weiten Teilen im Interesse der Schweiz und im Einklang mit dem Verhandlungsmandat. Aufgrund gewisser offener Punkte in Bezug auf die flankierenden Massnahmen (FlaM) und der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) verzichtet er vorerst auf eine Paraphierung des InstA. Beide Punkte wurden bei Aufnahme der Verhandlungen vom Bundesrat zu «roten Linien» deklariert. Zum Abkommensentwurf läuft bis Frühjahr 2019 eine Konsultation. Zweck dieser Konsultation ist, vor allem in den noch offenen Punkten eine konsolidierte Haltung zu erreichen, um allenfalls mit der EU erneut das Gespräch zu führen. Über den nun zur Konsultation vorgelegten Text urteilt der Bundesrat wie folgt:

«Mit dem Abschluss eines institutionellen Abkommens (InstA) will der Bundesrat den bilateralen Weg und namentlich den Zugang zum Binnenmarkt konsolidieren, um ihn langfristig zu sichern. Die Schweiz hat mit der EU rund 120 bilaterale Abkommen. Unter das InstA fallen die fünf bestehenden Marktzugangsabkommen Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, Abkommen über den Abbau der technischen Handelshemmnisse/MRA und Landwirtschaft sowie alle zukünftigen Marktzugangsabkommen wie z. B. das derzeit in Verhandlung befindliche Stromabkommen. Nicht dem InstA unterstehen das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und das Freihandelsabkommen von 1972. Hingegen haben die Schweiz und die EU in einer gemeinsamen rechtlich nicht verbindlichen Erklärung vereinbart, Verhandlungen über die Modernisierung dieser beiden Abkommen aufzunehmen.»

## 3. Inhalte des InstA – Beurteilung durch den sgv

**Allgemein:** Der sgv unterstützt die Zielsetzung eines weitergehenden Zugangs zum EU-Binnenmarkt sowie Kooperationen mit der EU in ausgewählten Bereichen bei grösstmöglicher Eigenständigkeit. Mit einem InstA kann die Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen erhöht sowie der Marktzugang zur EU gesichert werden. Letztlich ist es aber der Abschluss des InstA eine Frage des Preises. In einer Gesamtbeurteilung des Vertragsentwurfs fällt auf, dass weniger gleichberechtigte Partner das Resultat ausgehandelt haben, als vielmehr die EU eine dominante Position einnimmt.

Mit den Bestimmungen in Kapitel 2 des InstA (Principes généraux garantissant le bon fonctionnement des parties du marché intérieur auxquelles la Suisse participe) wird weitgehend EU-Recht gesetzt. Namentlich legt der Europäische Gerichtshof EUGH die Rechtsauslegung eigenständig und abschliessend aus. Bei Streitfragen ist das Schiedsgericht daran verbindlich gebunden. Die Bestimmungen bilden damit mehr als nur einen einfachen Rahmen. Dabei ist nicht nur Bundesrecht, sondern z.B. im Bereich der Sozialpolitik und der regionalen Wirtschaftsförderungspolitik auch kantonales Recht tangiert. Mit Blick auf die föderale Struktur der Schweiz ist das in die Überlegungen einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund ist deshalb langfristig eher mit einem Souveränitätsverlust der Schweiz und einem zunehmenden Einfluss der EU auf unsere Gesetzgebung zu vermuten.

Beurteilung durch den sgv: Aus wirtschaftspolitischen Überlegungen steht der sgv hinter den bilateralen Verträgen und ist grundsätzlich offen gegenüber einem Rahmenabkommen. Letztlich ist es aber eine Frage des Preises und der Abwägung zwischen den Kosten der staatspolitischen Dimension und dem wirtschaftspolitischen Nutzen.

### 3.1 Für den sgv akzeptable Punkte

**Dynamische, aber nicht automatische Rechtsübernahme:** Der im Textentwurf vorgesehene Grundsatz der dynamischen Rechtsübernahme ermöglicht, die Abkommen regelmässig an relevante Entwicklungen des EU-Rechts anzupassen und auf diese Weise Rechtsabweichungen zu vermeiden, die zu Handelshindernissen führen könnten. Ziel ist es, langfristig den Zugang von Schweizer Unternehmen zum europäischen Markt sicherzustellen. Die Schweiz entscheidet eigenständig über jede Übernahme einer EU-Rechtsentwicklung in ein Marktzugangsabkommen entsprechend den verfassungsmässigen Entscheidungsverfahren inklusive Möglichkeit eines Referendums. Die Schweiz soll bei der Erarbeitung der relevanten EU-Rechtsentwicklungen im Bereich der Abkommen, die unter das institutionelle Abkommen fallen, systematisch miteinbezogen werden. Ausnahmen vom Prinzip der dynamischen Übernahme der EU-Rechtsentwicklungen betreffen das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für Lastwagen, das Verbot von internationalen Schlachtiertransporten auf der Strasse oder die Nicht-Exportierbarkeit gewisser Sozialversicherungsleistungen.

Beurteilung durch den sgv: In den fünf im InstA umrissenen Anwendungsfeldern Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, Abkommen über den Abbau der technischen Handelshemmnisse/MRA und Landwirtschaft lassen sich Lösungen finden oder mit der EU Ausnahmen verhandeln. Die Herausforderung liegt bei den künftig auszuhandelnden Marktzugangsabkommen und dem Freihandelsabkommen von 1972, weil es gemäss Punkt 2 der «Déclaration conjointe UE-Suisse sur les accords liés au commerce» (Gemeinsame Erklärung EU-Schweiz zu den Handelsabkommen) «modernisiert» werden und damit letztlich der Dynamik des InstA unterstellt werden soll.

### 3.2 Für den sgv verhandelbare Punkte

**Flankierende Massnahmen (FlaM):** Spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Rahmenabkommens muss die Schweiz auch die Entsenderichtlinie und die Durchsetzungsrichtlinie übernehmen. Im Bereich der Personenfreizügigkeit anerkennt die EU die Besonderheiten des schweizerischen Arbeitsmarkts, die spezifische Massnahmen zur Gewährleistung des Lohnschutzniveaus in der Schweiz verlangen. Im bestehenden Abkommensentwurf sind drei wichtige flankierende Massnahmen vorgesehen, die über das EU-Recht hinausgehen: eine Voranmeldefrist von vier Arbeitstagen (heute gilt in der Schweiz die 8-Tage-Regel) in Branchen mit hohem Risiko, eine verhältnismässige Kautionspflicht für Dienstleistungserbringer (heute gilt eine generelle Kautionspflicht), die ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen, und eine risikobasierte Dokumentationspflicht für Selbstständige. Diese Massnahmen sind im Rahmen der Diskussionen im Sommer 2018 von den Sozialpartnern abgelehnt worden. Insbesondere bei den Gewerkschaften läuft der Bundesrat auf. Sowohl für den SGB wie auch für TravailSuisse sind die FlaM nicht verhandelbar.

Beurteilung durch den sgv: Der sgv hat sich immer zu den bilateralen Verträgen und zu den FlaM bekannt. Die seit dem 1. Juni 2004 geltenden, in den vergangenen Jahren punktuell ausgebauten Regeln haben sich bewährt. Indem sie einen effizienten Schutz gegen Lohn- und Sozialdumping gewähren, haben sie wesentlich dazu beigetragen, unfaire Konkurrenz von Unternehmen aus der EU zu verhindern. Hingegen lehnt der sgv einen Ausbau der FlaM ab. Sie sollen sich, wie ursprünglich konzipiert, auf die Verhinderung von Missbräuchen ausrichten und nicht zu einer Überregulierung des Arbeitsmarkts führen. Dort, wo Probleme entstehen, unterstützt der sgv eine Verbesserung des Vollzugs. Die Entsende- und Durchsetzungsrichtlinie der EU darf aber nicht der dynamischen Rechtsübernahme unterstellt werden. Zugeständnisse an die Gewerkschaften, die letztlich den

flexiblen Arbeitsmarkt untergraben, sind ebenso abzulehnen. Positiv zu werten ist, dass nach wie vor eine Meldefrist vorgesehen ist. Die EU schlägt vier Tage vor. Die heute in der Schweiz geltende Acht-Tage-Regel ist eine administrative Massnahme und ermöglicht der Paritätischen Kommission (PK), rechtzeitig an die Information heranzukommen, damit sie eine Kontrolle überhaupt vornehmen kann, wenn sie eine solche für notwendig ansieht. Die Meldefrist kann nach Auffassung des sgv massvoll gekürzt werden. Eine Straffung des Verfahrens könnte dadurch erreicht werden, dass der gleiche Lohnschutz mit einer kürzeren Frist gewährleistet wird. Insgesamt müssen Informationen über Entsandte und Selbständigerwerbende aus der EU schneller vom kantonalen Arbeitsamt zu den Kontrolleuren gelangen. Aus Datenschutzgründen sind die Arbeitsmarktkontrollbehörden nicht dem kantonalen IT-System angeschlossen. Mittels einer besseren Organisation liesse sich die Frist von acht auf vier Tagen verkürzen. Eine Verfahrensstraffung könnte auch dadurch erfolgen, dass das SEM die Meldungen direkt an die Arbeitsinspektoren schickt.

Der sgv akzeptiert mit Blick auf ein InstA keinerlei Schwächung des flexiblen Arbeitsmarktes und wird auch keine entsprechenden Zugeständnisse wie z.B. eine schnellere Allgemeinverbindlichkeit von GAV oder eine Ausdehnung der Anzahl Kontrollen machen. Ebenfalls lehnt der sgv Kreuzkompensationen wie Massnahmen, die Bestimmungen von ave GAV übersteuern wie z.B. die Möglichkeit der Kantone, Mindestlöhne festzulegen (vgl. Kt. NE bzw. GE) oder Massnahmen im Bereich der Sozialpolitik ab. Nach Einschätzung des sgv und seiner Mitglieder sind die Kautionszahlungen zumindest in den deutschsprachigen Nachbarländern akzeptiert und bedürfen keiner Anpassungen. Sieht ein ave GAV die Hinterlegung einer Kautionszahlung durch den Arbeitgeber vor, so gelten die entsprechenden Bestimmungen auch für Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden. Die Zahlungen erfolgen bei einer zentralen Inkassostelle, die wiederum mit den PK der verschiedenen ave GAV Vereinbarungen abschliesst. Die EU schlägt vor, die Kautionspflicht auf Akteure zu beschränken, die ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind. Der sgv lehnt eine Aufweichung des heutigen Kautionsystems ab. Die Beschränkung auf Akteure, die ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen, würde zur Folge haben, dass die Kontrollen nicht mehr konsequent durchgeführt werden könnten. Unternehmen sind wandelbare Gebilde und können sich immer wieder unter neuem Namen in der Schweiz anmelden und so einer Kontrolle entgehen. Zur Verhinderung der Scheinselbständigkeit unterstützt der sgv die Dokumentationspflicht selbständigen Dienstleistungserbringer.

Niveau der Kautionspflicht in der EU vis-à-vis der Schweiz: Da würde es wohl grössere Änderungen nicht nur formell sondern auch inhaltlich geben.

**Überwachung und Streitbeilegung:** Jede Partei überwacht die Anwendung der Abkommen in ihrem Hoheitsgebiet. Es ist keine supranationale Institution vorgesehen. Der Text sieht einen Streitschlichtungsmechanismus vor, der auf einem paritätischen Schiedsgericht beruht. Jede Partei kann zuerst den betroffenen Gemischten Ausschuss anrufen. Findet dieser innerhalb von drei Monaten keine Lösung, kann jede Partei die Einsetzung eines paritätischen Schiedsgerichts verlangen. Dieses besteht aus je der gleichen Zahl von Schiedsrichtern, die von der Schweiz bzw. der EU ernannt werden. Das Schiedsgericht ruft den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) an, wenn die Streitigkeit eine Frage der Auslegung des EU-Rechts betrifft. Das Schiedsgericht legt den Streit gestützt auf dessen Auslegung bei. Die Parteien sind an den Schiedsspruch gebunden. Setzt eine der Parteien den Entscheid des Schiedsgerichts nicht um, kann die andere Partei Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Auf Anfrage der von den Ausgleichsmassnahmen betroffenen Partei prüft ein Schiedsgericht die Verhältnismässigkeit der Massnahmen und verlangt gegebenenfalls die Aufhebung unverhältnismässiger Massnahmen.

Beurteilung durch den sgv: Der sgv begrüsst, dass nicht der EuGH unmittelbar ein Urteil fällt, sondern sich das Streitbeilegungsverfahren an Instrumenten, die in der Welthandelsorganisation und in den Schweizer Freihandelsabkommen bereits erfolgreich praktiziert werden, orientiert. Allerdings legt das Schiedsgericht den Streit gestützt auf die Auslegung des EuGHs verbindlich bei. Diesen Einbezug des EuGHs lehnt der sgv ab. Die Parteien sind an den Schiedsspruch

gebunden. Hält sich die Schweiz nicht an den Schiedsspruch, weil z.B. im Rahmen eines Referendums der Souverän eine Forderung der EU ablehnt, kann die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Dank dem Rahmenabkommen kann die EU legal Strafmassnahmen gegenüber der Schweiz ergreifen. Es drohen Sanktionen bis hin zur Guillotineklausel. Auch die Schweiz könnte Ausgleichsmassnahmen ergreifen.

**Staatliche Beihilfen:** Neben den institutionellen Mechanismen enthält das institutionelle Abkommen andere Elemente, um die Gewährleistung gleicher Bedingungen für alle Teilnehmer am EU-Binnenmarkt zu wahren. So sieht der Textentwurf einen allgemeinen, nicht direkt anwendbaren und in sich nicht justiziablen Rahmen für staatliche Beihilfen vor, der in zukünftigen Marktzugangsabkommen (z. B. Stromabkommen) übernommen wird und falls nötig durch direkt anwendbare und verbindliche Bestimmungen ergänzt werden kann. Im Bereich der Überwachung soll jede Vertragspartei die staatlichen Beihilfen in ihrem Hoheitsgebiet in äquivalenter, aber eigenständiger Weise überwachen. Im institutionellen Abkommen werden dafür bestimmte Modalitäten festgelegt, wie zum Beispiel ein Meldeverfahren für staatliche Beihilfen. In der Schweiz erfolgt die Überwachung der staatlichen Beihilfen aufgrund verfassungsmässiger Grundsätze.

Beurteilung durch den sgv: Staatliche Beihilfen können Subventionen, Steuererleichterungen oder staatliche Beteiligungen an Unternehmen sein. In den Kantonen sind sie relativ weit verbreitet. Die EU will ein Beihilfe-Verbot mit Ausnahmen. Zwar gibt es keine konkrete Beihilfe-Regelung im Rahmenabkommen. Es gibt aber Grundsätze, die definiert werden. Die Absichtserklärung, das Freihandelsabkommen von 1972 bezüglich der Beihilfen zu modernisieren, könnte sich als Einfallstor für Forderungen der EU entpuppen. Auswirkungen auf die Kantone sind unvermeidlich. Zudem würden mit Art. 8A InstA das Steuerharmonisierungsgesetz und mit Art. 8B das Kartellgesetz tangiert, was Änderungen in den betreffenden Gesetzen zur Folge hätte. Die im Rahmenvertrag vorgelegten Normen würden zu einem starken Eingriff in die kantonale Hoheit führen und würden z.B. den Steuerwettbewerb einschränken. Steuerrulings und gewisse Steuererleichterungen für KMU, die einige Kantone praktizieren, beispielsweise, würden unter die nicht zulässigen Beihilfen fallen. Jegliche staatlichen Beihilfen, die gewisse Unternehmen oder Industriezweige privilegieren, wären mit den Regeln des Binnenmarktes nicht mehr vereinbar, ebenso wie z.B. Staatsgarantien der Kantonalbanken.

### 3.3 Für den sgv nicht verhandelbare Punkte

**Streitbeilegung:** Für den sgv nicht verhandelbar ist die Verknüpfung von Art. 4 Abs. 2, Art. 10 Abs. 3, Art. 10 Abs. 6 und Art. 22 Abs. 2. Sie besagt, dass unionsrechtliche Begriffe gemäss Rechtsprechung des EuGHs ausgelegt und angewendet werden. Das Urteil des EuGH ist für das Schiedsgericht verbindlich (Art. 10 Abs. 3). Gemäss Protokoll 3 über das Schiedsgericht kann das Schiedsgericht den EuGH jederzeit anrufen. Der EuGH wendet dabei die internen Verfahrensvorschriften sinngemäss an.

Beurteilung durch den sgv: Die Verknüpfung oben erwähnter Punkte führt letztlich dazu, dass die Anwendung von Schweizer Recht im Prozess der Streitbeilegung ausgeschlossen wird, was der sgv nicht akzeptieren kann.

**Unionsbürgerrichtlinie (2004/38):** Die Unionsbürgerrichtlinie würde für EU-Bürger in der Schweiz neue Sozialhilfeansprüche begründen, ihre Ausschaffung erschweren und ihnen rascher eine Daueraufenthaltsbewilligung verschaffen. Das InstA erwähnt in keiner Weise die Übernahme der Richtlinie 2004/38 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Das bedeutet, dass die EU der Schweiz keine Ausnahmen zugesteht. Bei Differenzen mit der EU in Bezug kommt auf deren allfällige Übernahme durch die Schweiz der vorgesehene Streitbeilegungsmechanismus zur Anwendung. Dem Bundesrat ist es nicht gelungen, die Ausnahme bezüglich der Übernahme der Richtlinie explizit im Abkommenstext zu nennen. Zentraler Punkt bei der Koordination der Sozialversicherungen (Verordnung 883/2004) ist der Wechsel der Zuständigkeit für Arbeitslosenleistungen

an die Grenzgänger. Da dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist, ist er nicht Gegenstand des Abkommens. Ein allfälliger Konflikt müsste im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus ausgetragen werden.

Beurteilung durch den sgv: Die Unionsbürgerrichtlinie regelt den freien Personenverkehr in der EU. Im Vergleich zu den Regelungen im Freizügigkeitsabkommen ist sie bezüglich Sozialhilfe und Niederlassung grosszügiger. Die Hürden für Ausschaffungen liegen höher. Der Ausschluss der Unionsbürgerrichtlinie muss im InstA explizit aufgeführt sein. Andernfalls ist ziemlich sicher damit zu rechnen, dass die EU diese Forderung zu einem späteren Zeitpunkt einbringt: Welchen Preis die Schweiz dann bei einem negativen Schiedsgerichtsentscheid allenfalls in Form von Ausgleichsmassnahmen zahlen müsste, ist nicht absehbar, unterliegt aber einem hohen Risiko, nicht zuletzt deshalb, weil die daraus resultierenden Kosten sehr schwer abschätzbar sind und unser Land stark belasten könnten. Die Unionsbürgerrichtlinie könnte auch Auswirkungen auf das Schweizer Ausländerrecht haben. Die z.B. kürzlich eingeführte Rückstufungsmöglichkeit des Aufenthaltsstatuts bei Sozialhilfebezug wäre kaum mehr möglich.

**Kündigungsklausel:** Eine Kündigung des institutionellen Abkommens wird keine direkte Kündigung der bestehenden Abkommen nach sich ziehen. Vorgesehen ist ein dreimonatiger Konsultationsprozess, in dem die Parteien eine Lösung für die Fortsetzung dieser Abkommen finden müssen. Wenn sich die Parteien innerhalb von drei Monaten nach Eröffnung der Konsultation nicht auf eine Lösung einigen sollten, würden die Abkommen nach Ablauf einer Kündigungsfrist von weiteren sechs Monaten ebenfalls ausser Kraft gesetzt, zusammen mit dem InstA. Neue sektorielle Abkommen, die nach Abschluss des InstA vereinbart wurden, treten gemeinsam mit dem InstA sechs Monate nach dessen Kündigung ausser Kraft.

Beurteilung durch den sgv: Art. 22 InstA beinhaltet eine Guillotine Klausel. Eine Kündigung des institutionellen Abkommens soll gemäss Text keine direkte Kündigung der bestehenden Abkommen nach sich ziehen. Vereinbart ist eine Verhandlungsrunde über 3 Monate. Ergibt sich in dieser Zeit keine Einigung, können binnen 6 Monaten das InstA und die betreffenden Abkommen gekündigt werden. Eine Kündigungsklausel gemäss Art. 22 lehnt der sgv deshalb ab. Zusätzlich ist auf Art. 10 Abs. 6 zu verweisen, der im Rahmen des Schiedsgerichtsverfahrens ebenso eine Kündigungsklausel enthält, indem Ausgleichsmassnahmen bis hin zur Kündigung möglich sind.

**Verhandlungsaufnahme bez. Freihandelsabkommen:** Zwar unterstehen das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und das Freihandelsabkommen von 1972 nicht dem InstA. Hingegen haben die Schweiz und die EU in einer gemeinsamen rechtlich nicht verbindlichen Erklärung vereinbart, Verhandlungen über die Modernisierung dieser beiden Abkommen aufzunehmen.

Beurteilung durch den sgv: Mit der gemeinsamen Erklärung besteht die Gefahr, dass auch das Freihandelsabkommen (FHA) unter das InstA fällt. Es ist nicht verständlich, wieso in einer derart komplexen Situation die Tür für Verhandlungen von weiteren Abkommen, insbesondere das FHA von 1972, geöffnet wird. Zudem wird eine Einfallssache für neue Forderungen der EU geschaffen, was der sgv ablehnt.

**Börsenäquivalenz:** Die Schweiz erfüllt die Bedingungen, um von der EU die Anerkennung der Äquivalenz der Schweizer Börsenregulierung gemäss MiFIR 23 zu erhalten. Die EU hat diese Äquivalenz bis Sommer 2019 verlängert.

Beurteilung durch den sgv: Für den sgv ist die Börsenäquivalenz nicht von unmittelbarer Bedeutung. Er fordert aber die definitive Akzeptanz durch die EU. Andernfalls hat der Bundesrat Ausgleichsmassnahmen beschlossen, die nach Meinung des sgv ebenso zielführend sind und allfälligen Schaden auf dem Finanzplatz Schweiz zu vermeiden möchten.

#### 4. Entwicklungsmöglichkeiten

Insgesamt kann das InstA mit den vorliegenden Eckwerten aus Sicht des sgv nicht unterstützt werden. Kurzfristig werden sich kaum Konsequenzen ergeben. Ein Prüfstein für die Haltung der EU wird die Börsenäquivalenz sein, die von der EU im Sommer 2019 neu beurteilt wird. Wichtig ist zum heutigen Zeitpunkt indessen, dass das InstA in der Diskussion einer Gesamtschau unterzogen wird und nicht einzelne Brancheninteressen einseitig in den Vordergrund stellt.

Damit mittel- und langfristig der heutige Marktzugang zur EU sichergestellt werden kann, muss eine Lösung für ein InstA mit zwei gleichberechtigten Partnern gefunden werden. Ein unmittelbarer Zeitdruck besteht dabei nach Meinung des sgv nicht. Folgende Entwicklungsmöglichkeiten erachtet der sgv als zentral:

- 1) Die laufende Konsultationsphase schafft dem Bundesrat die Voraussetzung für eine konsolidierte Haltung der Schweiz. Darauf abgestützt sind die Verhandlungen mit der EU weiterzuführen. Insbesondere muss die Schweiz vermehrt auch die eigenen Leistungen, die sie in die EU eingebracht hat, mit Selbstbewusstsein in den Dialog einbringen. Zu denken ist etwa an die immensen Investitionen in die Transitachse Schweiz oder auch die verschiedentlich geleisteten Kohäsionszahlungen.
- 2) Gleichzeitig sind vom Bundesrat sensible Bereiche, in denen es bei einem Verhandlungsabbruch zu Retorsionsmassnahmen durch die EU kommen könnte, zu identifizieren. Zusammen mit den betroffenen Branchen oder Interessensvertretern sind analog zum Vorgehen bei der Börsenäquivalenz Abwehrmassnahmen zu definieren.

Im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ist ein Revalidierungsprogramm zu erarbeiten, das die wirtschaftliche Position unseres Landes und unserer Unternehmungen nachhaltig stärkt und gleichzeitig Arbeitsplätze und Wohlstand sichert. Im Vordergrund stehen die Weiterentwicklung von Freihandelsverträgen mit anderen Partnern wie z.B. der USA. Ebenso sind unnötige Regulierungskosten in der Schweiz gezielt abzubauen, um dadurch eigenständiges Wirtschaftswachstum zu ermöglichen.

#### 5. Fazit

Der sgv fordert vom Bundesrat, die Verhandlungen unter Einbezug oben erwähnter Kritikpunkte mit der EU weiterzuführen.

Stand: 23. Januar 2019

#### Dossierverantwortlicher

Henrique Schneider, stv. Direktor sgv  
Tel. 031 380 14 38, E-Mail [h.schneider@sgv-usam.ch](mailto:h.schneider@sgv-usam.ch)

#### Beilage

- Schweiz Binnenmarkt vitalisieren – international positionieren

## Schweiz

### Binnenmarkt vitalisieren – international positionieren

Die Schweiz muss die Weiterverhandlungen um das Institutionelle Rahmenabkommen als Chance verstehen. Die Schweiz hat die Chance, parallel zu den Weiterverhandlungen, den eigenen Binnenmarkt zu stärken und ihre internationale Präsenz auszubauen. Um diese Chancen wahrnehmen zu können, sind Reformen unabdingbar. Inhalte dieser Reformen sind:

**Unternehmerische Freiheit stärken und ausbauen, damit Unternehmen ihre Potenziale im freien Markt entfalten können. Die Chancen aus Globalisierung und Digitalisierung sind wahrzunehmen.**

Unternehmerinnen und Unternehmer brauchen Freiheit, um erfolgreich zu sein. Freiheit verlangt Verantwortung, um mit Erfolgen und Misserfolgen umzugehen. Am besten lassen sich unternehmerische Freiheit mit unternehmerischer Selbstverantwortung verbinden, wenn die politischen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen für möglichst freien Wettbewerb in einem möglichst freien Markt sorgen. Freie Marktprozesse und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sind die Voraussetzung für Innovation, für die Verbesserung der Produktivität und damit auch für die Steigerung des Wohlstandes.

Die aktuelle Realität der Schweiz ist geprägt von staatlichen Interventionen, von Subventionierungen einzelner Branchen und Tätigkeiten sowie von Wettbewerbsverzerrungen. In verschiedenen Rechtsgebieten nehmen Regulierungsdichte und Regulierungskosten laufend zu. Dabei wird oft von einem Einzelereignis Regulierungsbedarf für die ganze Wirtschaft abgeleitet – ungeachtet der negativen Folgen für Unternehmerinnen und Unternehmer insgesamt.

Die zunehmende Regulierung verzerrt Märkte und vermindert die Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Weitere Wettbewerbsverzerrungen durch den Staat schlagen sich beispielsweise im Arbeitsmarkt – Anstieg des öffentlichen Sektors im Arbeitsmarkt um 22 Prozent in 7 Jahren – und in den ungleich langen Spässen zwischen staatsnahen und marktwirtschaftlichen Unternehmen nieder.

Zunehmende Abschottungstendenzen sind sowohl seitens des Staates als auch durch private Akteure ebenfalls vermehrt bemerkbar. Dabei ist die Globalisierung eine Chance für die Schweiz. Als Teile der Wertschöpfungskette profilieren sich Schweizer Firmen in den diversesten Märkten weltweit. Gerade deswegen sind Freihandelsabkommen wichtig. Besondere Priorität genießen bilaterale Abkommen und die Personenfreizügigkeit im Verhältnis mit der Europäischen Union. Umgekehrt sind Industriepolitik und Abschottungen Risiken für die Schweiz.

#### *Konkrete Reformschritte für die Vitalisierung des Binnenmarkts*

- Liberalisierung des Binnenmarkts durch den Abbau unnötiger Bürokratie
- Verzicht auf Regulierung nach opportunistischen Kriterien; verbindliche Darlegung von Normenkonzepten bei jedem Bundesratsgeschäft
- Begrenzung des Ausbaus des Staates als Arbeitgeber sowie verbindliche und umfassende Eignerstrategie für Staatsbetriebe

#### *Konkrete Reformschritte für die internationale Positionierung*

- Weiterverhandlung des Institutionellen Rahmenabkommens, so dass die Integrität der Schweizer Demokratie und die Souveränität des Landes gewahrt werden
- Weiterführung der Strategie, möglichst flächendeckend Freihandelsabkommen abzuschliessen, wobei solche mit den USA, dem Mercosur und Indien priorisiert werden sollen.



- Engagement in der Welthandelsorganisation, um den freien Markt für Waren zu stärken und den freien Markt für Dienstleistungen zum Durchbruch zu verhelfen.

### **Einführen einer Regulierungskostenbremse, mit der die aktuellen und künftigen Regulierungskosten gesenkt werden**

Die Regulierungskosten entsprechen um die 10% des BIP. Das sind Stand 2016 über 60 Milliarden Franken pro Jahr. Dieses Verhältnis wird auch vom Bundesrat bestätigt. Um das Wachstum der Regulierungskosten zu stoppen oder zumindest zu verlangsamen, müssen die Kosten der Regulierungen gemessen werden. Nur wenn die Auswirkungen von Regulierungen bekannt sind, ist es möglich, auf politischer Ebene Massnahmen zu beschliessen, die regulierungsbedingte Kosten senken oder beseitigen und die Entstehung neuer Regulierungskosten verhindern. D. h. es geht sowohl um die Senkung bestehender, ungerechtfertigter Regulierungskosten als auch um die Reduktion künftiger.

Regulierungskosten wirken sich direkt auf die Fixkosten eines Unternehmens aus. Sie binden unternehmerische Kräfte in unproduktive Aufgaben. Die Regulierungskosten schlagen sich damit auch unmittelbar im BIP nieder. Die Unternehmen haben keinerlei Einfluss auf diese Kosten und können sie oft nicht durch Einsparungen in anderen Bereichen ausgleichen.

Dementsprechend geht die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen desto stärker zurück, je höher die Regulierungskosten sind. Dies wirkt sich auch auf die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen aus. Die Senkung bestehender und die strikte Kontrolle künftiger Regulierungskosten setzen unternehmerische Kraft frei, was einem wirtschaftlichen Wachstumsprogramm entspricht.

#### *Konkrete Reformschritte für die Vitalisierung des Binnenmarkts:*

- Einführung einer verwaltungsunabhängigen und verwaltungsexternen Stelle, welche die „Preis-schilder“ der Vorlagen überprüft.
- Einführung einer Bremse im parlamentarischen Prozess: Vorlagen, die mehr als 10'000 Unternehmen betreffen oder Regulierungskosten von mehr als eine bestimmte Grösse in Franken generieren, sind einem qualifizierten Mehr zu unterstellen.
- Lancierung eines Programms für die Identifikation vorhandener aber unnötiger Regulierungskosten und ihren Abbau.

#### *Konkrete Reformschritte für die internationale Positionierung*

- Das Schweizer Konzept der Regulierungskosten, deren Überwachung und deren Abbau bei der OECD als „best practice“ zu platzieren.
- Eine Koalition mit den anderen Ländern, welche Regulierungskosten abbauen, zu bilden, um diese Denkweise in den internationalen Gremien zu verankern.
- Konsequenterweise die Messung der Regulierungskosten bei international beschlossenen Massnahmen einzufordern.

### **Den flexiblen Arbeitsmarkt an die Flexibilität einer Dienstleistungsgesellschaft anpassen und die Sozialwerke langfristig sichern**

Der flexible Arbeitsmarkt ist eines der wichtigsten Standortfaktoren für die Schweiz. Diese Flexibilität kommt von der weitgehenden Chancen- und Vertragsgleichheit für Arbeitnehmende und Arbeitgebende, sowie der Möglichkeit, in Sozialpartnerschaft Branchenlösungen zu finden. Eingeengt wird dieser Arbeitsmarkt durch einige Schutzmassnahmen des Arbeitsgesetzes, das weder für eine Dienstleistungsgesellschaft noch für eine zunehmend digitalisierte Wirtschaft anzuwenden ist.

Die Schweizer Sozialwerke sind als Versicherungen aufgebaut, weil die individuelle Verantwortung mit dem Sicherungsgedanken verbinden. Beides ist wichtig. Doch der stetige Ausbau der Sozialwerke

hat dazu geführt, dass sie in finanzieller Not geraten. Um diese Errungenschaft der sozialen Marktwirtschaft zu sichern, muss die Balance aus Verantwortung und Sicherung wieder gefunden werden.

Generell ist die hohe Arbeitsbeteiligung der Schweiz ein Grant für Wohlstand und Lebensqualität. Anreiz für diese hohe Arbeitsbeteiligung sind Sozialwerke, die auf das Subsidiaritätsprinzip setzen.

#### *Konkrete Reformschritte für die Vitalisierung des Binnenmarkts*

- Anpassung der Vorschriften des Arbeitsgesetzes an eine Dienstleistungsgesellschaft, das gilt insbesondere bei „Home Office“, Arbeitszeiterfassung und Pausen- und Ruhezeitregelung.
- Die Leistungen der Sozialwerke konsequent auf die vorhandenen Mittel ausrichten und die Sozialwerke durch ausgabenseitige Schuldenbremsen sichern
- In der Krankenversicherung sind grundlegende Reformen einzuleiten. Die Anreize zu einem kostenbewussteren Verhalten aller Akteure sind zu stärken, der Wettbewerb unter den Leistungserbringern ist zu fördern, die verworrenen Finanzströme sind zu entflechten.

#### *Konkrete Reformschritte für die internationale Positionierung*

- In den internationalen Gremien auf die Rekordwerte der Schweizer Wirtschaft in Sachen Arbeitslosigkeit, Wohlstand und Lebensqualität zu machen und sie auf den flexiblen Arbeitsmarkt zurückzuführen,
- Die Schweiz weltweit attraktiv für digitale Plattformen machen, das gelingt namentlich mit pragmatischen Lösungen mit Bezug auf Anstellungsbedingungen und Anschluss an Sozialwerken
- Dezierte Ablehnung eines Sozialwerktourismus in die Schweiz.

#### **Die Schweiz als führender Standort für Forschung und Entwicklung positionieren und die Bildung – namentlich die Berufsbildung – als deren Träger zu positionieren.**

Verschiedene Innovationsrankings werden von der Schweiz geführt; auch in entsprechenden internationalen Vergleichen zur Forschung und Entwicklung steht die Schweiz immer unter den Top 5. Verschiedene internationale Konzerne haben ihren Sitz – mindestens aber ihre Forschungs- und Entwicklungsabteilungen – in die Schweiz verlagert, weil sie sie die ideale Kombination von Faktoren finden: tiefe Regulierung, ausgezeichnete Hochschulen, Personenfreizügigkeit und tiefe Steuern. Aber sie finden auch hochinnovative KMU vor. Bei diesen Firmen kommt die Innovation aus der Praxis, nämlich aus der Berufsbildung. Die Berufsbildung führt wiederum nicht nur zu Innovation, sondern sie stärkt den gesamten Arbeitsmarkt.

Das duale Berufsbildungssystem bewährt sich in der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Bildung: inhaltlich bestimmt die Wirtschaft, was gelehrt und gelernt werden muss, damit die Absolventen arbeitsmarktfähig werden. Unser offenes und durchlässiges Bildungssystem stellt einerseits die schulische Bildung sicher und ermöglicht einen angesehenen Forschungsstandort Schweiz. Andererseits haben wir dank der beruflichen Grundbildung, der Höheren Berufsbildung und der Berufsmatur mit Zugang zum Hochschulsystem, seit Jahren eine anhaltend tiefe Jugendarbeitslosigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft ist dementsprechend hoch.

Diese typisch schweizerische Verbindung von Bildung, Innovation, Arbeitsmarkt und Standortattraktivität muss erhalten und gestärkt werden. In den letzten Jahren ist wurde diese Verbindung verschiedentlich auf die Probe gestellt. Bürokratische Hemmnisse, staatliche Interventionen und träge Institutionen sind Bremsklötze im Ausbau der globalen Führerschaft seitens der Schweiz.

#### *Konkrete Reformschritte für die Vitalisierung des Binnenmarkts:*

- Stärkung der Berufsbildung durch die Stärkung ihrer Träger; die Wirtschaft muss sagen, was Ausbildungsinhalte sind.

- Die Digitalisierung der Bildungswelten bereitet junge Menschen und die, welche sich weiterbilden, auf die Integration digitaler Arbeitsgänge in die Wertschöpfung vor, was wiederum zu erhöhter Produktivität führt.
- Die Innovationagentur Innosuisse muss ihre Programme stärker auf die Bedürfnisse der einzelnen Unternehmen oder der Unternehmensgruppen ausrichten, so dass es für sie einfacher aber auch interessanter wird, Innovationsprojekte zu lancieren.

#### *Konkrete Reformschritte für die internationale Positionierung*

- Für die Universitäten müssen die Rahmenbedingungen für die Kooperation mit ausländischen Instituten – namentlich in Nordamerika und Ostasien – attraktiver gemacht werden.
- Die Schweizer Instrumente der internationalen Kooperation müssen verstärkt den Austausch in Bildung, Forschung und Entwicklung einbeziehen.
- Die Schweiz soll international Werbung für ihre Attraktivität als Bildungs-, Forschungs- und Entwicklungsstandort machen.

#### **Instrumente durchsetzen, welche das Wertschöpfungspotenzial in Energie, Klima, Umwelt und Ressourcen steigern**

Energie-, Klima-, Umwelt und Ressourcenpolitik können marktwirtschaftlich verbunden werden. Denn auch hier sprechen die Resultate für sich. Im internationalen Vergleich glänzt die Schweiz als eine der grünsten Wirtschaften und als ein Land, in dem die Wertschöpfung gerade aus Ressourcen- und Energieeffizienz am weitesten fortgeschritten ist. Aktivitäten wie Umwelttechnik, Kreislaufwirtschaft, Recycling, erneuerbaren Energien, das Ausbaugewerbe und die Materialentwicklung sind die Treiber dieser Verbindung.

Subventionen, Lenkungsabgaben und verzerrende Regulierungen, erschweren jedoch die Umsetzung des Wertschöpfungspotenzials in der Energie-, Klima-, Umwelt und Ressourcenpolitik. Erstens sind diese Mechanismen selten technologieneutral und verhindern entsprechend eine offene Entdeckung neuer Technologien. Zweitens richten sich diese Mechanismen oft nach zentralwirtschaftlichen Plänen, die keinen Spielraum für die individuelle Ideenentwicklung, Innovation und Kooperation. Kluge Anreizmechanismen wie zum Beispiel Steuerbefreiungen und die steuerliche Absetzbarkeit von Investitionen in die Ressourcen- und Energieeffizienz sind viel wirkungsvoller.

Doch gerade bei der Energie-, Klima-, Umwelt und Ressourcenpolitik kommt die Versorgungssicherheit als wichtiges politisches Ziel dazu. Sie ist für die Unabhängigkeit der Schweiz – als Gesellschaft und als Wirtschaft – unabdingbar. Doch auch in der Versorgungssicherheit gibt es entsprechende wirtschaftliche Potenziale, zum Beispiel mit der vollständigen Liberalisierung des Strommarkts und mit Erleichterungen für Investitionen in Energieinfrastrukturen.

#### *Konkrete Reformschritte für die Vitalisierung des Binnenmarkts*

- Verbindung der Energie-, Klima-, Umwelt und Ressourcenpolitik mit marktwirtschaftlichen Anreizinstrumenten etwa in der Stromproduktion, den inländischen Massnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz, der Wald- und der Kreislaufwirtschaft inklusive Recycling.
- Vollständige Liberalisierung des Strommarktes zusammen mit Vereinfachungen für Investitionen in Energieinfrastrukturen.
- Aufmachung des inländischen Marktpotenzials für Massnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen, zum Beispiel durch Energieeffizienzprogrammen, Kompensationsmassnahmen, und Senkenleistungen.

#### *Konkrete Reformschritte für die internationale Positionierung*

- Internationale Abkommen mit dem Ziel, die Versorgungssicherheit mit Energieträgern, Energie und Ressourcen sicherzustellen.
- Bildung einer Koalition unter dem Übereinkommen von Paris zur Einführung von internationalen Kooperation- und Kompensationsmassnahmen, welche die Umweltintegrität im besonderen Masse beachten.
- Einsatz für subsidiäre und technologieneutrale Lösungen in allen internationalen Gremien zur Energie-, Klima-, Umwelt- und Ressourcenpolitik.

#### **Fiskalpolitische Verantwortung und gemässigte Steuern schaffen Wohlstand und Lebensqualität.**

Die fiskalische Attraktivität der Schweiz nimmt bereits seit einigen Jahren ab. Die Statistiken sprechen eine deutliche Sprache: Die Staatsverschuldung bleibt hoch. Die Strukturreformen, die eigentlich das Wirtschaftswachstum ankurbeln sollten, bleiben aus.

Dabei entsteht der Eindruck, dass die Steuerpolitik eher darauf hinausläuft, Steuern zu bewahren, zu erhöhen und neu zu erfinden. Eine restriktivere Budgetpolitik würde mehr Spielraum ermöglichen, um Investitionsausgaben zu fördern und Rahmenbedingungen zu schaffen, die das Eingehen von Risiken, Innovation und Prosperität ermöglichen.

Der Staat bläht sich auf allen Ebenen auf. Bund, Kantone und Gemeinden ziehen immer mehr Aufgaben an sich und bauen ihre Stellen aus. Nicht nur werden immer neue Aufgaben für den Staat als solchen kreiert, sondern der Bund zentralisiert die Entscheidungsfindung immer mehr. Dadurch wird der Föderalismus und damit der Steuerwettbewerb abgebaut. Wer dafür bezahlt sind die Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz. Sie verlieren Freiheit und Gestaltungskraft, müssen höhere Steuern bezahlen, was wiederum ihre Lebensqualität sinkt.

#### *Konkrete Reformschritte für die Vitalisierung des Binnenmarkts*

- Überprüfung der Aufgabe des Bundes und der Produktivität der Departemente mit dem ausdrücklichen Ziel, Aufgaben abzubauen bzw. sie dem Föderalismus zurückzugeben und durch Produktivitätssteigerung in der Aufgabenerfüllung den Stellenausbau zu stoppen.
- Stärkung des Föderalismus und der Steuerwettbewerbs.
- Vereinfachung des Steuersystems, namentlich mit der Einführung eines Einheitssatzes zur Mehrwertsteuer und Abbau verschiedener Gebühren.

#### *Konkrete Reformschritte für die internationale Positionierung*

- Steuerwettbewerb in den internationalen Gremien zu verteidigen, das gilt insbesondere gegenüber der BEPS-Initiative der OECD
- Ausgaben- und Schuldenbremse weltweit als teile des Erfolgsmodells Schweiz zu vermarkten
- Bildung einer Koalition steuergünstiger Länder mit Weissgeldstrategie

Stand: 23. Januar 2019

#### **Dossierverantwortlicher**

Hans-Ulrich Bigler, Direktor, Nationalrat  
Tel. 031 380 14 24, E-Mail [h.bigler@sgv-usam.ch](mailto:h.bigler@sgv-usam.ch)