

OKTOBER 2020

ecobst

Schriftenreihe



Das institutionelle Abkommen Schweiz–EU

Ein Vademecum zum Verhältnis mit unserer grossen Nachbarin

Markus Bänziger
Jérôme Müggler
Erika Schönenberger
Jan Riss

Gastbeitrag:
Prof. Dr. Christoph Frei





Inhaltsverzeichnis

Management Summary	4
Vorwort – Ja zum bilateralen Königsweg, Ja zum institutionellen Abkommen	6
1. «Autonomie» – Kurzgeschichte einer Lebenslüge	11
2. Überblick institutionelles Abkommen Schweiz–EU	13
3. Das Abkommen auf dem Prüfstand	16
I. Dynamische Rechtsübernahme	16
II. Flankierende Massnahmen	19
III. Unionsbürgerrichtlinie	20
IV. Staatliche Beihilfen	22
V. Streitbeilegung	25
4. Wie weiter?	29
5. Schlusswort	30
Die meistdebattierten Argumente für und gegen das institutionelle Abkommen	32
Häufig gestellte Fragen	36
Weiterführende Literatur	41
Glossar & Abkürzungsverzeichnis	42
Quellen	44

Management Summary

Die Europäische Union und ihr Binnenmarkt sind für die Schweizer Wirtschaft von enormer Bedeutung. 52% der hiesigen Exporte fliessen in die EU. Für die Ostschweiz beträgt diese Zahl sogar 63.7%.¹ Die bilateralen Abkommen gelten als wesentlicher Pfeiler dieser engen Handelsbeziehungen. Seit zwei Jahrzehnten verschaffen sie der Schweiz sektoriell weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt. Das Freihandelsabkommen von 1972 stellt die Grundlage dar; dabei handelt es sich um ein klassisches, die tarifären Handelshemmnisse abbauendes Handelsabkommen. Die Marktzugangsabkommen der Bilateralen I von 1999 ermöglichen der Schweiz, sektoriell am Binnenmarkt teilzunehmen. Problematisch ist dabei, dass die Bilateralen I keinen Mechanismus enthalten, um ihren Inhalt unkompliziert und zeitnah den regulatorischen Neuerungen im relevanten Handelsrecht der EU anzupassen. Auch kennen sie keinen griffigen Streitbeilegungsmechanismus, mit dem Unstimmigkeiten über die Auslegung der Abkommen unparteiisch entschieden werden können.

Aus diesem Grund ist es angezeigt, einen neuen institutionellen Rahmen zu schaffen, der diese Defizite ausmerzt. Seit 2014 verhandeln die Schweiz und die EU über ein institutionelles Abkommen (InstA), auch bekannt als Rahmenabkommen oder Rahmenvertrag. Dieses soll die institutionellen Mechanismen, wie die dynamische Rechtsübernahme und die Streitbeilegung, für die fünf Marktzugangsabkommen der Bilateralen I sowie für künftige sektorielle Abkommen, mit denen die Schweiz am Binnenmarkt der EU teilnimmt, regeln.

Aufgrund der Tragweite des InstA haben sich die Vorstände der IHK Thurgau und der IHK St.Gallen-Appenzell intensiv und unabhängig von vorherrschenden Meinungen mit dem InstA und weiteren Vertragsformen auseinandergesetzt. Dabei sind die beiden Verbände zum Schluss gelangt, den vorliegenden Entwurf des Abkommens zu unterstützen. Das InstA ist die Voraussetzung dafür, den bilateralen Weg zu konsolidieren und weiterzuentwickeln. Mit dem Mechanismus der dynamischen Rechtsübernahme sichert das InstA den Schweizer Unternehmen weiterhin den Marktzugang zum europäischen Binnenmarkt mit 452 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten. Dieser Mechanismus trägt nicht nur zur verbesserten Rechtssicherheit, sondern auch zu mehr Erwartungssicherheit bei. Die Streitbeilegung entpolitisiert Unstimmigkeiten zwischen den beiden Partnern und bringt die Schweiz als politisch schwächere Vertragspartei auf Augenhöhe mit der EU. Ausserdem verhilft sie dem Freihandelsabkommen – im Falle

der Unterstellung dieses Abkommens unter das InstA – zu einem Schiedsgericht, was in Zeiten des blockierten WTO-Berufungsgerichts vorteilhaft sein kann.

Ein Verhandlungsergebnis stellt immer einen Kompromiss dar. Somit ist auch der vorliegende Vertragsentwurf ein Ergebnis von Zugeständnissen sowohl der Schweiz als auch der EU. In diesem Sinne heissen die Vorstände nicht alle Vertragsergebnisse vorbehaltlos gut. Sie gewichten aber die Sicherung des Marktzugangs, das Mehr an Rechts- und Erwartungssicherheit und somit Wohlstand höher.

Am 27. September bekannte sich die Schweizer Bevölkerung klar zum bilateralen Weg mit der EU. Die Weichen sind damit gestellt. Nun gilt es, rasch den Weg für die Zukunft der bilateralen Beziehungen zu ebnen. Gerade die exportorientierten Unternehmen sind hier auf Klarheit und Sicherheit angewiesen. Damit das InstA möglichst rasch ins Parlament gelangt, fordern die beiden Ostschweizer Handelskammern deshalb eine zügige und zielgerichtete Klärung der strittigen Punkte. Bei der Unionsbürgerrichtlinie und den staatlichen Beihilfen sind mit der EU Präzisierungen anzustreben. Vom Bundesrat erwarten sie ein klares Bekenntnis zum bilateralen Weg und damit auch zum InstA sowie eine transparente Kommunikation.

HANDEL MIT DER EU

Die EU ist die wichtigste Aussenhandelspartnerin der Schweiz. Im Export erwirtschaften Schweizer Unternehmen mehr als jeden zweiten Franken mit der grossen Nachbarin. Für die Ostschweiz fällt diese Zahl mit fast zwei von drei Franken noch deutlich höher aus. Besonders eng ist die Verflechtung mit den Grenzregionen. Allein mit Bayern und Baden-Württemberg betreibt die Schweiz mehr Handel als mit China. Umgekehrt stammen beinahe zwei Drittel aller Importe aus der EU. Aus europäischer Perspektive ist die Schweiz nach den USA (15.2%), China (13.8%) und dem Vereinigten Königreich (12.6%) mit einem Anteil von 6.3% die viertwichtigste Partnerin im Warenhandel. Die über 100 völkerrechtlichen Verträge und Abmachungen zwischen der Schweiz und der EU unterstreichen die starke Verflechtung der beiden Parteien. Diese reichen vom wirtschaftlichen Austausch über die Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen (u.a. in der Forschung) bis zur Zusammenarbeit der Behörden. Dennoch verdeutlichen die Zahlen auch, dass die Schweiz stärker auf die EU angewiesen ist als umgekehrt.

Economiesuisse, 2020, S. 5; Schweizerische Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 2019, S. 2; BAK, 2020, S. 14; Europäische Kommission, 2020, S. 3; Tobler & Beglinger, 2020, S. 8

¹ BAK, 2020, S. 14, 16

Vorwort – Ja zum bilateralen Königsweg, Ja zum institutionellen Abkommen

Geschätzte Mitglieder der IHK Thurgau und der IHK St.Gallen-Appenzell

Über Jahrhunderte galt die Region der heutigen Schweiz als unwirtlich, rau und arm.² Die am nördlichen Alpenkamm liegende Landschaft hat den Menschen ein karges Dasein, geschweige denn Reichtum aus dem damals dominierenden Haupterwerb – der Landwirtschaft – ermöglicht.

Den Mangel an Ressourcen und die schwierigen topografischen Verhältnisse teilweise zu kompensieren vermochte in den Innerschweizer Ständen und im Wallis die Reisläuferei, in der Ostschweiz die Flachsveredelung und der damit einhergehende Export hochwertiger Leinwand.

Im Zuge dessen unterzeichnete beispielsweise St.Gallen 1387 einen Zollfreiheitsvertrag mit Nürnberg zur Erschliessung der Märkte in Böhmen und Polen.³ Damals wie heute sind für Kleinstaaten Handelsverträge essenziell: Sie setzen die Stärke des Rechts vor das Recht des Stärkeren. Das Erfolgsmodell Schweiz gründet gemeinsam mit anderen Faktoren, wie dem dualen Bildungssystem oder der politischen Stabilität, auf soliden und umsichtig ausgehandelten Abkommen mit ihren wichtigsten Partnern.

Dazu zählt unbestritten unsere grosse Nachbarin, die Europäische Union. Die bilateralen Verträge wurden nach dem hauchdünnen Nein des Stimmvolkes zum EWR-Beitritt 1992 beschlossen. Damit hat sich die Schweiz einen Zugang zu ausgewählten Teilmärkten des vor der Haustüre liegenden grössten gemeinsamen Binnenmarktes der Welt⁴ gesichert – und damit den Marktzugang ohne den Preis der politischen Integration. Doch diese Verträge sind wie das Freihandelsabkommen von 1972 statisch: Durch die notwendigen kontinuierlichen Veränderungen im zugrundeliegenden Recht verlieren die Bilateralen an Gültigkeit. Die bilateralen Verträge brauchen deshalb ein Regelwerk, das eine Erosion des Marktzugangs durch veraltete Vertragsbestimmungen verhindert und Mechanismen bereithält, um Uneinigkeiten zwischen der Schweiz und der EU aus

der Welt zu schaffen. Wir brauchen ein institutionelles Abkommen, das den bilateralen Weg fortführt und ihn 20 Jahre nach dessen Startschuss an die veränderten Realitäten anpasst.

Verkannte Realitäten

Das Bild, wonach die Schweiz ihr Recht souverän setzt, entspricht längst nicht mehr der Realität: Seit Jahren übernimmt die Schweiz in einem vergleichbaren Umfang wie die EWR-EFTA-Staaten europäisches Recht.⁵ Damit ermöglicht sie, dass der Zugang zum europäischen Binnenmarkt für hiesige Unternehmen aufrechterhalten bleibt. Bei Anpassungen der bilateralen Abkommen in Bereichen, die sich vom EU-Recht ableiten, sind heute formelle Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU nötig. Das institutionelle Abkommen hingegen sieht einen einfacheren Mechanismus vor: Die EU informiert die Schweiz, falls sie Recht anpasst, das für die Bilateralen relevant ist. Anschliessend erhält die Schweiz das Mitspracherecht im EU-Gesetzgebungsprozess. Die veränderte Bestimmung kann sie mit entsprechenden Fristen übernehmen. Will die Schweiz eine Anpassung des für die Bilateralen relevanten EU-Rechts nicht in ihren Rechtsbestand übernehmen, dann kann die EU darauf nur mit verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen reagieren. Falls die Schweiz mit diesen nicht einverstanden ist, kann sie den Fall von einem von beiden Parteien eingesetzten Schiedsgericht beurteilen lassen. Somit befindet sie sich bei Streitigkeiten mit der EU auf derselben Stufe mit der politisch stärkeren Vertragspartnerin. Ein Souveränitätsverlust sieht anders aus. Das Freihandelsabkommen von 1972 hat diese Streitschlichtung ausgeklammert: Dieser Mangel wird mit dem InstA behoben.

Dieses 1973 in Kraft gesetzte Freihandelsabkommen zwischen der Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft galt in den 70er-Jahren als Verhandlungserfolg der Nachkriegszeit. Ein halbes Jahrhundert später taugt es nicht mehr als Rückfallposition, auch wenn Vereinzelte dies wünschen. Mit dem Freihandelsabkommen von 1972 wurden die damals dominierenden Zolltarife und Mengenbeschränkungen insbesondere im Industriegüterbereich abgebaut, mehr nicht.⁶ Die sektoriellen Abkommen, welche die technischen Handelshemmnisse beinhalten oder sich auf den Luftverkehr, den Landverkehr, die Landwirtschaft und die Personenfreizügigkeit beziehen, sind heute für den Marktzugang viel wichtiger.

Die Schweiz liegt geografisch im Herzen Europas und somit wirtschaftlich mitten im grössten, als gemeinsamer Binnenmarkt zusammengefassten Wirtschaftsraum der

² Mäder, 2020

³ Leuenberger, 1966, S. 9

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020

⁵ Jenni, 2012

⁶ Bundesrat, 2015, S. 11, 13, 74

Welt.⁷ Dieser Markt bietet Zugang zu 452 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten.⁸ Wir tun sehr wohl gut daran, im Sinne der Diversifikation die Zugänge zu neuen Märkten zu sichern und bestehende, in die Jahre gekommene Handelsverträge an die veränderten Bedürfnisse anzupassen. Die Schweiz verhandelt derzeit mit fünf Ländern oder Ländergruppen über Handelsabkommen. Doch kein noch so umfassendes Freihandelsabkommen mit Thailand, Malaysia oder Mercosur wird den Schweizer und gerade den Ostschweizer Klein- und Mittelunternehmen den erodierenden Zugang zu den wichtigen europäischen Nachbarn Deutschland und Österreich ersetzen können. So übersteigt das Handelsvolumen zwischen der Schweiz und Baden-Württemberg und Bayern den Austausch mit China.⁹ Für die Ostschweizer Exportwirtschaft ist die Stellung der EU noch überragender: Fast zwei von drei Franken werden im Aussenhandel mit der grossen Nachbarin verdient. An Europa gibt es im Aussenhandel kein Vorbeikommen.

Die beiden IHK sagen Ja zum institutionellen Abkommen

Der Marktzugang zu den Ländern der EU und somit zu einem gewichtigen Teil Europas ist für die Sicherung der Schweizer Beschäftigung und des damit verbundenen Wohlstandes zentral. In einem über zehnjährigen Prozess konnte mit den Bilateralen nach dem EWR-Nein von 1992 ein neuer, heute als erfolgreich anerkannter Weg beschritten werden. Doch dieser muss 20 Jahre später an die neuen Gegebenheiten angepasst werden.

Die Vorstände der Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell und der Industrie- und Handelskammer Thurgau haben sich gemeinsam in einem umfassenden Prozess unter Beizug von Fachexperten mit dem vorliegenden institutionellen Rahmenabkommen, dessen zentralen Punkten und Alternativen vertieft auseinandergesetzt. Die Schlussfolgerungen liegen vor und sind eindeutig. **Die Vorstände sind überzeugt: Das ausgehandelte institutionelle Abkommen soll, kann und wird dazu beitragen, die heutigen wohlstandsbildenden bilateralen Marktzugangsabkommen zu sichern und für die Zukunft zu rüsten.** Mit Verträgen gewinnt jede Seite Planungs-, Erwartungs- und Rechtssicherheit. Verträge bedeuten immer einen Kompromiss. Die im vorliegenden Vertragsentwurf des institutionellen Abkommens getroffenen Regelungen sichern die notwendige Weiterentwicklung der fünf bestehenden sektoriellen Abkommen und ebnen den Weg für neue, dringende Abkommen wie beispielsweise im Strombereich. **Die Vorstände sprechen sich zudem dafür aus, Präzisierungen in den Bereichen staatliche Beihilfen und Unionsbürger-**

richtlinie zu lancieren. Sie sind überzeugt: Die Europäische Kommission wird sich bei beiden Fragen auf Verhandlungen einlassen, sofern die Schweiz es schafft, geschlossen aufzutreten.

Ein klares Signal an Brüssel

Ja, die Europäische Union hat zu hadern und kämpfen: Sie verliert mit Grossbritannien eines ihrer wichtigsten Mitglieder, aussenpolitisch vermag sie zwischen den grossen Antipoden der USA und China (noch) keine wirkliche Kraft zu entwickeln, der Euro als gemeinsames Projekt droht am internen Gefälle zu zerbersten. Dennoch: Während die grösste Leistung des europäischen Projekts des 20. Jahrhunderts – die längste Friedensphase auf dem Kontinent – mit der zunehmenden zeitlichen Distanz in Vergessenheit gerät, bleibt die wirtschaftliche Errungenschaft: ein Wirtschaftsraum mit 452 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten,¹⁰ von dem die Schweiz als Nichtmitglied wie kein zweites Land profitiert.¹¹ Der barrierearme Zugang dazu ist für die Schweiz als kleine exportorientierte Volkswirtschaft im Herzen Europas unverzichtbar.

Die Schweiz kann heute aus einer Position der Stärke verhandeln: Dank ihrer starken Export- und Binnenwirtschaft, einem stabilen Finanzhaushalt, einer unabhängigen Währung und einer nach wie vor handlungsfähigen Politik verfügt sie über eine solide Verhandlungsposition. Diese widerspiegelt sich im vorliegenden Vertragsentwurf. Angesichts der erodierenden Marktzugänge und des Verhandlungsstopps für weitere sektorielle Abkommen ist allerdings klar, dass die Schweiz nur an Verhandlungsstärke einbüßen kann, falls das InstA scheitert.

In geschickten Verhandlungen muss und kann es dem Bundesrat gelingen, die beiden Knackpunkte Unionsbürgerrichtlinie und die staatlichen Beihilfen zu einer für beide Seiten akzeptablen Lösung zu bringen und den Weg für die Unterzeichnung des InstA zu ebnen. Es wird danach die Aufgabe der Politik sein, durch mehr Konkordanz zu einer verbesserten Handlungsfähigkeit zurückzufinden. Und sie muss anerkennen, dass im politischen Diskurs sowie in Verhandlungen zwischen Menschen, Unternehmen und Staaten dasselbe gilt: Eine für beide Seiten akzeptable Lösung ist nur mit Kompromissen zu haben. Es muss der Schweiz als Ganzes gelingen, die aktuelle innen- sowie aussenpolitische Blockade aufzulösen und damit die darin gebundene politische Energie für die dringenden anstehenden Themen zur Sicherung unseres Wohlstandes und der darauf aufbauenden Wohlfahrt wie der Alterung der Gesellschaft und des Erhalts unserer Lebensgrundlagen freizusetzen.

⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020

⁸ Eurostat, 2020, S. 5

⁹ Schweizerische Botschaft in der Bundesrepublik

Deutschland, 2019, S. 2

¹⁰ Eurostat, 2020, S. 5

¹¹ Bertelsmann-Stiftung, 2019, S. 3 f.

Das Dossier, das Sie nun in den Händen halten, dient Ihnen als Vademecum. Es beginnt mit einer Annäherung zum Verhältnis Schweiz–EU von Prof. Dr. Christoph Frei, gibt Ihnen eine Einführung zum InstA, vertieft anschliessend die zentralen Elemente des Abkommens und mündet schliesslich im Standpunkt unserer Ostschweizer Industrie- und Handelskammern.

Wir wünschen eine anregende und erkenntnisreiche Lektüre.



Jérôme Müggler
Direktor, IHK Thurgau



Markus Bänziger
Direktor, IHK St. Gallen-Appenzell

1. «Autonomie» – Kurzgeschichte einer Lebenslüge

Gastbeitrag von Christoph Frei, Professor der Politikwissenschaft unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Beziehungen, Universität St. Gallen

Nicht nur in den frühen Jahren der Union – damals unterwegs in Gestalt der «Europäischen Gemeinschaften» – gab es hierzulande Zeitgenossen, die das supranationale Unterfangen ins Pfefferland wünschten. Doch das Gebilde ging nicht weg. Im Gegenteil: Es wuchs und gedieh, es wurde stärker, attraktiver und mauserte sich von einer blossen Freihandelszone über die Zollunion zu einem Binnenmarkt, dem im Mai 1992 bereits 12 westeuropäische Staaten angehörten. Schweden, Finnland und Österreich standen wartend vor der Tür.

In einem denkwürdigen Anflug von politischer Kühnheit stellte der Bundesrat damals ein Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen: «l'ouverture de négociations à ce sujet» in einer Formulierung, die Adolf Ogi seinem Kollegen René Felber zugeflüstert haben soll. Die Idee eines Beitritts zur Union wurde von SP, FDP, CVP unterstützt – und vom Wirtschaftsdachverband.

Voltigieren nach helvetischer Art

Im Dezember des gleichen Jahres scheiterte der EWR. In der Folge wandelte sich die Beitrittsoption vom «Ziel» zum unverbindlicheren «strategischen Ziel» und hörte 2006 auf, ein Ziel zu sein, um schliesslich ganz tabuisiert zu werden. 2016 zog die Schweiz das Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen formell zurück. Im Ständerat rief Thomas Minder aus, das Thema sei «kurz und schmerzlos zu beenden», zumal nur noch «ein paar Wahnsinnige» der EU beitreten wollten.

Dass die Schweiz die wirtschaftlich so wichtige Anbindung an den Binnenmarkt bis dahin nicht verloren hatte, verdankt sie jenem «bilateralen» Sonderweg, dessen Entwicklung die Europäische Kommission dem kleinen Nachbarn in den 1990er Jahren nicht verwehren mochte, zumal die Regierung in Bern ihren guten Willen mit dem Beitrittsgesuch bestmöglich unter Beweis gestellt hatte. Mit dem Abschluss der «Bilateralen I», verhandelt durch Staatssekretär Jakob Kellenberger, nahm dieser Sonderweg 1998 feste Konturen an. Seine Wirksamkeit entfaltet er seither über das Medium eines stetig wachsenden Rechtsbestands: Heute regeln rund 180 Verträge die selektive

Anbindung der Schweiz an die Europäische Union und ihren Binnenmarkt. Menu à la carte so weit das Auge reicht.

Der bilaterale Weg der Schweiz mit der Europäischen Union gibt ein wunderbares Lehrstück dazu, wie auch ein Kleinstaat sich behaupten, seine Interessen schützen und befördern kann – solange sich nur Partner finden. Was beim Erzählen dieser Kurzgeschichte gern vergessen geht, sind die Pflichten hinter den Rechten und die Kosten des Erfolgs. Der Preis unserer Prosperität heisst Interdependenz, und diese Verflechtung wiederum bedeutet nicht nur wechselseitige Verletzlichkeit, sondern nüchterner, härter: Abhängigkeit.

Offene Wirtschafts- und Gesellschaftsräume einerseits, national verfasste Staatenräume andererseits sind nicht länger deckungsgleich. Und längst sind Staaten nicht mehr autonom. Sie sind nicht einmal mehr alleinige Inhaber der Möglichkeit, legitim zu zwingen. Akte der öffentlichen Gewalt kommen immer häufiger von aussen, Gleiches gilt für regulatorische Normen und Standards. Aus Marktgrösse, Regulierungsfähigkeit und Sanktionspotential erwächst die «Macht» der EU. Unterdessen ist die Schweiz verpflichtete Partei von deutlich über 4'000 völkerrechtlichen Verträgen. Konkret: Welchen Lebensbereich können Bund und Kantone heute überhaupt noch regeln, ohne dabei Völkerrecht im Allgemeinen und das Recht der EU im Besonderen massgeblich in Rechnung zu stellen? Und welcher Magistrat geht mit solchen Fragen, mit unbequemen Tatsachen und Perspektiven auf den Steuerzahler und die Stimmbürgerin zu?

Wir bleiben selbstbestimmt

Zwischen den realen Bedingungen einer erfolgreichen schweizerischen Europapolitik einerseits und den souveränitätsseligen, medial verstärkten Anti-EU-Stimmungen im Stimmvolk andererseits tut sich denn auch ein tiefer Graben auf. Zugang wollen wir, die notwendigen Rechts- und Kontrollmechanismen lehnen wir indessen ab – und jammern über «fremde Richter», als ob die Glaubwürdigkeit einer Rechtsprechung bei «eigenen» Richtern besser aufgehoben sei. Mit bemerkenswerter Konsequenz richten wir unsere Rechtsordnung an jener des Binnenmarktes aus, schliessen dabei beide Augen und reden von souveräner Unabhängigkeit – ewig, ehern, gottgegeben. Seit 2008 verläutet aus Brüssel, dass die EU mit dem bilateralen Weg der selektiven Anbindung nicht länger zufrieden sei: Zum einen erfolge die Anpassung von schweizerischem Recht an den sich fortentwickelnden Rechtsbestand des Binnenmarktes schleppend bis gar nicht, zum anderen fehle ein klares Streitschlichtungsverfahren. Das institutionelle Rahmenabkommen soll beide Probleme lösen. Aus Sicht der EU stellt das Abkommen eine weitere Konzession an den kleinen Nachbarn dar. Quervergleich: Den Briten wird seit dem Brexit beschieden, der Binnenmarkt sei allein im Gesamtpaket zu haben.

Die Europäische Union bezeichnet den bis anhin konsequentesten Versuch, souveräne Selbstbestimmung unter den Bedingungen transnationaler Verflechtung neu zu formatieren. Über sieben Jahrzehnte hinweg war dieser Struktur der Luxus vergönnt, unter dem sicherheitspolitischen Schutzschirm der Vereinigten Staaten ein einzigartiges Projekt voranzutreiben. Entstanden ist ein Gebilde, das an vielen Enden unvollkommen ist: Man muss die EU wahrlich nicht sympathisch finden. Allein, es gibt die EU – und wir sitzen mittendrin.

Mit dem Rahmenübereinkommen hat Chefunterhändler Roberto Balzaretto ein beachtliches Verhandlungsergebnis erzielt. Naturgemäss ist es ein Kompromisspaket – win some, lose some –, wie könnte es auch anders ein. Die politische Schweiz aber zögert und zaudert und verzettelt sich in vielen Details. Felix Helvetia? Ausgerechnet diesem kleinen, wohlhabenden Land im Herzen Europas fehlt heute jeder strategische Zug. Ausgerechnet dieses einzigartige politische System, bekanntlich das allerbeste der Welt, findet keine Richtung. Ausgerechnet dieser Eidgenossenschaft fehlt der politische Wille – und dieser Mangel schlägt durch.

2. Überblick institutionelles Abkommen Schweiz–EU

Ausgangs- und Interessenlage

Die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen (InstA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union gehen auf den Wunsch beider Parteien zurück. Im Kern möchte die EU den **institutionellen Aspekt** des bilateralen Rechts **vereinheitlichen** und sicherstellen, dass die bilateralen Marktzugangsabkommen zwischen der Schweiz und der EU in jenen Bereichen mit dem EU-Recht übereinstimmen, in denen sie auf dem EU-Recht beruhen.¹² Ein institutionelles Rahmenabkommen soll zudem das Verhältnis zur Schweiz – notabene dem Land, mit dem die EU ausserhalb des EWR die engsten Verbindungen unterhält – konsolidieren und vertiefen.¹³ Auch der Bundesrat erachtet die Neugestaltung der institutionellen Grundlagen als vorteilhaft. Einerseits erlaubt ein neues institutionelles Abkommen, den **Marktzugang** zur wichtigsten Handelspartnerin zu **festigen** und ihn für die Zukunft zu rüsten.¹⁴ Andererseits verhilft es Schweizer Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern zu mehr **Planungs- und Rechts-**

¹² Tobler & Beglinger, 2020, S. 9

¹³ European Union External Action, 2016

¹⁴ DEA, 2018, S. 1

sicherheit, stärkt den **Schutz vor Diskriminierungen** gegenüber der EU-Konkurrenz und ebnet den Weg für **weitere Marktzugangsabkommen**.¹⁵

Kern des InstA

Völkerrechtliche Abkommen bestehen meistens aus einer institutionellen und aus einer inhaltlichen Ebene. Die institutionellen Fragen eines Abkommens beziehen sich auf dessen Funktionsweise, also auf die **«Spielregeln»**, während sich die inhaltliche Seite beispielsweise mit Regelungen zum Warenaustausch oder zum Flugverkehr befasst. Zurzeit enthält jedes bilaterale Abkommen ein eigenes Set an institutionellen Regeln, die zudem klassisch völkerrechtlichen Mustern folgen. Das InstA bezweckt, für die **fünf bestehenden Marktzugangsabkommen** der Bilateralen I, die sich weitgehend von EU-Recht ableiten, neu allgemeingültige griffige institutionelle Regeln aufzustellen. Konkret sind dies die Abkommen zur Personenfreizügigkeit (FZA), zum Landverkehr, zum Luftverkehr, zu den Landwirtschaftsprodukten und zu den technischen Handelshemmnissen (MRA). Für **zukünftige Marktzugangsabkommen** würden die Bestimmungen ebenfalls gelten; hier steht das geplante Stromabkommen im Vordergrund.¹⁶ Nicht unter das InstA fallen demnach das Freihandelsabkommen von 1972 sowie das Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen von 1999, das Teil der Bilateralen I ist. In einer politischen Absichtserklärung halten die Vertragsparteien jedoch fest, beide Abkommen modernisieren zu wollen.¹⁷

Konkret soll das InstA institutionelle Mechanismen in vier Bereichen regeln:

- Fortlaufende Anpassung (Aufdatierung) der bilateralen Abkommen an das EU-Recht, das ihnen zugrunde liegt. Falls ein Abkommen bei geändertem EU-Recht nicht angepasst wird, entspricht dies nicht mehr dem Stand des Binnenmarktes, was zu Ungleichbehandlungen und somit Handelshürden führen kann. Die Aufdatierung wird auch als dynamische Rechtsübernahme bezeichnet.
- Die einheitliche Auslegung der Abkommen parallel zum EU-Recht, wovon sie sich ableiten, durch die Vertragsparteien.
- Die Überwachung der einheitlichen Anwendung der Abkommen. Diese kann durch ein überstaatliches Organ, wie beispielsweise die Kommission in der EU oder die EFTA-Überwachungsbehörde im EWR, oder von den Vertragsparteien selbst (2-Pfeiler-Modell) durchgeführt werden.
- Die Streitbeilegung durch einen Mechanismus mit einem gerichtlichen Element. Dieser wird im Fall eines Streits über die richtige Auslegung oder Anwendung eines Abkommens zwischen der Schweiz und der EU angewandt.¹⁸

¹⁵ DEA, n.d., S. 7

¹⁶ Tobler & Beglinger, 2020, S. 8, 11

¹⁷ DEA, n.d., S. 9

¹⁸ Tobler & Beglinger, 2020, S. 12 f.; DEA, 2018, S. 1 f.

¹⁹ Gafafer, 2018; Parlament 2019a, b; ein detaillierter Verlauf, zusammengestellt von der NZZ, ist abrufbar unter bit.ly/3bNRnRT

Verhandlungsverlauf



Abbildung 1: Verhandlungsverlauf (eigene Darstellung)¹⁹

3. Das Abkommen auf dem Prüfstand

I. Dynamische Rechtsübernahme

Worum geht es?

Die EU möchte mit dem InstA den **institutionellen Aspekt** des bilateralen Rechts **vereinheitlichen** und sicherstellen, dass die Marktzugangsabkommen in den Bereichen, wo sie sich vom EU-Recht ableiten, mit diesem übereinstimmen.²⁰ Aktuell verpflichten die bilateralen Abkommen die EU nicht, Hand zu bieten für die Übernahme neuer EU-Rechtsakte in ein bilaterales Abkommen; umgekehrt verpflichten sie (mit Ausnahme der Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen) die Schweiz ebenso wenig, Hand zu bieten für die Übernahme von neuen EU-Rechtsakten, wenn eine solche Übernahme nicht opportun erscheint. Der aktuelle Mechanismus ist kompliziert und aufwändig. Obwohl bereits heute Aufdatierungen häufig und routinemässig erfolgen, gibt es immer wieder Fälle, bei denen der Übernahmeprozess nur schleppend vorankommt oder eine Vertragspartei eine Übernahme ganz blockiert.²¹ Als Folge drohen die bestehenden Verträge zu erodieren.

Was steht im InstA?

Im InstA verpflichten sich die Schweiz und die EU, neue EU-Rechtsakte, welche für die vom InstA erfassten Marktzugangsabkommen relevant sind, zügig in das betroffene Abkommen zu übernehmen. Die EU informiert die Schweiz darüber, dass ein neuer EU-Rechtsakt erlassen werden soll. Die **Schweiz** wird auf diese Weise **in das Rechtssetzungsverfahren der EU eingebunden** und kann sich einbringen («decision shaping»)²² Nach der Verabschiedung des Rechtsaktes in der EU ist die EU verpflichtet, der Schweiz formell mitzuteilen, dass der Rechtsakt in das betroffene Abkommen übernommen werden soll. Der Gemischte Ausschuss (vgl. Glossar) bespricht allfällige Anpassungen und Ergänzungen (vgl. Abb. 2). Soweit es in seiner Kompetenz liegt, nimmt der Gemischte Ausschuss selbstständig Anpassungen vor. Ist dies nicht der Fall, schlägt der Ausschuss eine formelle Revision des Abkommens vor.²³ Die **Schweiz entscheidet über jede Anpassung gemäss den verfassungsmässigen Entscheidverfahren** zum Abschluss von Staatsverträgen. Aus diesem Grund erfolgt die Rechtsentwicklung dynamisch, nicht automatisch. Dabei wird das Referendumsrecht garantiert und der Schweiz dafür die notwendige Zeit zugestanden: Die Schweiz soll den Rechtsakt binnen zwei Jahren, nachdem sie davon unterrichtet worden ist, übernehmen; im Falle

eines Referendums sind es drei Jahre. Dabei ist die Schweiz grundsätzlich verpflichtet, den betroffenen Rechtsakt zu übernehmen. In Ausnahmefällen kann sich die Schweiz gleichwohl dafür entscheiden, eine Anpassung nicht zu übernehmen. Falls das Schiedsgericht dies als nicht rechtmässig erachtet und die Schweiz an ihrer Entscheidung, den Rechtsakt nicht zu übernehmen, festhält, hat die EU das Recht, verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen zu erlassen. Ein Schiedsgericht kann die Verhältnismässigkeit dieser Ausgleichsmassnahmen überprüfen.²⁴

Was sagen kritische Stimmen?

Insbesondere: SVP, Gewerbeverband²⁵

Kritische Stimmen befürchten insbesondere Souveränitätsverluste und das Diktat der EU. Bemängelt wird dabei, dass die Schweiz die Änderungen bereits vorläufig anwendet, bis diese durch das Parlament und allenfalls durch das Volk bestätigt sind.²⁶ Die demokratischen Prozesse würden nicht mehr als «erste Instanz» gelten, sondern als «Legitimierungsvehikel von EU-Recht».²⁷ Zum Zeitpunkt der Ratifizierung ist unklar, welche Richtung die EU-Gesetzgebung einschlagen wird.²⁸ Es liegt letztlich im Wesen der dynamischen Rechtsübernahme, dass sich die Schweiz zur dynamischen Übernahme von neuen Rechtsakten verpflichtet, deren Inhalt heute noch nicht bekannt ist.

Das sagen die beiden IHK

Aktuell gestaltet sich der **Übernahmeprozess kompliziert und aufwändig**. Ausserdem ist die EU nicht verpflichtet, neue Rechtsakte der Schweiz mitzuteilen und Hand für eine Übernahme zu bieten. Mit der **dynamischen Rechtsübernahme** erhalten die Bilateralen I sowie zukünftige Marktzugangsabkommen einen **einheitlichen und klaren Mechanismus**. Dabei wird auf die Eigenheiten des schweizerischen Vertragsgebungsverfahrens Rücksicht genommen, bei dem im Rahmen des Staatsvertragsreferendums das Volk das letzte Wort hat. Zudem kann die Schweiz im EU-Rechtssetzungsverfahren bei relevanten Geschäften dank ihres **Mitspracherechts** formell sowie informell Einfluss nehmen. Auch hat sie **früher Zugang zu den wesentlichen Informationen**. Bei Uneinigkeit steht beiden Parteien das **Streitbeilegungsverfahren** und damit der Gang an ein Schiedsgericht offen. Schliesslich ist zwar unklar, in welche Richtung sich das relevante EU-Recht entwickelt. Die dynamische Rechtsübernahme greift allerdings nur in den vom InstA betroffenen fünf Abkommen und damit in einem klar begrenzten Rechtsbereich. Zudem passt die Schweiz schon heute ihr eigenes Recht fortlaufend an dasjenige der EU an: Studien zeigen auf, dass die Schweiz etwa gleich viel Anpassungen vornimmt wie die EWR-EFTA-Staaten Liechtenstein und

²⁰ Tobler & Beglinger, 2020, S. 8 ff.

²¹ Tobler & Beglinger, 2020, S. 18 f.

²² DEA, 2018, S. 2; Tobler & Beglinger, 2020, S. 21

²³ Tobler & Beglinger, 2020, S. 21

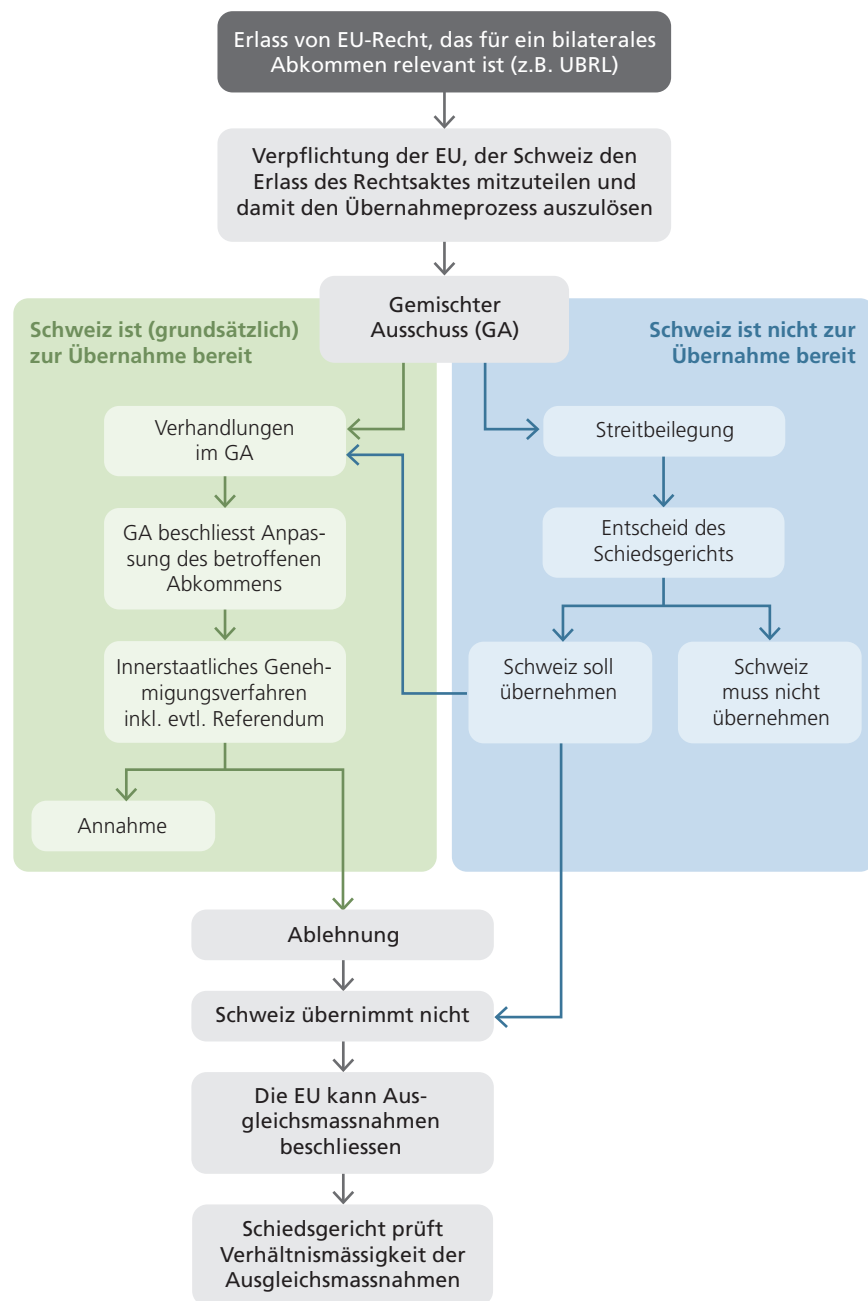
²⁴ DEA, 2018, S. 2; Tobler & Beglinger, 2020, S. 21 f.

²⁵ SRF, 2019b

²⁶ EDA, 2019, S. 7

²⁷ Schweizer Monat, 2019, S. 10

²⁸ Sieber-Gasser, 2019, S. 7 f.



18

Abbildung 2: Dynamische Rechtsentwicklung (eigene Darstellung in Anlehnung an DEA, 2018, S. 6)

Norwegen (vgl. Box EWR). Durch einen institutionalisierten Mechanismus der dynamischen Rechtsübernahme wird der Anpassungsprozess **transparenter**. Das Ausmass der Rechtsanpassungen wäre hingegen weniger betroffen.²⁹

II. Flankierende Massnahmen

Worum geht es?

Die flankierenden Massnahmen (FlAM) betreffen die Regelungen über die **Entsendung von Arbeitnehmenden** in die Schweiz beziehungsweise in die EU und somit einen Aspekt des Freizügigkeitsabkommens (FZA). Die EU hat ihre Entsenderichtlinie von 1996 überarbeitet und eine neue Durchsetzungsrichtlinie erlassen. Im FZA gilt jedoch nach wie vor allein die Entsenderichtlinie von 1996. Weil das Freizügigkeitsabkommen in diesem Punkt nicht aufdatiert ist, drängt die EU auf eine Übernahme dieser Richtlinien.³⁰ Weiter ist die EU der Auffassung, dass die in der Schweiz geltende 8-Tage-Voranmeldefrist für die Entsendung von Arbeitnehmenden in die Schweiz gegen das Freizügigkeitsabkommen verstosse.

Was steht im InstA?

Der Entwurf legt fest, dass das FZA binnen drei Jahren nach Inkrafttreten des InstA um die modernisierte EU-Entsendegesetzgebung angepasst wird. Ausserdem sieht das Protokoll eine Reihe von Kompromissvorschlägen gegenüber der Schweiz vor. Betroffen sind hiesige Regelungen, die vom EU-Recht abweichen, die im Verhältnis zur Schweiz neu aber ausdrücklich als zulässig qualifiziert werden. Dabei handelt es sich um folgende drei Punkte:

- Die **8-Tage-Regel wird durch eine 4-Tage-Regel ersetzt**: Die Unternehmen müssten Entsendungen demnach nicht mehr 8 Kalendertage vor Aufnahme der Arbeit anmelden, sondern nur noch 4 Arbeitstage vorher. Die Anwendung erfolgt nach einer objektiven Risikoanalyse und betrifft nur jene Branchen, in denen die Vorgaben häufig nicht eingehalten werden.³¹
- Eine Kautions zur Absicherung von Vollzugs-, Kontroll- und Verfahrenskosten muss nur noch von jenen Unternehmen entrichtet werden, die ihren finanziellen Verpflichtungen schon früher nicht nachgekommen sind. Dies passiert nach einer branchenspezifischen Risikoanalyse.
- Um Scheinselbstständigkeit vorzubeugen, kann von Selbstständigen eine Reihe von Dokumenten eingefordert werden, womit eine effektive Überprüfung gewährleistet wird.³²

²⁹ Jenni, 2012

³⁰ Tobler & Beglinger, 2020, S. 26 ff.

³¹ Ritter, 2018a

³² Tobler & Beglinger, 2020, S. 27, 29

19

Was sagen kritische Stimmen?

Insbesondere: Gewerkschaften, SP, Grüne, CVP, Gewerbeverband³³

Die Gewerkschaften sehen in den Kompromissvorschlägen insbesondere den Lohnschutz gefährdet. Die SP und die Grünen haben sich in ihrer Position den Gewerkschaften angeschlossen. Die CVP heisst nur Änderungen gut, die das Niveau der hiesigen Löhne und Arbeitsbedingungen gewährleisten. Ausserdem müssten diese Änderungen zuerst mit den Sozialpartnern diskutiert werden.³⁴ Der Gewerbeverband sieht beim Lohnschutz Klärungsbedarf. Die Gewerkschaften kritisieren ausserdem, dass die Voranmeldefrist von 4 Arbeitstagen zu kurz sei.³⁵ Klar ist, dass nicht nur die Arbeitnehmenden, sondern auch die Arbeitgeber durch den verminderten Wettbewerb von den FlaM profitieren. Der Bundesrat hat in diesem Bereich Klärungen verlangt.

Das sagen die beiden IHK

Die **Voranmeldefrist von 4 Tagen ist ausreichend**. Mit effizienten, digital gestützten Kommunikations- und Arbeitsprozessen sind die vereinbarten Überprüfungsprozesse leistbar. Gerade für die zusehends technisch gestützten und spezialisierten Produktionsprozesse ist die rasche und unbürokratische Verfügbarkeit von mitunter ausländischem Montage-, Service- und Unterhaltspersonal für die Aufrechterhaltung der Prozess- und Lieferbereitschaft zentral.

III. Unionsbürgerrichtlinie

Worum geht es?

Die Unionsbürger- oder Freizügigkeitsrichtlinie der EU von 2004 (UBRL) fasste die damals geltenden Verordnungen und Richtlinien zur Freizügigkeit in der EU zusammen und entwickelte die geltenden Rechte punktuell weiter. Dabei handelt es sich zumindest teilweise um Elemente, die auch für das Freizügigkeitsabkommen (FZA) relevant sind. Dazu zählen insbesondere die Regeln zur Ein- und Ausreise sowie zum Aufenthalt von erwerbstätigen Personen; das FZA sieht in diesem Bereich ähnliche Rechte vor. Deshalb erachtet die EU die **Richtlinie als Weiterentwicklung des Freizügigkeitsrechts** und drängt auf eine Übernahme der Richtlinie in das FZA. Allerdings enthält die Unionsbürgerrichtlinie auch Bestimmungen, die sich primär aus dem Konzept der Unionsbürgerschaft ergeben; dies trifft etwa auf Daueraufenthaltsrechte sowie Ansprüche von nicht erwerbstätigen Personen in Bezug auf Sozialleistungen zu.³⁶

³³ SRF, 2019b; Tages-Anzeiger, 2017

³⁴ CVP Schweiz, 2018

³⁵ SRF, 2019b

³⁶ Tobler & Beglinger, 2020, S. 23

Die EU fordert von der Schweiz seit Jahren, der Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie in das FZA zuzustimmen. Der Bundesrat hat dies wiederholt abgelehnt. Nun hat die EU die Angleichung als konkreten Anwendungsfall der dynamischen Rechtsentwicklung in den Verhandlungen zum InstA wieder aufgenommen.³⁷

Der **Bundesrat lehnt die von der EU gewünschte Übernahme der UBRL weiterhin ab** und hat auch im Rahmen der Verhandlungen zum InstA signalisiert, das FZA nicht anpassen zu wollen. In den Verhandlungen setzte er sich für eine Ausnahmeklausel ein, weil er insbesondere die folgenden Regelungen der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) als heikel erachtet:

- «Die Regeln über das Recht auf Gleichbehandlung, insbesondere mit Bezug auf staatliche Sozialleistungen
- Die Regeln über das Recht auf Daueraufenthalt nach 5 Jahren ordentlichem Aufenthalt
- Die spezifischeren beziehungsweise verschärften Regeln über die Ausschaffung von Personen»³⁸

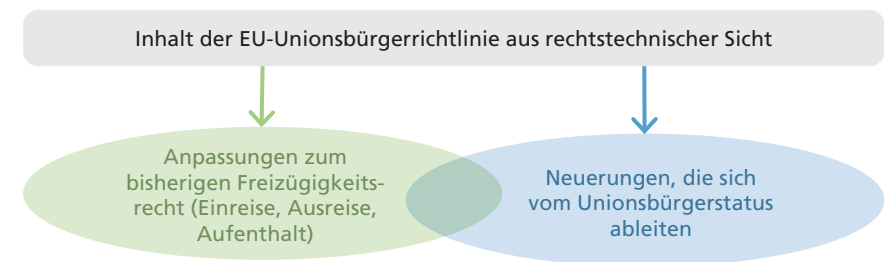


Abbildung 3: Was regelt die Unionsbürgerrichtlinie? (eigene Darstellung in Anlehnung an Tobler & Beglinger, 2020, S. 23)

Was steht im InstA?

Diese unterschiedlichen Positionen haben dazu geführt, dass sich der **Entwurfstext nicht zur UBRL äussert**. Falls die EU eine Aufdatierung wünscht, dann muss sie ihr Anliegen im Gemischten Ausschuss vorbringen. Dieser müsste zuerst festlegen, welche Teile der UBRL in den Bereich des FZA fallen. Anschliessend könnte der Gemischte Ausschuss eine formelle Revision des Abkommens vorschlagen. Die Vertragsparteien wären sodann verpflichtet, die internen Verfahren für eine Abkommensänderung in die Wege zu leiten.³⁹ Laut NZZ sind sich auch Juristinnen und Juristen uneinig darüber, welche

³⁷ Tobler & Beglinger, 2020, S. 23

³⁸ Tobler & Beglinger, 2020, S. 23 f.

³⁹ Tobler & Beglinger, 2020, S. 24

Teile der Richtlinie einer Weiterentwicklung der bilateralrechtlichen Freizügigkeitsrechte gleichkommen und die Schweiz folglich übernehmen müsste. Dies erschwert es, die Sachlage im Vorhinein beispielsweise in Form einer gemeinsamen Erklärung zu regeln.⁴⁰ Aufgrund ihrer Nichterwähnung im Abkommen würde sich deshalb die Frage der UBRL erst in einigen Jahren stellen. Ausserdem besteht hier durchaus Interpretationsspielraum und damit Raum für Verhandlungen.⁴¹

Was sagen kritische Stimmen?

Insbesondere: SVP, FDP, CVP⁴²

Die Gegner befürchten erhöhte Sozialausgaben aufgrund des erleichterten Zugangs von Bürger/innen aus EFTA- und EU-Staaten zu Sozialleistungen.⁴³

Das sagen die beiden IHK

Betrachtet man die Sozialhilfequote jener Personen, die bis anhin unter dem FZA eingereist sind, dann liegt diese mit 2% unter jener von Schweizer Staatsangehörigen mit 2.3%.⁴⁴ Welchen Einfluss die Einführung der UBRL auf dieses Bild hätte, ist schwer abzuschätzen.

22

Daher erwarten die beiden Industrie- und Handelskammern **eine explizite Regelung** im InstA, **wonach die Schweiz nicht verpflichtet ist, die UBRL zu übernehmen**. Der Bundesrat wird aufgefordert, eine solche Klausel anzustreben. Für die beiden IHK ist aber auch klar: Kommt es hart auf hart, darf das aktuelle Verhandlungsergebnis zur UBRL (keine Nennung im InstA) kein unüberwindbares Hindernis für den Vertragsabschluss darstellen.

IV. Staatliche Beihilfen

Worum geht es?

Das EU-Recht und das EWR-Recht kennen ein grundsätzliches Verbot von staatlich gewährten finanziellen Vorteilen wie Subventionen oder Steuererleichterungen. Solche staatlichen Beihilfen müssen in der EU und im EWR grundsätzlich bei der zuständigen Überwachungsbehörde gemeldet werden und sind nur zulässig, wenn eine Ausnahme greift. Der Grund für die Kontrolle von neuen Beihilfen liegt darin, dass solche Vorteile problematisch sind, wenn durch die Bevorteilung einzelner Branchen oder Unternehmen die Produktion gewisser Güter erleichtert wird und dadurch der grenzüberschrei-

tende Warenhandel gehemmt und der Wettbewerb potentiell verfälscht werden.⁴⁵ Da im aktuellen System viele Ausnahmen bestehen, gleicht das Beihilferecht der EU allerdings eher einem Kontroll- als einem Verbotssystem.⁴⁶

Die EU beharrt darauf, ein generelles und umfassendes Beihilfeverbot (inkl. Ausnahmetatbestände) in das Abkommen aufzunehmen, wie es im EU-Recht und im EWR-Recht gilt.⁴⁷

Was steht im InstA?

Der vorliegende Entwurfstext sieht kein allgemein anwendbares sektorübergreifendes Beihilfeverbot vor. Die Regelungen zur Gewährung von Beihilfen werden **nur relevant, sofern und soweit sie sektorspezifisch anwendbar** erklärt werden. Das InstA legt fest, dass das bereits bestehende Beihilfeverbot im Luftverkehrsabkommen angepasst wird. Zudem sollen in zukünftigen Abkommen entsprechende Bestimmungen integriert werden; dies wird insbesondere beim geplanten Stromabkommen der Fall sein. Die Beihilferegeln im InstA sollen dafür als Leitlinie gelten. Zudem wird auch das Freihandelsabkommen (FHA) erwähnt. Einerseits wird in einer Erklärung festgehalten, dass das 1972 geschlossene FHA modernisiert werden soll. Die Erneuerung soll auch die Beihilferegulierung des FHA umfassen. Andererseits sieht der Entwurf vor, dass die Beihilferegulierung des FHA schon vor der angestrebten Modernisierung gemäss den Bestimmungen des InstA ausgelegt werden soll.⁴⁸ Der Bundesrat lehnt eine solche Lesart des InstA allerdings ab und fordert von der EU, Hand zu bieten für eine entsprechende Klarstellung.

23

Die **Überwachung** folgt dem sogenannten **2-Pfeiler-Modell**. Demnach überwacht jede Vertragspartei die staatlichen Beihilfen «in äquivalenter, aber eigenständiger Weise». ⁴⁹ Wenn geplante Beihilfen eine gewisse Schwelle übersteigen, müssen sie der Überwachungsbehörde vorgelegt werden.⁵⁰ In der EU ist dafür die Europäische Kommission zuständig. In der Schweiz wird eine interne, unabhängige Behörde dafür zuständig sein.⁵¹

Was sagen kritische Stimmen?

Insbesondere: Kantone

Die Kantone befürchten im Falle einer erneuerten Beihilferegulierung im FHA, dass ihre Kompetenzen bei der Gewährung von Subventionen und Steuererleichterungen eingeschränkt werden. Dies betrifft zum Beispiel die Staatsgarantie der Kantonalbanken,⁵²

⁴⁰ Höltschi, 2019

⁴¹ Tobler & Beglinger, 2020, S. 24

⁴² SRF, 2019b

⁴³ Höltschi, 2019

⁴⁴ Höltschi, 2019; SECO, 2019, S. 38 ff.

⁴⁵ Tobler & Beglinger, 2020, S. 31

⁴⁶ Tobler & Beglinger, 2020, S. 31 f.

⁴⁷ Tobler & Beglinger, 2020, S. 32

⁴⁸ Tobler & Beglinger, 2020, S. 32 f.

⁴⁹ DEA, 2018, S. 3

⁵⁰ DEA, 2018, S. 3

⁵¹ Tobler & Beglinger, 2020, S. 50

⁵² Hirsbrunner, 2017, S. 24

das Gesundheits- und Steuerwesen.⁵³ Weiter könnten auch der Tourismus, Leistungen im Service public oder die Stromwirtschaft betroffen sein.⁵⁴ Ausserdem wird eine mögliche horizontale Wirkung der Beihilferegelungen im InstA, also die präjudizielle Verknüpfung zwischen InstA und FHA auch ohne Modernisierung des Letzteren, als heikel erachtet.

Das sagen die beiden IHK

Das InstA enthält die Grundsätze, welche bei der Gewährung von Beihilfen zu berücksichtigen sind. Vorderhand sind diese Grundsätze nur für das Luftverkehrsabkommen einschlägig. Das ist aus Sicht der beiden Industrie- und Handelskammern unproblematisch. Das Gleiche gilt für künftige Abkommen wie etwa das Stromabkommen. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass diese neue Beihilferegelung auch eine **horizontale Wirkung** entfalten mag. Eine solche Bestimmung, wonach das Beihilferecht auch im Rahmen des FHA von 1972 bereits vor der Modernisierung dieses Abkommens gemäss den Bestimmungen des InstA ausgelegt werden soll (Entfaltung einer präjudiziellen Wirkung), **lehnen die beiden IHK ab**. Sie erachten die horizontale Wirkung als heikel, da so das Beihilferecht für Bereiche gelten könnte, wo die Schweiz über keinen Marktzugang verfügt. Die beiden IHK sind **zuversichtlich, dass der Bundesrat diesen Knackpunkt lösen wird**.

24

⁵³ Tobler & Beglinger, 2020, S. 34 f.; Bundesrat, 2019, S. 7
⁵⁴ SRF, 2019a

DAS FHA VON 1972

Das Freihandelsabkommen (FHA) von 1972 hat vordergründig wenig mit dem InstA zu tun: Die Schweiz hat sich erfolgreich gegen das Ansinnen der EU gewehrt, sowohl das FHA als auch das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen dem InstA zu unterstellen. Allerdings tangiert der vorliegende Entwurf das FHA in zwei Punkten. Erstens halten beide Parteien in einer gemeinsamen Erklärung fest, das Abkommen modernisieren zu wollen. Zudem würden dann diejenigen Bereiche des modernisierten FHAs, bei denen die Schweiz am EU-Binnenmarkt teilnimmt, dem InstA unterstellt.

Zweitens kann das Streitschlichtungsverfahren des InstA nach dessen Inkrafttreten auf das FHA angewandt werden. Bedingung dafür ist, dass sich beide Parteien im konkreten Fall dazu bereit erklären. Dies ist für die Schweiz einerseits von Vorteil, weil die WTO-Streitbeilegung seit 2019 eingeschränkt funktionsfähig ist. Andererseits enthält das FHA mit der EU als einziges FHA der Schweiz kein schiedsgerichtliches Element für die Streitbeilegung.

Tobler & Beglinger, 2020, S. 33 f., S. 62; EDA, 2019, S. 15 f.; Sieber-Gasser, 2019; Sieber-Gasser, 2020, S. 9 ff.

V. Streitbeilegung

Worum geht es?

Der Begriff der Streitbeilegung bezieht sich auf Streitigkeiten zwischen der Schweiz und der EU, also auf der obersten Ebene des bilateralen Rechts. Das Streitbeilegungsverfahren kommt dann zum Zug, wenn zwischen den Parteien **Uneinigkeit** über die **Auslegung und Anwendung der Abkommen** besteht. Der Rechtsschutz von privaten Parteien ist hiervon nicht betroffen. Dort kommen die üblichen Verfahren vor unionalen und nationalen Gerichten zum Zug.⁵⁵

Derzeit sehen drei Abkommen für die Streitbeilegung die Einsetzung von Schiedsgerichten vor: das Zollabkommen, das Kernfusionsabkommen und das Versicherungsabkommen. Ansonsten bestimmen die heutigen Regelungen im bilateralen Recht, dass Uneinigkeiten im dafür zuständigen Gemischten Ausschuss behandelt werden. Wenn sich der Gemischte Ausschuss nicht einigen kann, kann keine gerichtliche Instanz angerufen werden, um die umstrittene Frage definitiv zu klären. Die strittigen Punkte können so über Jahre im Gemischten Ausschuss hängig bleiben.⁵⁶

Was steht im InstA?

Das **Streitschlichtungsverfahren** des InstA sieht für Uneinigkeiten zwischen der Schweiz und der EU das Schema in Abbildung 4 vor: Eine Streitigkeit über die Auslegung oder Anwendung eines vom InstA erfassten Abkommens wird wie bis anhin zuerst im zuständigen Gemischten Ausschuss diskutiert. Falls dort innerhalb von drei Monaten die Streitigkeit nicht behoben werden kann, kann jede Partei die Einsetzung eines Schiedsgerichts verlangen.⁵⁷ Dieses ist in jedem Fall bemüht, Entscheide einstimmig zu fällen.⁵⁸ Falls es sich bei der umstrittenen Norm um einen Begriff des EU-Rechts handelt, muss das Schiedsgericht die Frage der Auslegung dem EuGH unterbreiten. Dieser entscheidet verbindlich über die Auslegung. Das Schiedsgericht entscheidet dann den konkreten Streitfall. Bei Uneinigkeiten über Bestimmungen der Abkommen, die nicht auf EU-Recht beruhen, obliegt die Auslegung und Entscheidung allein dem Schiedsgericht.⁵⁹

Falls eine Partei das Urteil des Schiedsgerichts missachtet, kann die Gegenseite angemessene Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Falls die Partei, die den Schiedsspruch nicht beachtet, diese Massnahmen als nicht verhältnismässig erachtet, kann sie ein

25

⁵⁵ Tobler & Beglinger, 2020, S. 38; Cottier, 2019

⁵⁶ Tobler & Beglinger, 2020, S. 37 f.

⁵⁷ Tobler & Beglinger, 2020, S. 45

⁵⁸ EDA, 2019, S. 8

⁵⁹ Tobler & Beglinger, 2020, S. 45

Schiedsgericht anrufen (vgl. Abb. 4).⁶⁰ Das Schiedsgericht entscheidet sodann über die Verhältnismässigkeit.⁶¹ Laut der Direktion für europäische Angelegenheiten dürften solche Streitbelegungsverfahren mehrere Jahre dauern.⁶²

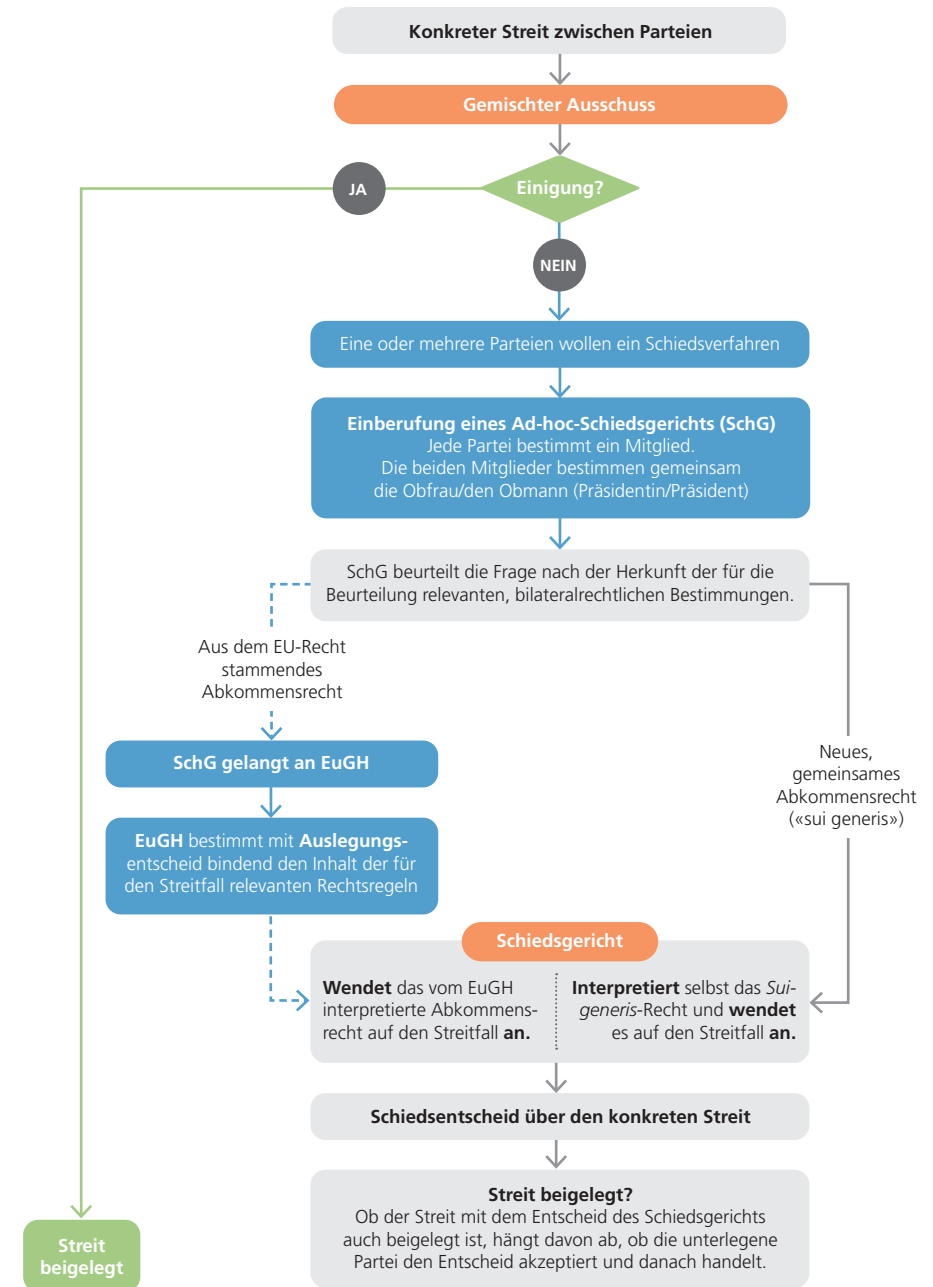
Was sagen kritische Stimmen?

Insbesondere: SVP⁶³

Die Gegner führen insbesondere zwei Argumente gegen das vorgesehene Streitschlichtungsmodell ins Feld: Einerseits wird bemängelt, dass es sich beim EuGH um eine **Institution der Gegenpartei** handle, der die Unparteilichkeit fehle.⁶⁴ Andererseits werde durch einen gerichtlichen Entscheid verunmöglicht, den Streitpunkt auf politischer Ebene zu lösen, und somit der **politische Freiraum eingeschränkt**.⁶⁵

Das sagen die beiden IHK

Die Schweiz ist als kleines Land ohne nennenswerte natürliche Ressourcen auf stabile Handelsbeziehungen und starke internationale Institutionen angewiesen. Bislang besteht in den meisten bilateralen Abkommen kein gerichtsförmiges Verfahren, um Uneinigheiten über die Auslegung und Anwendung von Verträgen klären zu lassen. In der Regel ist dies zu Ungunsten eines kleineren, politisch «schwächeren» Vertragspartners. Der im InstA vorgesehene **Streitbelegungsmechanismus bietet die Möglichkeit, Uneinigkeiten gerichtlich entscheiden zu lassen**. Dies **erhöht die Rechtssicherheit** und ist für die Schweiz ein Gewinn, da die EU aufgrund ihres Gewichts politisch am längeren Hebel sitzt. Für die Schweiz ist dabei vor allem der **Schutz vor einseitigen Massnahmen der EU** bedeutsam. Ausserdem werden Streitigkeiten zur Auslegung von Bestimmungen, die sich nicht vom EU-Recht ableiten, allein von einem paritätisch besetzten Schiedsgericht entschieden. Bei von EU-Recht abgeleitetem Abkommensrecht entscheidet der EuGH zwar verbindlich über die Auslegung. Der Vorwurf, es fehle dem EuGH an Unparteilichkeit, zielt jedoch ins Leere. Es deutet nichts darauf hin, dass der EuGH tendenziell gegen die Schweiz entscheiden würde.⁶⁶ Schliesslich muss der EuGH unionsrechtlich – also aus Gründen der Autonomie des EU-Rechts und der in den EU-Verträgen festgelegten Zuständigkeitsordnung – zwingend das letzte Wort über die Auslegung von EU-Recht in der EU haben; dazu gehört auch EU-Recht, das vervölkerrechtlich auf einen Drittstaat ausgedehnt wird.



⁶⁰ Tobler & Beglinger, 2020, S. 48

⁶¹ Cottier, 2019

⁶² DEA, 2018, S. 3

⁶³ SRF, 2019b

⁶⁴ Baudenbacher, 2019, S. 6

⁶⁵ Tobler & Beglinger, 2020, S. 49

⁶⁶ Oesch & Speck, 2017, S. 270

Abbildung 4: Grundzüge des Streitschlichtungsverfahrens (eigene Darstellung in Anlehnung an Tobler & Beglinger, 2020, S. 46)

DER EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSRAUM (EWR)

Die drei EWR-EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein bilden gemeinsam mit der Europäischen Union den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Volk und Stände lehnten es 1992 ab, ebenfalls dem EWR beizutreten. Der damals hauchdünne Entscheid bildete den Startschuss für den bilateralen Weg.

Im InstA sind zahlreiche institutionelle Mechanismen ähnlich oder gleich geregelt wie im EWR-Abkommen. Die Beteiligung am Binnenmarkt geht für die EWR-EFTA-Staaten allerdings deutlich weiter; dasselbe gilt umgekehrt aber auch für die Einbussen an Souveränität und Eigenständigkeit, die damit einhergehen. Dies liegt einerseits an der umfassenden Verpflichtung zur dynamischen Übernahme von neuen EU-Rechtsakten im Bereich des Binnenmarktes und an der supranationalen EFTA-Überwachungsbehörde, welche die Umsetzung der Abkommen überwacht. Andererseits begründet der EWR einen umfassenderen Geltungsbereich. So umschliesst er die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes (freier Personen-, Dienstleistungs-, Waren- und Kapitalverkehr) und die damit einhergehenden Rechte für Personen und Unternehmen; dazu gehört aber auch die Verpflichtung, die horizontalen Massnahmen wie beispielsweise in der Sozial- und Umweltpolitik zu beachten. Ausserdem sind die EWR-EFTA-Staaten im von den USA entfachten Handelskrieg bessergestellt: Die Schutzmassnahmen, welche die EU als Antwort auf die zusätzlichen Zölle der Vereinigten Staaten auf Stahl und Aluminium erlassen hat, betrafen die EWR-EFTA-Staaten nicht.

Hölschi, 2018; Bundesrat, 2018; Europäisches Parlament, 2019; Sieber-Gasser, 2020, S. 9

4. Wie weiter?

Die EU hat klargemacht, dass sie eine **Sistierung** oder Aufschiebung der Verhandlungen **ablehnt**. Dennoch sind auch in Zukunft institutionelle Verhandlungen möglich. Dazu wäre aber von Seiten der EU ein neues Verhandlungsmandat nötig. Weiter hätte laut EDA eine Zurückweisung des aktuellen Verhandlungsergebnisses den **Abbruch laufender Verhandlungen** in sektoriellen Dossiers – wie etwa im Strombereich – und die fehlende Anerkennung der Börsenäquivalenz zur Folge. Zentral ist die Ankündigung, dass die EU laut Kommissar Johannes Hahn ohne ein institutionelles Abkommen nicht mehr zur Anpassung der bestehenden Abkommen bereit sei. Dies hätte einen **schwindenden Marktzugang** und **steigende Rechtsunsicherheit** zur Folge. Die EU betrachtet den Status quo – also die Fortsetzung des bilateralen Wegs auf der Basis der aktuell geltenden Abkommen ohne gemeinsamen institutionellen Rahmen – scheinbar nicht mehr als geeignete Option.⁶⁷

Weiter wird befürchtet, dass die Schweiz nicht als assoziierter Staat am EU-Rahmenprogramm Forschung und Innovation ab 2021 mitwirken kann, weil die EU nicht bereit ist, ein Abkommen über die Teilnahme der Schweiz abzuschliessen. Der Bund sieht insbesondere auch Verhandlungen in folgenden Bereichen gefährdet: Kabotage-Rechte im Luftverkehr, Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Eisenbahngesellschaft (EU Agency for Railways, ERA), Beteiligung am öffentlich regulierten Dienst (Public Regulated Service, PRS), an der Agentur des Europäischen globalen Navigationssatellitensystems GNSS (Global Satellite Navigation System Agency, GSA, Galileo) sowie am Programm MEDIA beziehungsweise Kulturelles Europa.⁶⁸

Nach der Ablehnung der Kündigungsinitiative am 27. September durch Volk und Stände steht der Bundesrat vor zwei Optionen: Erstens könnte der Bundesrat das InstA in seiner jetzigen Form unterzeichnen. Zweitens sind Nachverhandlungen oder Präzisierungen denkbar. Diese könnten sich entweder auf den Vertragstext selbst beziehen und/oder auf gemeinsame Erklärungen, welche den Text ergänzen und umstrittene Punkte klären. Die nachverhandelte beziehungsweise ergänzte Version des InstA könnte sodann wiederum unterzeichnet oder verworfen werden. Der zuständige EU-Kommissar Johannes Hahn liess im Dezember 2018 verlauten, die EU betrachte den Vertragsentwurf als definitiv.⁶⁹ Ob dennoch Nachverhandlungen möglich sind, ist «im Kern eine politische Frage».⁷⁰ Im Falle einer Unterzeichnung muss der Vertrag **vom**

⁶⁷ EDA, 2019, S. 4

⁶⁸ EDA, 2019, S. 4

⁶⁹ Tobler & Beglinger, 2020, S. 52 f.

⁷⁰ Tobler & Beglinger, 2020, S. 53

Parlament genehmigt werden. So weit ist umstritten, ob das **fakultative oder das obligatorische Staatsvertragsreferendum** greifen würde und folglich abschliessend das Stimmvolk entscheidet.⁷¹

Angenommen, sowohl die Schweiz als auch die EU würden dem Abschluss des InstA zustimmen, so besteht jederzeit für beide Parteien die Möglichkeit, das Abkommen zu kündigen. Dieses tritt dann sechs Monate nach der Mitteilung über die Kündigung ausser Kraft. Zusätzlich werden alle Abkommen ausser Kraft gesetzt, die nach dem InstA geschlossen wurden und sich auf das InstA beziehen. Die fünf bestehenden Marktzugangsabkommen sind nicht zwingend von der Kündigung betroffen, sondern unterstehen einem dreimonatigen Konsultationsprozess im horizontalen Gemischten Ausschuss (vgl. Glossar). Sofern sich die Parteien darauf einigen, dass die Abkommen weitergeführt werden sollen, bleiben diese in Kraft. Falls keine Einigung zustande kommt, treten diese Abkommen nach weiteren sechs Monaten Kündigungsfrist ausser Kraft.⁷²

5. Schlusswort

Das InstA ist gespickt mit zahlreichen technischen Details. Da die Übersicht zu verlieren ist ein Leichtes. Um das grosse Ganze zu sehen, hilft vielleicht ein Blick auf die andere Seite der Grenze: auf die europäische Seite.

Bei deutschen Kommentatoren stellt sich vor allem Kopfschütteln ob der Schweizer Unentschlossenheit ein: Die «Frankfurter Allgemeine Zeitung» (FAZ) sieht eine exportstarke, reiche Schweiz, der die EU sehr weit entgegengekommen sei.⁷³ Dies sei insbesondere bei der dynamischen Rechtsübernahme und der Streitbeilegung der Fall. Der vehemente Widerstand gegen die Forderungen der EU bei den flankierenden Massnahmen, die als «vergleichsweise harmlos» erachtet werden, stösst auf wenig Verständnis.⁷⁴ Das «Katz-und-Maus-Spiel»⁷⁵ des Bundesrates und den «fehlenden Beitrittswillen vor Augen, stören sich die EU-Mitgliedstaaten inzwischen an den Extrawürsten, die sich die Schweizer genehmigen»⁷⁶. Vielmehr sieht man das Abkommen auf der anderen Seite des Bodensees als Stärkung der Schweizer Souveränität an⁷⁷, ganz

nach dem dänischen Finanzminister Kristian Jensen: «There are two kinds of European nations. There are small nations and there are countries that have not yet realized they are small nations.»⁷⁸

Die Schweiz hat einen guten Vertrag ausgehandelt. Verhandlungsergebnisse stellen stets Kompromisse dar – es kann nie nur Sieger geben. Somit ist auch der vorliegende Vertragsentwurf ein Ergebnis Schweizer und europäischer Zugeständnisse. Zwei Elemente gilt es durch den Bundesrat in weiteren Schritten zu präzisieren: Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen. Die Vorstellungen dazu sind formuliert.

Schliesslich liegt es in den Händen unseres Parlaments und allenfalls des Stimmvolks, die politische Abwägung vorzunehmen.

Welche Wendungen das Bündnis Schweiz–EU auch noch nehmen wird, die beiden Industrie- und Handelskammern Thurgau und St.Gallen-Appenzell sind überzeugt, im InstA die im aktuellen Umfeld beste Lösung für die Weiterentwicklung der bilateralen Verträge und damit für Rechtssicherheit, Marktzugang und Wohlstand zu haben.



Jérôme Müggler

Markus Bänziger

⁷¹ Tobler & Beglinger, 2020, S. 51

⁷² Tobler & Beglinger, 2020, S. 61; EDA, 2019, S. 15

⁷³ Ritter, 2018a

⁷⁴ Ritter, 2018b

⁷⁵ Ritter, 2019

⁷⁶ Ritter, 2018b

⁷⁷ Ritter, 2019

⁷⁸ Murphy, 2017

Die meistdebattierten Argumente für und gegen das institutionelle Abkommen

CONTRA

Insbesondere SVP, SP, Grüne, Gewerkschaften⁷⁹

Brüssel gegen Souveränität und Föderalismus

Die dynamische Rechtsübernahme⁸¹ höhlt das bewährte, demokratische System der Schweiz aus: Die **EU diktiert** der Schweiz ihre Gesetze und Verordnungen. Bis zur Genehmigung durch das Parlament und allenfalls das Volk wendet die Schweiz die Änderungen bereits vorläufig an. Die demokratischen Prozesse gelten nicht mehr als «erste Instanz», sondern als «Legitimierungsvehikel von EU-Recht».⁸² Zum Zeitpunkt der Ratifizierung des InstA ist unklar, welche Richtung die EU-Gesetzgebung einschlagen wird.⁸³ Ausserdem untergräbt Brüssel den Schweizer Föderalismus.

Fremde Richter

Im Fall von Streitigkeiten über einen Begriff des EU-Rechts würde das **Schiedsgericht** den **EuGH** um seine Meinung bitten müssen. Dieser entscheidet dann verbindlich über die Auslegung, jedoch nicht über die Lösung im konkreten Fall.⁸⁸ «Fremde Richter» bestimmen also die Rechtsanwendung in der Schweiz: ein «Frontalangriff auf die eigenständige Rechtsprechung der Schweiz».⁸⁹ Diese verliert de facto das letzte Wort in der Rechtsprechung in den von den Abkommen erfassten Bereichen.⁹⁰

PRO

Insbesondere Bundesrat, FDP, BDP, GLP, Economiesuisse⁸⁰

Marktzugang, Rechtssicherheit und Wohlstand

- Das dynamische Aufdatieren garantiert das gute Funktionieren der bilateralen Abkommen und der Schweizer Exportwirtschaft damit den **Marktzugang** und somit Absatzmärkte. Ohne dynamische Rechtsentwicklung verlieren die Bilateralen ihren Wert. Dies gilt insbesondere auch in Bezug auf **technische Handelshemmnisse**, die **zunehmen**, wenn die Rechtslage in der EU und das bilaterale Recht auseinanderklaffen. Dies führt zu Rechtsunsicherheit, vermindert die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz und gefährdet somit Arbeitsplätze.

Gleiches Recht für alle

- Die EU will mit dem EuGH als letzter Instanz zur Auslegung von Begriffen des EU-Rechts die Homogenität ihres Rechts gewährleisten. Der Binnenmarkt wurde von der EU geschaffen. Möchte die Schweiz Zugang dazu, dann muss sie sich an dessen **Spielregeln** halten. Könnten Drittländer das Recht selbst interpretieren, käme dies einer Bevorzugung gegenüber den EU-Mitgliedstaaten gleich und würde die einheitliche Geltung des EU-Rechts in Frage stellen. Ein Seitenblick auf das Ver-

- Die EU ist mit dem neuen Verfahren zur dynamischen Rechtsübernahme verpflichtet, der Schweiz neue abkommensrelevante EU-Rechtsakte **mitzuteilen** und damit das Verfahren der dynamischen Rechtsübernahme auszulösen.
- Das InstA trägt dem speziellen Schweizer Vertrags- und Gesetzgebungsverfahren Rechnung, indem angemessen **lange Fristen** (inkl. der Durchführung eines allfälligen Referendums) gelten.⁸⁴
- Die Schweiz erhält das **Mitspracherecht** (decision shaping) im EU-Gesetzgebungsverfahren.⁸⁵
- Gewisse institutionelle Mechanismen sind in einzelnen Abkommen – zumindest an-

satzweise – bereits enthalten, bspw. die Homogenitätsregeln in Bezug auf die Berücksichtigung der EuGH-Praxis bei der Auslegung des Luftverkehrsabkommens und des FZA oder die Zuständigkeit des EuGH bei der Gewährung von Rechtsschutz im Luftverkehrsabkommen.⁸⁶

- Die Schweiz passt ihr Recht bereits heute in ähnlichem Umfang wie die EWR-EFTA-Staaten an das EU-Recht an. Allerdings geschieht dies aktuell weniger transparent. Mit einem Mechanismus der dynamischen Rechtsübernahme würde vor allem die **Transparenz** und nicht das Ausmass der Rechtsanpassungen erhöht.⁸⁷

hältnis der Schweiz zu Liechtenstein zeigt dies anschaulich: Liechtenstein möchte Teil des Schweizer Zoll- und Währungssystems sein. Die Schweiz würde sich aber weigern, wenn «die Liechtensteiner in die Ausgestaltung und Interpretation dieser Rechtssysteme eingreifen wollten».⁹¹

- Der institutionelle Aufbau der EU folgt dem Prinzip der Gewaltentrennung. Der EuGH urteilt unabhängig von den Interessen und Positionen der anderen EU-Organe wie der Europäischen Kommission. Dies zeigt sich anschaulich bei Urteilen des EuGH über

die Auslegung von Abkommen der EU mit Drittstaaten (wie etwa dem FZA mit der Schweiz). Der Vorwurf, es fehle dem EuGH an Unparteilichkeit, zielt ins Leere.⁹²

⁷⁹ SRF, 2019b

⁸⁰ SRF, 2019b, c

⁸¹ Diese betrifft nur EU-Recht, das im Anwendungsbereich der Marktzugangsabkommen erlassen wurde (EDA, 2019, S. 6)

⁸² Schweizer Monat, 2019, S. 10; EDA, 2019, S. 7

⁸³ Sieber-Gasser, 2019, S. 7 f.

⁸⁴ EDA, 2019, S. 2

⁸⁵ EDA, 2019, S. 6

⁸⁶ Tobler & Beglinger, 2020, S. 36, 42 f.

⁸⁷ Jenni, 2012

⁸⁸ Tobler & Beglinger, 2020, S. 43

⁸⁹ Schweizer Monat, 2019, S. 11

⁹⁰ Sieber-Gasser, 2019, S. 8

⁹¹ Schweizer Monat, 2019, S. 18

⁹² Oesch & Speck, 2017, S. 270 f.

Technokraten anstatt Volksvertreter

Der Gemischte Ausschuss setzt sich aus Technokraten zusammen. Dementsprechend fehlt ihm die demokratische **Legitimation**.

Das ist korrekt. Allerdings wird durch das InstA ein **gemischter parlamentarischer Ausschuss** geschaffen. Dieser tauscht sich über alle dem InstA unterstellten Sachbereiche aus und hat zum Ziel, das gegenseitige Verständnis zu stärken.⁹³

Machtpolitik aus Brüssel

Die EU setzt die Schweiz mit ihren Vorgaben unter **Druck** und bedient sich dabei machtpolitischer Instrumente. Bestes Beispiel ist die nicht mehr verlängerte Äquivalenzerkennung der Schweizer Börsenregulierung.

Schiedsgericht statt sachfremder Druckmittel

Die EU ist für die Schweiz wichtiger als umgekehrt. Aufgrund dessen ist die Schweiz bei Massnahmen wie der nicht mehr verlängerten Anerkennung der Börsenäquivalenz verwundbarer als die EU. Der im InstA vorgesehene Streitschlichtungsmechanismus verbessert die Schweizer Position. Falls die EU gegen ein bilaterales Abkommen ver-

stösst, kann die Schweiz die Rechtslage vor einem Schiedsgericht klären lassen. Falls die Schweiz neue Rechtsakte der EU nicht übernehmen möchte, müssen die **Ausgleichsmassnahmen** der EU **verhältnismässig** sein. Die Schweiz kann dies vor dem Schiedsgericht prüfen lassen. Heute steht ihr dieses Instrument nicht zur Verfügung.⁹⁴ Gerade weil

die Schweiz politisch weniger Gewicht als die EU hat und stärker auf den Marktzugang angewiesen ist, stärkt der Streitschlichtungsmechanismus ihre Position durch die Entpolitisierung von Streitigkeiten und fördert die Rechtssicherheit.⁹⁵

Das Ende des bilateralen Wegs

Das InstA bedeutet das Ende des bilateralen Wegs. Die Schweiz sollte das Rahmenabkommen daher ablehnen und andere, bessere Konditionen aushandeln.

Die beste Option

Die **Alternativen** zum InstA sind alle **deutlich schlechter**: Ein EU-Beitritt, der Beitritt zum EWR, der Rückzug auf ein FHA und der Status quo brächten alle entweder erhebliche Souveränitätsverluste oder hohe Einbusen für die Wirtschaft und den Wohlstand mit sich. Angesichts des Brexits sind völlig neue Verhandlungen in absehbarer Zeit unrealistisch. Weil die Schweiz stärker auf die

EU angewiesen ist als umgekehrt, sind ihre **Aussichten** bei **erneuten Verhandlungen äusserst ungewiss**. Ausserdem würde bis dahin der **Marktzugang** ohne Anpassung der Abkommen stetig **erodieren**. Zudem ist die EU der Schweiz in zahlreichen Punkten entgegengekommen. So ist sie bspw. von ihrem ursprünglichen Ansinnen abgerückt, eine überstaatliche Überwachungsbehörde analog

dem EWR-Modell einzusetzen.⁹⁶ Das InstA garantiert somit am besten langfristige und funktionierende Rechtsbeziehungen mit der EU. Damit tritt auch die Diskussion über eine zukünftige EU-Mitgliedschaft der Schweiz in den Hintergrund.⁹⁷

⁹³ EDA, 2019, S. 7
⁹⁴ EDA, 2019, S. 2

⁹⁵ Cottier, 2019

⁹⁶ Tobler & Beglinger, 2020, S. 50
⁹⁷ Sieber-Gasser, 2020, S. 15 f.

Häufig gestellte Fragen

1. Warum machen wir nicht wie bisher mit den Bilateralen I weiter?

Die Schweiz ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten mit dem bilateralen Weg sehr gut gefahren. Sie profitiert pro Kopf so stark vom Zugang zum EU-Binnenmarkt wie kein anderes Land – und dies notabene als Nicht-EU-Mitglied.⁹⁸ Das InstA ermöglicht, diesen bilateralen Weg zu konsolidieren und fortzuführen. Es ist die Grundvoraussetzung, den bilateralen Abkommen mit der EU jenes institutionelle Kleid zu verpassen, das eine aufeinander abgestimmte und – im Rahmen der weiterhin existierenden Freiräume – dennoch eigenständige Weiterentwicklung des jeweiligen Rechts erlaubt.

Doch weshalb ist dies notwendig? Die Bilateralen I – zusammen mit dem Freihandelsabkommen von 1972 das Fundament der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU – sind nicht in Stein gemeisselt. Es war bereits bei ihrem Inkrafttreten klar, dass diese Abkommen stetig aufdatiert werden müssen, um das gute Funktionieren nicht zu gefährden. Während sich das regulatorische, wirtschaftliche und politische Umfeld in den vergangenen zwei Jahrzehnten stetig weiterentwickelt hat, kennen die bilateralen Abkommen keinen Mechanismus, der es erlaubt, die regulatorischen Neuerungen dynamisch – das heisst unkompliziert, zügig und in einem formalisierten und transparenten Verfahren – in das bilaterale Recht aufzunehmen. Ohne institutionellen Rahmen erodieren die bestehenden Abkommen weiter. Neue notwendige sektorielle Marktzugangsabkommen wie beispielsweise ein Stromabkommen wären ausgeschlossen.⁹⁹ Die Schweiz würde sich schleichend von Europa abmelden.

Ein Ja zum InstA ist deshalb schlicht die logische Fortführung des bilateralen Wegs.

2. Büsst die Schweiz mit dem InstA an Souveränität ein?

Bis vor zwei Jahrhunderten galt die Schweiz als unwirtlicher Ort. Sie exportierte Söldner in die Alte und Armut in die Neue Welt. Damals wie heute kompensiert(e) das Binnenland Schweiz den Mangel an natürlichen Ressourcen mit seiner Aussenhandelsstärke. Um Zugang zu neuen Märkten, Konsumentinnen, Lieferanten und Fachkräften zu erhalten, muss sie sich mit den jeweiligen Hoheitsträgern auf gemeinsam geltende Regeln einigen. Daher ist es illusorisch zu glauben, die Schweiz sei unabhängig und in ihrer Gesetzgebung völlig frei. Dies widerspiegelt sich beispielsweise im autonomen Rechtsvollzug: Damit die hiesigen Unternehmen die europäischen Standards erfüllen und im Binnenmarkt präsent sein können, passt die Schweiz ihren Rechtsbestand auch in Bereichen an, die nicht Teil der bilateralen Abkommen sind.¹⁰⁰ Bereits heute geschieht hierzulande die Anpassung an EU-Recht in ähnlichem Umfang wie bei den EWR-EFTA-Staaten; im Unterschied zu Letzteren geschieht dieser Prozess aber weniger transparent und formalisiert.¹⁰¹

Mit der dynamischen Rechtsübernahme büsst die Schweiz daher nicht an Souveränität ein. Im Gegenteil: Sie erhält in den relevanten Gesetzgebungsverfahren der EU ein Mitspracherecht. Die EU ist neu zudem verpflichtet, der Schweiz den Erlass neuer Rechtsakte mitzuteilen und damit den Prozess der dynamischen Rechtsübernahme auszulösen. Falls die Schweiz gewisse Änderungen nicht zu übernehmen bereit ist, kann sie – unter Inkaufnahme, dass die EU Ausgleichsmassnahmen erlässt – darauf verzichten, ohne das gesamte Vertragswerk zu gefährden.¹⁰²

Auch bei Streitigkeiten treffen sich die beiden Vertragsparteien mit dem InstA neu auf Augenhöhe: Uneinigkeiten zwischen der Schweiz und der EU werden von einem gemeinsam eingesetzten Schiedsgericht entschieden und so entpolitisiert.¹⁰³ Dies ist bedeutsam, da die Schweiz politisch und wirtschaftlich gesehen am kürzeren Hebel sitzt und bei Gegenmassnahmen der EU verwundbarer ist.¹⁰⁴

⁹⁸ Bertelsmann-Stiftung, 2019, S. 3 f.

⁹⁹ EDA, 2019, S. 4

¹⁰⁰ Tobler & Beglinger, 2020, S. 18

¹⁰¹ Jenni, 2012

¹⁰² DEA, 2018, S. 2; Tobler & Beglinger, 2020, S. 21 f.

¹⁰³ Tobler & Beglinger, 2020, S. 452

¹⁰⁴ Cottier, 2019

3. Autonomer Nachvollzug, dynamische Rechtsentwicklung, automatische Rechtsübernahme – wo liegt der Unterschied?

Der autonome Nachvollzug betrifft Anpassungen von Schweizer Recht an das europäische in jenen Bereichen, die nicht Teil von bilateralen Abkommen sind. Die Schweiz stellt die Europakompatibilität des eigenen Rechts sicher, um zu verhindern, dass der Marktzugang für Schweizer Unternehmen in Bereichen wie der Lebensmittelsicherheit oder Chemikalien¹⁰⁵ vermindert wird.¹⁰⁶

Bei der im InstA vorgesehenen dynamischen Übernahme nehmen die Schweiz und die EU neue EU-Rechtsakte in die bilateralen Abkommen auf, um die Parallelität der Rechtsentwicklung sicherzustellen und das gute Funktionieren der Abkommen nicht zu gefährden. Dabei erhält die Schweiz während des Gesetzgebungsprozesses in der EU ein Mitspracherecht (ohne Stimmrechte) und erhält im Falle eines Referendums gegen die Übernahme bis zu drei Jahre Zeit für den internen Zustimmungsprozess. Schliesslich kann die Schweiz in Ausnahmefällen eine Übernahme ablehnen. Die EU hat in diesem Fall das Recht, verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen, wobei die Verhältnismässigkeit durch ein Schiedsgericht überprüft werden kann.¹⁰⁷ Das InstA begründet also **keine** automatische Rechtsübernahme.

4. Fremde Richter?

Der Begriff fremder Richter stammt aus dem Mittelalter und hat mit der aktuellen Debatte nichts gemeinsam. Die besagten Richter sind weder fremd noch richten sie im ursprünglichen Sinne innerhalb des Schweizer Territoriums.

Die Richterinnen und Richter des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) urteilen methodisch angeleitet und unabhängig von den Interessen und Positionen der anderen Organe der EU. Dazu gehört selbstverständlich, dass der EuGH bisweilen auch gegen die anderen Organe, wie beispielsweise die Kommission, und zugunsten von Personen und Unternehmen aus Drittländern entscheidet. Der Vorwurf, es fehle dem EuGH an Unparteilichkeit, ist falsch.¹⁰⁸ Zudem macht es durchaus Sinn, dass der EuGH als letzte

Instanz über die Auslegung des EU-Rechts urteilt; zum EU-Recht gehört auch das EU-Recht, welches vervölkerrechtlich auf Drittstaaten ausgedehnt wird. Könnten Schiedsgerichte oder Drittländer wie die Schweiz das EU-Recht in eigener Regie auslegen und wäre diese Auslegung auch für die EU verbindlich, würde dies den einheitlichen Rechtsrahmen der EU beeinträchtigen und auch einer Bevorzugung gegenüber den EU-Mitgliedstaaten gleichkommen.¹⁰⁹

5. Ist das Freihandelsabkommen (FHA) von 1972 eine Alternative?

Falls sich die Schweiz mit der EU nicht auf ein institutionelles Abkommen einigen kann, verzichtet die EU nach eigener Aussage auf die Anpassung bestehender Verträge sowie auf die Weiterführung der laufenden Verhandlungen in sektoriellen Dossiers. Als Folge würde der durch die Bilateralen I ermöglichte Marktzugang stetig schwinden.¹¹⁰ Anders als die Bilateralen I kann das FHA die in gewissen Bereichen herrschenden binnenmarktähnlichen Handelsbeziehungen nicht gewährleisten. Sein Anwendungsbereich bezieht sich lediglich auf industrielle und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte und umfasst vor allem den Abbau von Zöllen. Durch die Erosion des Abkommens zu den technischen Handelshemmnissen wäre eine einmalige Konformitätsprüfung von Industriegütern für den Schweizer und den Binnenmarkt zum Beispiel schleichend nicht mehr möglich. Der gegenseitige erleichterte Marktzugang im Dienstleistungsbereich, wie er etwa im Landverkehrsabkommen und im Luftverkehrsabkommen sektoriell geregelt ist, würde ebenso erodieren.¹¹¹ Schliesslich verfügt das FHA von 1972 über keinen Streitschlichtungsmechanismus.¹¹² Das vor bald 50 Jahren abgeschlossene FHA würde also nicht ausreichen, um den erodierenden Zugang zum europäischen Binnenmarkt aufzufangen.

¹⁰⁵ Bundesrat, 2010, S. 7243

¹⁰⁶ Tobler & Beglinger, 2020, S. 18

¹⁰⁷ DEA, 2018, S. 2; Tobler & Beglinger, 2020, S. 21 f.

¹⁰⁸ Oesch & Speck, 2017, S. 270 f.

¹⁰⁹ Schweizer Monat, 2019, S. 11

¹¹⁰ EDA, 2019, S. 4

¹¹¹ Bundesrat, 2015, S. 5, 11, 13, 74

¹¹² Sieber-Gasser, 2020, S. 9 f.

6. Weshalb gab es noch keine parlamentarische Entscheidung zum InstA, obwohl die EU die Verhandlungen im November 2018 für beendet erklärt hat?

Im Kern gibt es drei Gründe, weshalb wir mit dem InstA noch nicht weiter sind.

Erstens liegt es am fehlenden politischen Willen. Beim InstA handelt es sich um ein Abkommen, das die Schweiz grundsätzlich braucht, aber dennoch niemand so wirklich will. Politiker und Parteien können sich aktuell kaum damit profilieren. Es gibt wenig Druck auf Bern, das Geschäft voranzutreiben. Hinzu kommt eine Konkordanzkrise im Bundesrat: Für vier der sieben Bundesräte ist es parteipolitisch opportun, das InstA zumindest in der Tendenz kritisch zu betrachten – kein fruchtbarer Boden für ein rasches und konsequentes Anstreben einer Unterzeichnung. Stattdessen begnügte man sich vorerst mit einem – für aussenpolitische Fragen unüblich aufwendigen – innenpolitischen Konsultationsverfahren und einem Brief an EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker. Doch die EU kann nicht viel mehr machen, als abzuwarten. Abzuwarten, bis die Schweiz weiss, was sie will.

Zweitens zeigen die ausstehenden Aufdatierungen, die hängigen Abkommen im Gesundheits- und Strombereich oder die Nichtanerkennung der Börsenäquivalenz zwar die Notwendigkeit auf, das InstA zum Abschluss zu bringen. Allerdings ist diese in der Öffentlichkeit noch zu wenig spürbar.

Drittens blockierte die SVP-Kündigungsinitiative das InstA-Dossier gänzlich. Ohne Klarheit darüber, ob die Schweiz den bilateralen Weg mit der EU überhaupt fortführen möchte, hätte eine Debatte über das InstA kaum Sinn gemacht – ja wäre gar kontraproduktiv gewesen. Nun, da die Weichen gestellt sind, gibt es aber keine Ausreden mehr. Die Schweiz muss rasch einen innenpolitischen Konsens finden und diesen dann mit breiter Brust nach Brüssel tragen.

Weiterführende Literatur

Unterlagen des Bundes

Bundesrat (2019).

Bericht über die Konsultationen zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Abrufbar unter [bit.ly/2zPC1hv](https://www.bundesrat.admin.ch/dam/c-12111/asset-main/20190617-bericht-ueber-die-konsultationen-zum-institutionellen-abkommen-zwischen-der-schweiz-und-der-europaeischen-union.pdf)

Direktion für europäische Angelegenheiten [DEA] (2018).

Institutionelles Abkommen Schweiz–EU: Das Wichtigste in Kürze. Abrufbar unter [bit.ly/2Tg4Ds3](https://www.dea.admin.ch/dam/c-12111/asset-main/20180617-das-wichtigste-in-kuerze.pdf)

Direktion für europäische Angelegenheiten [DEA] (n.d.).

Institutionelles Abkommen (InstA) Schweiz–EU. Konsultationen. Abrufbar unter [bit.ly/2LHoE6Y](https://www.dea.admin.ch/dam/c-12111/asset-main/20180617-das-wichtigste-in-kuerze.pdf)

EDA (2019).

Erläuterungen zum institutionellen Abkommen Schweiz–EU. Abrufbar unter [bit.ly/2XdIoEo](https://www.eda.admin.ch/dam/c-12111/asset-main/20190617-erlaeuterungen-zum-institutionellen-abkommen-schweiz-eu.pdf)

Verhandlungstext

EDA (2018).

Verhandlungstext (inoffizielle Übersetzung; der Originaltext auf Französisch ist massgebend). Abrufbar unter [bit.ly/2z0Mzvt](https://www.eda.admin.ch/dam/c-12111/asset-main/20180617-verhandlungstext.pdf)

Aus der Wissenschaft

Allgemeiner Überblick

Tobler, C. & Beglinger, J. (2020).

Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz–EU. Ausgabe 2020-02.1 Abrufbar unter [bit.ly/2X2tReA](https://www.toblerbeglinger.com/produkt/brevier-zum-institutionellen-abkommen-schweiz-eu-2020-02-1/)

Oesch, M. (2019).

Europarecht, Band I: Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz–EU, 2. Aufl.

Oesch, M. (2020).

Schweiz–Europäische Union: Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug, erscheint 2020. Abrufbar unter [bit.ly/338UzFH](https://www.oesch.ch/produkt/schweiz-europaeische-union-grundlagen-bilaterale-abkommen-autonomer-nachvollzug/)

Streitbeilegung

Cottier, T. (2019).

Der Rechtsschutz im Rahmenabkommen Schweiz–EU. Abrufbar unter [bit.ly/2LGGV4o](https://www.cottier.ch/produkt/der-rechtsschutz-im-rahmenabkommen-schweiz-eu/)

Oesch, M. & Speck, G. (2017).

Das geplante institutionelle Abkommen Schweiz–EU und der EuGH, in: Astrid Epiney/Lena Hehemann (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2016/2017. Abrufbar unter [bit.ly/2ZioHy6](https://www.sjfr.ch/produkt/schweizerisches-jahrbuch-fuer-europarecht-2016-2017/)

Sieber-Gasser, C. (2019).

The European Court of Justice and European Third Country Integration. Working Paper N. 11-2019. Abrufbar unter [bit.ly/2Ti0XGw](https://www.siebergasser.com/produkt/the-european-court-of-justice-and-european-third-country-integration/)

Sieber-Gasser, C. (2020).

Handelsbeziehungen Schweiz–EU im globalen Kontext. Abrufbar unter [bit.ly/2ZiTuQo](https://www.siebergasser.com/produkt/handelsbeziehungen-schweiz-eu-im-globalen-kontext/)

Zeitungsartikel & Magazine

Allgemein

Oesch, M. (2019).

Das institutionelle Rahmenabkommen Schweiz–EU: Verhandlungen, Inhalt, Ausblick, Civitas 1/2019-2020, S. 25–28. Abrufbar unter <https://bit.ly/3jYOmTj>

Schweizer Monat (November, 2019).

EU-Rahmenabkommen: Was steht drin, was bringt es der Schweiz? Ausgabe 1071. Abrufbar unter [bit.ly/2Tj70KU](https://www.schweizermonat.ch/produkt/eu-rahmenabkommen-was-steht-drin-was-bringt-es-der-schweiz/)

Unionsbürgerrichtlinie**Höltzsch, R. (2019).**

Rahmenabkommen: Bedroht die Unionsbürgerrichtlinie das Schweizer Sozialsystem? Neue Zürcher Zeitung. Abrufbar unter bit.ly/36ckpcQ

Staatliche Beihilfen**Tobler, C. (2019).**

Rahmenabkommen und staatliche Beihilfen. Neue Zürcher Zeitung. Abrufbar unter bit.ly/2zRHRzW

Gutachten**Streitbeilegung****Baudenbacher, C. (2019).**

Rechtsgutachten zur Streitentscheidungsregelung des InstA zu Handen der Kommission des Nationalrates für Wirtschaft und Abgaben WAK. Abrufbar unter bit.ly/2z9DQad

Staatliche Beihilfen**Hirsbrunner, S. (2017).**

Bericht im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen über die Folgen einer möglichen Übernahme des Verbots staatlicher Beihilfen der EU durch die Schweiz. Betroffene Politikbereiche und zu erwartende Auswirkungen. Praxis in den Nachbarstaaten der Schweiz. Abrufbar unter bit.ly/2z9DSil

Zurkinden, P. (2019).

Institutionelles Abkommen – Rechtsgutachten zuhanden der WAK-N; Fragen zu Staatsbeihilfen und zum Freihandelsabkommen CH–EU sowie zu weiteren Fragen. Abrufbar unter bit.ly/36fZNka

EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union, Sitz in Luxemburg
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum, umfasst die drei EWR-EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein und die EU. Volk und Stände in der Schweiz entschieden sich 1992 gegen einen Beitritt.
EWR-EFTA-Staaten	Die Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen, die sowohl der EFTA angehören als auch Mitglieder des EWR sind
FHA	Freihandelsabkommen
FlaM	Flankierende Massnahmen
FZA	Freizügigkeitsabkommen
Gemischter Ausschuss	Der Gemischte Ausschuss ist ein diplomatisch-technisches Gremium mit paritätischer Vertretung der Schweiz und der EU. Ein solches Gremium besteht für alle wichtigen bilateralen Abkommen. ¹¹⁵ Obwohl grundsätzlich der Bundesrat die Schweiz vertritt, delegiert er diese Aufgabe gewöhnlich an die zuständigen Departemente und Ämter. ¹¹⁶ Der Gemischte Ausschuss verwaltet das jeweilige Abkommen und überprüft deren ordnungsgemässe Anwendung, wozu auch die Streitschlichtung zählt. In gewissen Abkommen ist der Ausschuss auch für deren Weiterentwicklung zuständig. Entscheide werden nach dem Konsensprinzip gefällt. Das Gremium kommt gewöhnlich ein- bis zweimal jährlich zusammen. ¹¹⁷
	Der horizontale Gemischte Ausschuss setzt sich ebenfalls paritätisch zusammen. Er überwacht das Funktionieren der Abkommen, koordiniert zwischen den sektoriellen Ausschüssen und stellt eine Gesamtübersicht zur Beziehung Schweiz–EU sicher. ¹¹⁸
InstA	Institutionelles Abkommen, auch Rahmenabkommen genannt
MRA	Mutual Recognition Agreement (Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen)
UBRL	Unionsbürgerrichtlinie (Freizügigkeitsrichtlinie)
WTO	World Trade Organization

Glossar & Abkürzungsverzeichnis

Aufdatieren	Die Anpassung der bilateralen Abkommen, die inhaltlich auf dem EU-Recht beruhen, bei einer Weiterentwicklung des EU-Rechts. Die Schweiz und die EU beraten gemeinsam über diese Anpassungen. Falls eine Partei die Anpassung verweigert, sieht das InstA Rechtsfolgen vor. ¹¹³
Decision shaping	Partizipation im EU-Gesetzgebungsprozess (Mitgestaltung, ohne Stimmrecht)
EFTA	European Free Trade Association bzw. Europäische Freihandelsassoziation, der die Schweiz gemeinsam mit Liechtenstein, Island und Norwegen angehört.
ESA	EFTA Surveillance Authority, EFTA-Überwachungsbehörde für die EWR-EFTA-Staaten ¹¹⁴

InstA	Institutionelles Abkommen, auch Rahmenabkommen genannt
MRA	Mutual Recognition Agreement (Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen)
UBRL	Unionsbürgerrichtlinie (Freizügigkeitsrichtlinie)
WTO	World Trade Organization

¹¹³ Tobler & Beglinger, 2020, S. 18

¹¹⁴ Tobler & Beglinger, 2020, S. 13

¹¹⁵ Tobler & Beglinger, 2020, S. 18

¹¹⁶ EDA, 2016, S. 24

¹¹⁷ Tobler & Beglinger, 2020, S. 19

¹¹⁸ DEA, 2018, S. 3

Quellen

BAK Economics AG BAK (2020).

Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Kündigung der Bilateralen I auf die Ostschweiz. Eine modellgestützte Analyse. Nichttechnischer Schlussbericht

Baudenbacher, C. (2019).

Rechtsgutachten zur Streitentscheidungsregelung des InstA zu Handen der Kommission des Nationalrates für Wirtschaft und Abgaben WAK. Abgerufen von parlament.ch/centers/documents/de/rechtsgutachten-professor-carl-baudenbacher.pdf

Bertelsmann-Stiftung (2019).

Ökonomische Effekte des EU-Binnenmarktes in Europas Ländern und Regionen. Zusammenfassung der Studie. Abgerufen von bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Zusammenfassung_Binnenmarkt.pdf

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020).

Der EU-Binnenmarkt ist der grösste gemeinsame Wirtschaftsraum der Welt. Abgerufen von bmwi.de/Redaktion/DE/Infografiken/Europa/eu-binnenmarkt-groesste-gemeinsame-wirtschaftsraum-der-welt.html

Bundesrat (2010).

Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulats Markwalder [09.3560] «Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationsschritte»). Abgerufen von admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/7239.pdf

Bundesrat (2018).

Interpellation 18.3763. Ist der Bundesrat bereit, die Option EWR II zu prüfen? Abgerufen von parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183763

Bundesrat (2019).

Bericht über die Konsultationen zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Abrufbar unter eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/bericht_konsultationen_insta/br-bericht-konsultationen-insta-190607_de.pdf

Cottier, T. (2019).

Der Rechtsschutz im Rahmenabkommen Schweiz–EU. Abgerufen von suisse-en-europe.ch/der-rechtsschutz-im-rahmenabkommen-schweiz-eu/

CVP Schweiz (2018).

Im EU-Dossier lassen die Resultate auf sich warten. Abgerufen von cvp.ch/de/news/2018-09-28/im-eu-dossier-lassen-die-resultate-auf-sich-warten

Direktion für europäische Angelegenheiten [DEA] (2018).

Institutionelles Abkommen Schweiz–EU: Das Wichtigste in Kürze. Abgerufen von newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55046.pdf

Direktion für europäische Angelegenheiten [DEA] (2020).

Institutionelles Abkommen. Abgerufen von eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offenethemen/verhandlungen/institutionelles-abkommen.html

Direktion für europäische Angelegenheiten [DEA] (n.d.).

Institutionelles Abkommen (InstA) Schweiz–EU. Konsultationen. Abgerufen von eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fohlen/institutionelles-abkommen-konsultationen_de.pptx

Economiesuisse (2019).

Institutionelles Abkommen Schweiz–EU. Abgerufen von economiesuisse.ch/de/schwerpunkte/institutionelles-abkommen-schweiz-eu

Economiesuisse (2020).

Kündigungsinitiative. Lähmt die Schweiz und ihre KMU. Abgerufen von economiesuisse.ch/sites/default/files/publications/Kündigungsinitiative%20-%20Lähmt%20die%20Schweiz.pdf

EDA (2016).

Die Schweiz und die Europäische Union. Abgerufen von eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schweiz-und-EU_de.pdf

EDA (2019).

Erläuterungen zum institutionellen Abkommen Schweiz–EU. Abgerufen von eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/abkommen/InstA-Erlaeuterungen_de.pdf

Europäische Kommission (2020).

Client and Supplier Countries of the EU27 in Merchandise Trade. Abgerufen von trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf

Europäisches Parlament (2019).

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Schweiz und der Norden. Abgerufen von euro-parl.europa.eu/factsheets/de/sheet/169/der-europaische-wirtschaftsraum-ewr-die-schweiz-und-der-norden

Europäisches Parlament (2020).

Die Unionsbürger und ihre Rechte. Abgerufen von euro-parl.europa.eu/factsheets/de/sheet/145/die-unionsburger-und-ihre-rechte

European Union External Action (2016).

Die Schweiz und die EU. Abgerufen von ee-as.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7690/node/7690_de

Eurostat (2020). EU-Bevölkerung im Jahr 2020 bei fast 448 Millionen.

Abgerufen von ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11081097/3-10072020-AP-DE.pdf/7f863daa-c1ac-758f-e82b-954726c4621f

Gafafer, T. (2018).

Die unendliche Geschichte des Rahmenabkommens. Neue Zürcher Zeitung.

Hirsbrunner, S. (2017).

Bericht im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen über die Folgen einer möglichen Übernahme des Verbots staatlicher Beihilfen der EU durch die Schweiz. Betroffene Politikbereiche und zu erwartende Auswirkungen. Praxis in den Nachbarstaaten der Schweiz. Abgerufen von kdk.ch/fileadmin/files/Newsletter/Gutachten_staetliche_Beihilfen-SteptonJohnson.pdf

Höltzsch, R. (2018).

Was das Rahmenabkommen vom EWR unterscheidet. Neue Zürcher Zeitung.

Höltzsch, R. (2019).

Rahmenabkommen: Bedroht die Unionsbürgerrechtliche Linie das Schweizer Sozialsystem? Neue Zürcher Zeitung.

Jenni, S. (2012).

Dynamische Rechtsübernahme. Neue Zürcher Zeitung.

König, J. & Ohr, R. (2014).

Schweiz ist stärker EU-integriert als viele Mitgliedsländer. Neue Zürcher Zeitung.

Leuenberger, H. R. (1966).

500 Jahre Kaufmännische Corporation St.Gallen

Mäder, C. (2020). Auf Wanderungen sollte man immer genügend Wein mitnehmen. Neue Zürcher Zeitung.

Murphy, C. (2017).

Brits Angry at Dane's «Small Nation» Jibe. Politico. Abgerufen von politico.eu/article/kristian-jensen-brits-angry-at-danes-small-nation-jibe/#as-oil-cpc-third-parties

Oesch, M. & Speck, G. (2017).

Das geplante institutionelle Abkommen Schweiz–EU und der EuGH, in: Astrid Epiney/ Lena Hehemann (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2016/2017.

Parlament (2019a).

19.3416. Motion WAK-S. Zusatzverhandlungen zum institutionellen Abkommen mit der EU. Abgerufen von parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=46320

Parlament (2019b).

19.3420. Motion WAK-NR. Zusatzverhandlungen zum institutionellen Abkommen mit der EU. Abgerufen von parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=46597

Ritter, J. (2018a).

Streit um EU-Vertrag entzweit die Schweiz. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ).

Ritter, J. (2018b).

Schweizer Angst. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ).

Ritter, J. (2019).

Die Schweiz spielt mit dem Feuer. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ).

Schäfer, F. (2019).

Aussenpolitiker stärken Cassis den Rücken. Neue Zürcher Zeitung.

Schweizer Monat (November, 2019).

EU-Rahmenabkommen: Was steht drin, was bringt es der Schweiz? Ausgabe 1071.

Schweizerische Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland (2019).

Deutschland – Wirtschaftsbericht 2019. Abgerufen von s-ge.com/sites/default/files/publication/free/wirtschaftsbericht-deutschland-eda-2019-12.pdf

SECO (2019).

15. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU.

Sieber-Gasser, C. (2019).

The European Court of Justice and European Third Country Integration. Working Paper N. 11-2019

Sieber-Gasser, C. (2020).

Handelsbeziehungen Schweiz–EU im globalen Kontext. Abgerufen von sui-generis.ch/article/view/sg.116/1225

SRF (2019a).

Die versteckten Forderungen im Rahmenabkommen. Abgerufen von srf.ch/news/schweiz/staatliche-beihilfen-im-fokus-die-versteckten-forderungen-im-rahmenabkommen

SRF (2019b).

Rahmenabkommen mit der EU. Befürworter und Gegner im Überblick. Abgerufen von srf.ch/news/schweiz/rahmenabkommen-mit-der-eu-befuerworter-und-gegner-im-ueberblick

SRF (2019c).

Darum geht es beim Rahmenabkommen. Abgerufen von srf.ch/news/schweiz/wahlen-2019/dauerbrenner-schweiz-eu-darum-geht-es-beim-rahmenabkommen

Tages-Anzeiger (2017).

Grüne wollen flankierende Massnahmen in der Verfassung verankern.

Tobler, C. & Beglinger, J. (2020).

Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz–EU. Ausgabe 2020-02.1



Die beiden Vorstandsgremien der IHK Thurgau und der IHK St.Gallen-Appenzell sagen Ja zu stabilen und berechenbaren Beziehungen mit der EU.



IHK
Industrie- und
Handelskammer
St.Gallen
Appenzell

Gallusstrasse 16
Postfach
9001 St.Gallen

T 071 224 10 10
F 071 224 10 60
info@ihk.ch
www.ihk.ch



Schmidstrasse 9
Postfach 396
8570 Weinfelden

T 071 622 19 19
F 071 622 62 57
info@ihk-thurgau.ch
www.ihk-thurgau.ch