

Institutionelles Rahmenabkommen Schweiz-EU (InstA)

hotelleriesuisse unterstützt das Rahmenabkommen im Grundsatz

Es garantiert

- eine Sicherung der bilateralen Abkommen, insbesondere der Personenfreizügigkeit im europäischen Binnenmarkt
- sichere und wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen mit der EU
- Wegfall von Regulierungskosten, die durch eine Nichtanpassung der bestehenden Abkommen anfallen können (es besteht keine Rechtspflicht der EU zur Aufdatierung der Abkommen)
- die Möglichkeit einer künftigen Weiterentwicklung von bilateralen Abkommen oder den Abschluss von neuen Abkommen
- eine zukünftige Einflussmöglichkeit bei der Erarbeitung von relevanten Rechtsentwicklungen in der EU (decision shaping)
- der Schweiz durch das vorgesehene Schiedsgericht erstmals, die ihr zustehenden Rechte auf juristischem Weg einzufordern.

Als heikle Punkte – die noch geklärt werden müssen - erachtet hotelleriesuisse

- die längerfristig in den Folgen noch nicht abschätzbare oder präzisierte dynamische Übernahme von neuem Binnenmarktrecht und die damit verbundenen Eingriffe in die souveräne Rechtssetzung
- die nicht abschliessend zu beantwortenden Fragestellungen zu den staatlichen Beihilfen
- eine allfällige (vollständige oder teilweise) Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie und von revidierten Sozialversicherungserlassen der EU. Aufgrund der rechtlichen Anpassungsmechanismen würden sich konkrete Fragen bei der Unionsbürgerrichtlinie jedoch erst in paar Jahren nach Unterzeichnung des InstA stellen, bei der Anpassung des Sozialversicherungsrechtes würde der gemischte Ausschuss darüber verhandeln
- die nicht explizit erwähnte Kompetenz in Bezug auf die Sozialpartnerschaft, hier muss der duale Vollzug, insbesondere die Kontroll- und Sanktionskompetenz, abgesichert werden.

Ausgangslage

Das Rahmenabkommen soll eine einheitlichere und effizientere Anwendung bestehender und zukünftiger Verträge über die Teilnahme der Schweiz an Teilen des EU-Binnenmarktes gewährleisten. Auf der Grundlage der bilateralen Verträge Schweiz-EU findet ein Warenaustausch im Umfang von täglich einer Milliarde CHF statt. Jeden dritten Franken verdient die Schweiz im Rahmen ihrer Beziehungen zur EU. Für die EU ist das Rahmenabkommen eine zwingende Voraussetzung für die Konsolidierung und den Ausbau des bilateralen Weges.

Das Rahmenabkommen umfasst die heutigen Marktzugangsabkommen Personenfreizügigkeit, Land- und Luftverkehr, Agrarprodukte und die technischen Handelshemmnisse. Mit dem Rahmenabkommen wird zudem das Prinzip der dynamischen Rechtsübernahme für die Marktzugangsabkommen verankert und ein Streitschlichtungsmechanismus eingeführt.

Grundsätzliche Position von hotelleriesuisse

hotelleriesuisse stellt sich klar hinter die bilateralen Abkommen und deren Weiterentwicklung sowie hinter gesicherte Beziehungen zum europäischen Binnenmarkt mit hoher Rechtssicherheit. Insbesondere im Bereich Personenfreizügigkeit ist die personalintensive Branche auf einen möglichst ungehinderten Zugang angewiesen. Für die schweizerische Wirtschaft ist die Anpassung bestehender Abkommen und der Abschluss neuer Abkommen essentiell, da die EU der grösste Absatzmarkt der Schweiz ist. Beides ist nur mit einem Rahmenabkommen möglich.

Hier wird wenig bis gar kein Spielraum für «Nachverhandlungen» bestehen. Denn die Schweiz erhält keine Garantie, dass die bestehenden Abkommen weiterentwickelt werden und dass Rechtsanpassungen der Schweiz von der EU als äquivalent angesehen werden. Ohne Rahmenabkommen will die EU Marktzugangsverträge nur noch aktualisieren, wenn dies in ihrem Interesse ist. Dies führt zu gewichtigen Nachteilen für die Schweizer Wirtschaft, der Marktzugang droht zu erodieren. Es gilt eine Interessenabwägung vorzunehmen, priorisiert man Autonomiefragen oder ökonomische Fragen wie eine weitere Marktintegration.

Eine auf die heiklen Punkte reduzierte Diskussion über das InstA birgt die Gefahr, den Nutzen des Abkommens – und die Machtverhältnisse - für die Schweiz falsch einzuschätzen. Schlussendlich ist es die Frage nach dem Preis, den ein Kleinstaat, der sich in Weltmärkten bewegt, zu zahlen bereit ist.

Konsequenzen einer Ablehnung des Abkommens

Die Nichtunterzeichnung des Rahmenabkommens hätte klar negative Konsequenzen. Zu erwarten sind Rechtsunsicherheiten bei der regelmässigen Aktualisierung bestehender Marktzugangsabkommen. Es besteht keine Rechtspflicht zur speditiven Aufdatierung. Für unsere Branche betrifft dies insbesondere die Personenfreizügigkeit. Durch die Verknappung des Erwerbspotentials steigt der Inflations-, Lohn- und Preisdruck und führt damit zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Schweiz. Der möglicherweise nicht mehr vorhandene oder mit sehr viel mehr Bürokratie verbundene «Zugriff» auf qualifizierte Arbeitskräfte dürfte einen klar negativen Effekt auf die Wirtschaft und den Fachkräftemangel haben. Wirtschaftlich von ausserordentlicher Bedeutung sind die Abkommen über die technischen Handelshemmnisse (MRA), die gegenseitige Anerkennung der Prüf- und Konformitätsbewertungen. Neue Produkte müssten wieder doppelt zertifiziert werden, was zu einer Verteuerung der Schweizer Exporte führt. Gerade die wertschöpfungsstarken Bereiche der Wirtschaft werden hier getroffen.

Auch die von der EU in Aussicht beeinträchtigten Verhandlungen oder gar deren Abbruch, insbesondere in sektoriellen Dossiers wie Strom (die längerfristige Versorgungssicherheit hängt von der Integration in den europäischen Strombinnenmarkt ab), öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sowie die Nicht-Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Börsenregulierung treffen die Schweiz empfindlich. Zudem besteht das Risiko, dass kein Abkommen über die Teilnahme der Schweiz am nächsten EU-Forschungsrahmenprogramm ab 2021 abgeschlossen werden kann. Könnte die Schweiz hier nicht mehr teilnehmen, würde der international angesehene Forschungsstandort Schweiz stark in Mitleidenschaft gezogen. Im Bereich Landwirtschaft führen zudem allfällig höhere Zölle oder ein Anstieg von technischen Handelshemmnissen zu höheren Kosten für Agrarprodukte – und damit zu einer Erhöhung von Vorleistungskosten in der Hotellerie.

Zu den einzelnen Fragestellungen

Institutionelle Mechanismen

Die institutionellen Mechanismen Rechtsentwicklung, Überwachung, Auslegung und Streitbeilegung stellen den eigentlichen Kern des Abkommens dar.

Dynamische Rechtsübernahme (→Anhang I)

Damit der Marktzugang der Schweiz langfristig gesichert ist, müssen die Marktzugangsabkommen regelmässig an die relevanten Entwicklungen des EU-Rechts angepasst werden. Laut Entwurf des Abkommens verpflichten sich die Schweiz und die EU, relevante EU-Rechtsentwicklungen in die Abkommen zu übernehmen.

Eine automatische Rechtsübernahme ist jedoch ausgeschlossen. Die gemischten Ausschüsse müssen ausdrückliche Beschlüsse über die Aufdatierung fassen. Die direktdemokratischen Entscheidungsverfahren werden gewahrt. Bei einem Referendum wird der Schweiz ein zusätzliches Jahr für die Umsetzung zugestanden.

Die Schweiz wird zudem bei der Erarbeitung der relevanten Rechtsentwicklungen in der EU systematisch konsultiert und kann so ihre Anliegen frühzeitig einbringen (decision shaping). Ist die Schweiz nicht bereit, eine Weiterentwicklung zu übernehmen, kann die EU das Streitbeilegungsverfahren einleiten. Kommt im Streitbeilegungsverfahren keine Einigung zustande, muss die Schweiz aber in letzter Konsequenz mit «Ausgleichsmassnahmen» rechnen. Andererseits sollte die dynamische Rechtsübernahme mit einem klar definierten Streitschlichtungsmechanismus zu einer entpolitisierten Rechtsharmonisierung führen.

Problematik: Bisher gilt die der autonome Nachvollzug von EU-Recht. Die Schweiz entscheidet, welche Normen sie übernehmen will.

Bei der im Abkommen vorgesehenen dynamischen Rechtsübernahme gilt, dass nur die betroffenen Marktzugangsabkommen eine Pflicht zur Anpassung von neuem EU-Recht vorsehen können und es gibt vorgesehene Ausnahmen für die Schweiz. Die zukünftige Entwicklung im Bereich Binnenmarktrecht kann aber nicht vorausgesehen werden, allerdings hätte die Schweiz mit dem InstA ein Mitspracherecht. Die EU kann jedoch Druck mit Ausgleichsmassnahmen aufbauen, welche die Schweiz empfindlich treffen können (bis hin zur Sistierung von Abkommen). Das Argument des Souveränitätsverlustes wird in einer Abstimmung Thema bleiben.

Unionsbürgerrichtlinie UBRL

Aus Schweizer Sicht stellt die UBRL keine Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit dar und müsste daher nicht übernommen werden. Die EU teilt diese Sichtweise nicht. Sie wird wohl auf eine Übernahme drängen. Im InstA ist die UBRL nicht erwähnt. Damit würde sie den allgemeinen Regeln über das Aufdatieren unterstehen, d.h. der gemischte Ausschuss müsste den Vertragsparteien eine Revision zum Freizügigkeitsabkommen vorschlagen, über die sich die Schweiz und die EU einigen müssten.

Problematik: Inhaltlich sind insbesondere ein Ausbau der Sozialhilfeansprüche, die Ausweitung des Ausweisungsschutzes sowie das Daueraufenthaltsrecht ab fünf Jahren Aufenthalt für die Schweiz besonders problematisch. Sollte das InstA unterzeichnet werden, stellt sich die Thematik aufgrund der rechtlichen Anpassungsmechanismen jedoch erst in ein paar Jahren.

Flankierende Massnahmen FlaM / Entsende- und Durchsetzungsrichtlinie

Die Schweiz soll das relevante EU-Recht im Entsendebereich drei Jahre nach Inkrafttreten des InstA übernehmen. Das betrifft die Durchsetzungsrichtlinie sowie die revidierte Entsenderichtlinie. Die Richtlinien betreffen in erster Linie ausländische Firmen, welche Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden. Die Hotellerie hat eine sehr niedrige Quote an Entsandten.

Die Durchsetzungsrichtlinie enthält keine Grundlage für bestimmte flankierende Massnahmen der Schweiz. Zur Entschärfung der Thematik würde die EU folgende Massnahmen der Schweiz akzeptieren: die Möglichkeit einer branchenspezifischen Voranmeldefrist von vier Arbeitstagen auf der Basis von Risikoanalysen (heute 8 Kalendertage); die Kautionspflicht bei Akteuren, die finanziellen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind und eine Dokumentationspflicht für Selbstständige. Hier sei erwähnt, dass unsere Branche aufgrund der Regulierung durch einen AVE GAV nicht von den flankierenden Massnahmen betroffen ist.

Problematik: Die Diskussion um die flankierenden Massnahmen ist (zu) stark politisch aufgeheizt. Sie waren der Preis, den man für das Personenfreizügigkeitsabkommen zu bezahlen hatte. Die Behauptung, dass die positiven Lohn- und Beschäftigungsentwicklungen im Tieflohnsegment des Schweizer Arbeitsmarktes direkt als Erfolg der flankierenden Massnahmen zu werten seien, ist in dieser Absolutheit wohl nicht richtig. Nebst anderen Faktoren dürften hier eben gerade die Wachstumseffekte des Personenfreizügigkeitsabkommens eine Rolle gespielt haben. Zudem unterstehen heute bereits rund 35% der Beschäftigten einem GAV mit Mindestlöhnen.

Dualer Vollzug in der Sozialpartnerschaft

Nicht explizit bzw. klar geregelt ist die Frage, in welchem Umfang der duale Vollzug im Bereich Sozialpartnerschaft zulässig bleibt. Hier sind Zusicherungen der EU nötig, dass der Bestandeschutz des dualen Vollzugs (paritätische und tripartite Kommissionen) gewährleistet ist. Namentlich braucht es eine Fortführungsgarantie des privatrechtlichen Vollzugs (paritätische Kommissionen) in Bezug auf die Sanktionierungskompetenz und den Massnahmenkatalog der Sozialpartner.

Koordination Sozialversicherungen

Derzeit läuft auf EU-Ebene eine weitere Revision der Verordnung zur Koordination der Sozialversicherungen. Ein zentraler Punkt betrifft den Wechsel der Zuständigkeit für Arbeitslosenleistungen an Grenzgänger. Dieser Revisionsprozess ist noch nicht abgeschlossen. Entsprechend findet diese Revision auch keine Erwähnung im InstA. Allfällige Modalitäten einer Übernahme müssten später im Rahmen des Gemischten Ausschusses verhandelt werden.

Problematik: müsste die Verordnung mit dem heute vorgesehen Inhalt übernommen werden, drohen der Schweiz massive Kosten im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Der Entwurfstext sieht keine Regelung dieser Thematik vor, eine Aufdatierung des Abkommens würde auch hier wieder den allgemeinen Grundsätzen folgen, die Regelungen werden im gemischten Ausschuss besprochen und verhandelt.

Streitschlichtungsmechanismus (→Anhang II)

Die Schweiz erhält mit dem vereinbarten Mechanismus ein Instrument um ihre Interessen durchzusetzen. Das im InstA vorgesehene Schiedsgericht würde der Schweiz erstmals ermöglichen, die ihr zustehenden Rechte auf juristischem Weg einzufordern.

Dass im Streitbeilegungsverfahren die Rechtsprechung des EuGH bei der Auslegung von EU-Recht berücksichtigt wird, liegt in der Natur der Sache und findet ihr Pendant beim Bundesgericht, das Schweizer Recht auslegt. Politisch umstritten ist die vermutete Parteilichkeit des europäischen Gerichtshofs EuGH. Hier schwingt jedoch stark die Angst vor «fremden Richtern» mit, eine einseitige Rechtsprechung lässt sich anhand der bisherigen Urteile nicht ausmachen.

Staatliche Beihilfen

Als wichtiges Element zur Gewährleistung gleicher Bedingungen für alle Akteure haben sich die Schweiz und die EU auf gewisse Grundsätze der staatlichen Beihilfen geeinigt. Das Beihilferecht ist ein wichtiger Aspekt des EU Wettbewerbsrechtes, zu dem es im Schweizer Wettbewerbsrecht / Kartellrecht keine Entsprechung gibt.

Die wettbewerbsrechtlichen Grundsätze wären ausschliesslich auf das bestehende Luftverkehrsabkommen sowie auf künftig abzuschliessende Marktzugangsabkommen anwendbar (z. B. auf ein Stromabkommen). Die inhaltlichen Bestimmungen zu den staatlichen Beihilfen im InstA werden auf nicht direkt anwendbare Grundsätze beschränkt (Ausnahme Luftverkehr). Ohne Übernahme in das jeweilige sektorielle Abkommen sind diese Prinzipien nicht justiziabel. Ausnahmen sind im InstA vorgesehen, bspw. im Bereich der Förderung von wirtschaftlich benachteiligten Regionen.

Problematik: Insbesondere die Kantone befürchten, dass in ihre Kompetenzen eingegriffen wird und bspw. Kantonalbanken oder das Gesundheitswesen betroffen sein könnte. Das InstA sieht jedoch kein übergreifendes Beihilfeverbot vor, sondern beschränkt sich auf sektorspezifische Regelungen (zur Zeit nur Luftverkehr).

Die Überwachungsbehörde kann aber bspw. die Rückforderung unrechtmässig gewährter Beihilfen erwirken. Geplante Beihilfen müssen, wenn sie einen Mindestbetrag überschreiten, vorgängig der Überwachungsbehörde unterbreitet werden. Bei der Umsetzung der Überwachung wird die Schweiz die verfassungsmässigen Prinzipien der Gewaltenteilung bzw. des Föderalismus berücksichtigen. In Bezug auf das Luftverkehrsabkommen besteht mit der WEKO bereits eine Überwachungsbehörde, deren Aufgaben überprüft werden müssen. Wie dies zukünftig bei anderen Abkommen aussehen wird, ist noch nicht abzuschätzen.

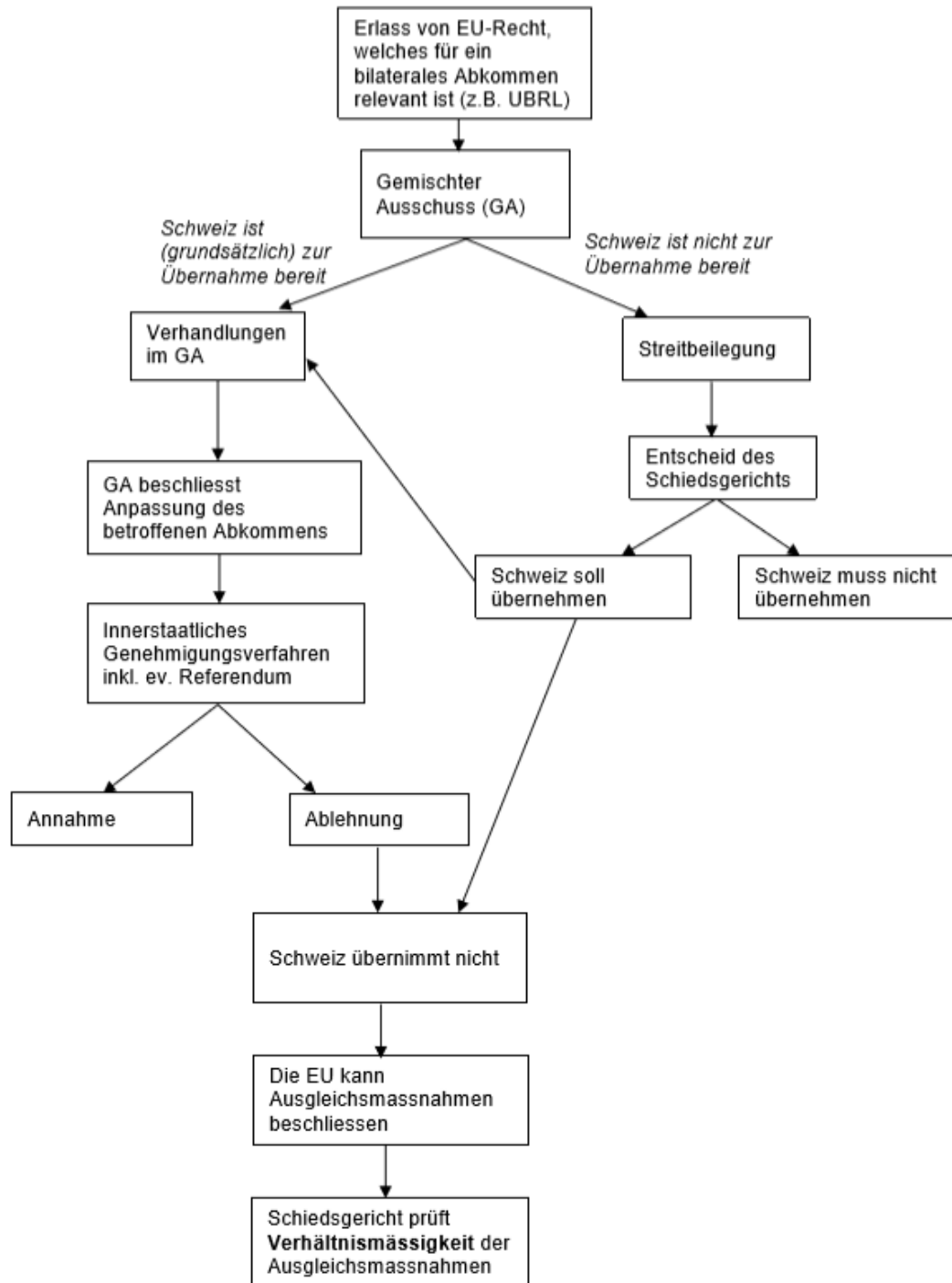
Kündigungsklausel

Das Abkommen tritt sechs Monate nach dessen Kündigung ausser Kraft. Für die fünf bereits bestehenden, vom InstA abgedeckten Marktzugangsabkommen wäre ein Konsultationsprozess von drei Monaten vorgesehen, in welchem die Parteien die Auswirkungen auf diese Abkommen und das weitere Vorgehen diskutieren würden. Können sich die Parteien auf eine entsprechende Lösung einigen, würden diese Abkommen nicht ausser Kraft gesetzt. Andernfalls treten auch diese – nach Ablauf derer Kündigungsfrist von weiteren 6 Monaten - ausser Kraft. Neue sektorielle Abkommen, die erst nach Abschluss des Abkommens vereinbart wurden, treten gemeinsam mit den InstA sechs Monate nach dessen Kündigung ausser Kraft. Anzumerken ist, dass die bestehenden Abkommen auch heute bereits eine Kündigungsklausel vorsehen.

Weiterer Fahrplan

Der Bundesrat hat im Dezember beschlossen, zum InstA eine breit angelegte Konsultation durchzuführen. Die betroffenen Kreise werden zu interaktiven Treffen eingeladen, an denen der das Abkommen erläutert und Fragen beantwortet werden. 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 suchen. hotelleriesuisse arbeitet aktiv in allen einschlägigen Gremien der Dachverbände mit, die sich mit dem InstA befassen und vertritt dort seine Position.

Anhang I: Dynamische Rechtsentwicklung



Anhang II: Streitbeilegungsverfahren in einem Anwendungsfall

