

Beschluss Nr. 275/2019

Schwyz, 16. April 2019 / ju

Motion M 7/19: Standesinitiative zur Ablehnung des EU-Rahmenabkommens

1. Wortlaut der Motion

Am 4. März 2019 hat Kantonsrat Herbert Huwiler im Namen der SVP-Fraktion folgende Motion eingereicht:

«Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung wird der Schwyzer Kantonsrat bzw. der Schwyzer Regierungsrat aufgefordert, folgende Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung einzureichen: das vorliegende EU-Rahmenabkommen sei bedingungslos abzulehnen.

Begründung: Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 7. Dezember 2018 das derzeitige Verhandlungsergebnis zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Kenntnis genommen. Dabei erachtet er das derzeitige Verhandlungsergebnis in weiten Teilen als im Interesse der Schweiz und im Einklang mit dem Verhandlungsmandat. Insbesondere aufgrund der offenen Punkte in Bezug auf die flankierenden Massnahmen (FLAM) und der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) verzichtet der Bundesrat vorerst auf eine Paraphierung des institutionellen Abkommens und lässt demzufolge eine Konsultation zum Abkommensentwurf durchführen. 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.

Wie es sich nun offenbart, würde das Rahmenabkommen die Autonomie der Schweiz sehr stark beschneiden. Dies u.a. in dem die Schweiz dynamisch, d.h. automatisch EU-Recht übernehmen würde und bei Streitigkeiten dem EU-Gerichtshof unterstellt wird.

Die EU möchte im Zusammenhang mit diesem Rahmenabkommen die in der Schweiz geltenden flankierenden Massnahmen beim Lohnschutz nicht mehr akzeptieren. Der Rahmenvertrag aber bedeutet, dass die EU Gesetze erlässt und die Schweiz muss sie übernehmen. Unser Gesetzgeber – bestehend aus Volk, Kantonen und Parlament – wird weitgehend ausgeschaltet. Die Schweiz muss ein übergeordnetes EU-Gericht anerkennen und widersetzen wir uns, kann die EU Sanktio-

nen ergreifen. Die Demokratie als Staatsform der echten Alternative verkommt zur Abstimmungs-routine.

Der Rahmenvertrag heisst weiter: Die Schweiz muss regelmässig zahlen. Mit mehrfachen Guillotinen – wonach bei Verweigerung eines einzelnen Vertrags ganze Vertragspakete wegfallen – wird die Schweiz an die EU gekettet. Zudem wirkt sich die EU-Gesetzgebung bis auf Stufe Kantone und Gemeinde aus. Zusätzlich werden die sogenannten „staatlichen Beihilfen“ verboten, und in den Augen der EU kann jede Wettbewerbsverzerrung geahndet werden. Die durch das Rahmenabkommen weitreichenden eingeräumten Kompetenzen der EU in diesem Gebiet, sei es bei Direktzahlungen an die Landwirtschaft, günstiges Bauland für Unternehmen oder Subventionen im Bereich des Tourismus (z. Bsp. öffentliche Zahlungen an eine Jugendherberge), Unterstützungsbeiträge an ein öffentliches Schwimmbad oder einen Sportverein, Marktprämien in der Energieproduktion, untergraben den Schweizer Föderalismus und lassen das Rahmabkommen wie ein Damoklesschwert über der Schweiz baumeln.

Wie in den letzten Wochen zum Vorschein kam, hat das Abkommen jedoch noch viel weitreichendere Folgen, als zuerst angenommen, vor allem auch für die Kantone. Schon im vergangenen Dezember hatte KdK-Präsident RR Benjamin Würth erklärt, dass die Kantone in der Absichtserklärung, das Freihandelsabkommen zu modernisieren, „ein breites Einfallstor für Interventionen der EU“ sehen.

Das Abkommen möchte u.a. auch, dass staatliche Beihilfen in der Schweiz verboten oder stark eingeschränkt würden. Dies bedeutet u.a., dass Kantonalkassen keine Staatsgarantien mehr haben dürfen, aber auch im Bereich der Beteiligungen des Staates bei Spitälern, Energieversorgern, Gebäudeversicherungen oder anderen Institutionen würde es Einschränkungen und Verbote geben.

Zudem sind die unterschiedlichen zum InstA publizierten Expertengutachten schockierend. So warnt die auf Wirtschaftsrecht spezialisierte Kanzlei Prager Dreifuss vor dem Durchgriff der EU auf unser Wirtschaftsrecht – dies durch Anwendung der EU-Beihilferegeln auf Bundes- und Kantonebene. Davon betroffen wäre insbesondere das Schweizer Steuerrecht, da die „EU-Kommission ihre Beihilfevorschriften seit jeher auf steuerliche Massnahmen anwendet.“ Die kantonale Steuersouveränität würde mit dem InstA begraben und neu hätte die EU die Hoheit über unser Steuerrecht. Die internationale Kanzlei Steptoe & Johnson schreibt, dass „die EU-Kommission und die EU-Gerichte seit 1992 den Anwendungsbereich des EU-Beihilfeverbotes stetig ausgebaut“ hätten, und dass „der institutionelle Rahmen zu einer fortlaufenden dynamischen Anpassung des für die Schweiz verbindlichen ‚Acquis‘, einschliesslich etwaiger beihilfe-rechtlichen Vorschriften führen“ würde. Professor Michael Ambühl, Staatssekretär a.D. warnt in seinem Gutachten wiederum vor der Super-Guillotine und schreibt, dass „der Automatismus der Kündigungen der betroffenen fünf Abkommen der Bilateralen I im Falle einer Nicht-Einigung wie in Artikel 22 (2) InstA beschrieben, beseitigt werden“ müsse. In seinem durch Tamedia publizierten Gutachten warnt Professor Carl Baudenbacher, Präsident des EFTA-Gerichtshofs a.D., eindringlich vor dem Schein-Schiedsgericht, welches „mit einem Schiedsgericht im landläufigen Sinn nichts gemeinsam“ hat. So seien „kaum Fälle vorstellbar, in denen das Schiedsgericht unabhängig, d.h. ohne Einschaltung des EuGH, entscheiden kann.“ Und weiter: „Nach Artikel 10 Absatz 2 InstA kann jede Vertragspartei, die EU und die Schweiz, ein Schiedsgerichtsverfahren einleiten, ohne dass es dazu der Zustimmung der anderen Vertragspartei bedarf. Die Kommission, die supranationale Überwachungsbehörde der EU, wird damit zur faktischen Überwachungsbehörde der Schweiz. Da dem Schiedsgericht in praktisch allen Fällen kein Ermessen zukommt, kann die Kommission damit den eigenen Gerichtshof anrufen.“ Sein Fazit lautet: „Wenn das Schiedsgericht im Sinne von Artikel III.9 Ziff. 3 des Protokolls 3 des Rahmenvertrags von der EU angefragt wird, den EuGH anzurufen, so kommt ihm in praktisch allen Fällen kein Ermessen zu. Damit unterwirft sich die Schweiz dem Gericht der Gegenpartei, dem bei aller Qualität und ungeachtet seiner historischen Leistung die Unparteilichkeit fehlt.“

Vor diesem Hintergrund wird der Schwyzer Kantonsrat bzw. der Schwyzer Regierungsrat aufgefordert, die Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung zur Ablehnung des vorliegenden EU Rahmenabkommens zu unterstützen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Der bilaterale Weg

Volk und Stände haben am 6. Dezember 1992 den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) abgelehnt. Seither verfolgt die Schweiz mit der Europäischen Union (EU) erfolgreich den bilateralen Weg, wurden doch zwischen diesen Parteien seitdem rund 20 Hauptabkommen und über 100 weitere Abkommen abgeschlossen.

2.1.2 Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union

In regelmässigen Abständen überprüft der Rat der EU die Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, namentlich zur Schweiz und hält die Ergebnisse in sog. Schlussfolgerungen fest. Bereits in seiner Schlussfolgerung vom 5. Dezember 2008 (16651/1/08) hat er festgehalten, dass „die Schweiz den gemeinschaftlichen Besitzstand in diesem Bereich (gemeint ist das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999, Freizügigkeitsabkommen, FZA, SR 0.142.112.681) nicht vollständig übernommen hat, ein Umstand, der das ordnungsgemässe Funktionieren dieses Abkommens zulasten der EU-Bürger und -Unternehmen gefährdet“ (Ziff. 27). Weiter äussert sich der Rat der EU zu den kantonalen Steuerregelungen in Ziff. 28 wie folgt: „Vor diesem Hintergrund sieht er mit grosser Sorge, dass die Schweiz auf ihre Unternehmen bestimmte kantonale Steuerregelungen anwendet, die aus Sicht der EU staatliche Beihilfen darstellen, welche mit dem Abkommen unvereinbar sind. Der Rat appelliert an die Schweiz, diese steuerlichen Anreize abzuschaffen und ferner mit Bedacht dafür zu sorgen, dass keine internen Massnahmen – etwa im Rahmen bestimmter Aspekte der neuen Schweizer Regionalpolitik – ergriffen werden, die mit dem Abkommen (gemeint ist das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972, Freihandelsabkommen, SR 0.632.401) unvereinbar wären und den Wettbewerb zwischen der Schweiz und den angrenzenden EU-Regionen verzerren könnten.“ In Ziff. 31 erinnert der Rat der EU daran, „dass die Teilnahme am Binnenmarkt eine einheitliche und gleichzeitige Anwendung und Auslegung des sich ständig weiter entwickelnden gemeinschaftlichen Besitzstands erfordert. Diese unerlässliche Voraussetzung für einen funktionierenden Binnenmarkt muss – wie es im EWR (gemeint ist das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 3. Januar 1994) der Fall ist – in allen Abkommen, über die derzeit mit der Schweiz verhandelt werden, ihren Niederschlag finden.“ Erwähnt wird schliesslich in Ziff. 32 ein anzustrebendes Rahmenabkommen. Gemäss Rat der EU „sollte ein solches Abkommen auch die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands bei allen Abkommen sowie einen Mechanismus beinhalten, mit dem die regelmässige Aktualisierung und einheitliche Auslegung dieser Abkommen gewährleistet wird.“

Konkreter wird der Rat der Europäischen Union in seinen Schlussfolgerungen vom 14. Dezember 2010 (17423/1/10), wonach „das derzeitige System bilateraler Abkommen zwar in der Vergangenheit gut funktioniert hat, die Herausforderung der kommenden Jahre aber darin bestehen wird, über dieses komplexe System, das Rechtsunsicherheit schafft, schwer zu handhaben ist und eindeutig an seine Grenzen stösst, hinauszugehen. Um eine gute Grundlage für die künftigen Beziehungen zu schaffen, wird es erforderlich sein, für eine Reihe horizontaler Fragen, die nachstehend dargelegt sind, Lösungen zu finden, die für beide Seiten annehmbar sind“ (Ziff. 6).

Schliesslich stellt der Rat fest, dass die enge Zusammenarbeit in einigen Bereichen zu einem äusserst komplexen Gebilde aus zahlreichen Abkommen geführt habe. Dies führt den Rat der EU zum Schluss, dass die notwendige Einheitlichkeit nicht gegeben sei, „da effiziente Regelungen über die Übernahme von neuem EU-Besitzstand, einschliesslich der laufenden Rechtsprechung des EuGHs (gemeint ist der Europäische Gerichtshof in Luxemburg), und für die Überwachung und Durchsetzung der bestehenden Abkommen fehlen“ (Ziff. 42). Bereits damals beanstandete der Rat der EU im Bereich der Personenfreizügigkeit die in der Schweiz vorgeschriebene Voranmeldung mit einer Wartezeit von acht Tagen und forderte, „davon Abstand zu nehmen“ und keine weiteren Massnahmen zu erlassen, die mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen nicht vereinbar seien (Ziff. 43). Mit „grosser Sorge“ beurteilte der Rat der EU auch, „dass in der Schweiz bestimmte kantonale Unternehmenssteuerregelungen gelten, die zu einer nicht hinnehmbaren Verzerrung des Wettbewerbs führen, und bekräftigt noch einmal seinen Standpunkt in dieser Sache. Er bedauert, dass der langwierige Dialog über diese Frage noch nicht zu einer Aufhebung derjenigen Aspekte dieser Regelungen geführt hat, die staatlichen Beihilfen gleichkommen. Der Rat appelliert erneut an die Schweiz, diese steuerlichen Anreize abzuschaffen“ (Ziff. 44).

2.1.3 Verhandlungsmandat

Das damalige Integrationsbüro EDA/EVD (ab 1. Januar 2013 ist dieses in der Direktion für europäische Angelegenheiten [DEA] aufgegangen) nahm am 14. Dezember 2010 umgehend zu den Äusserungen des Rats der EU Stellung und betonte, dass die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit allesamt abkommenskonform und die Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer wichtig seien. Auch verschiedene EU-Staaten hätten basierend auf die Entsenderichtlinie (RL 96/71/EG) der EU entsprechende Massnahmen eingeführt. Wörtlich führte das Integrationsbüro EDA/EVD hierzu aus: „Die Erfahrungen zeigen, dass die flankierenden Massnahmen nötig sind, um die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz sicherzustellen. Die Kontrollen der Arbeitsinspektoren brachten so z.B. bei der Meldepflicht (8-Tage-Regelung) in rund einem Fünftel der Fälle Übertretungen zum Vorschein“. Auch der Bundesrat sah keinen Anlass, am System der bilateralen Beziehungen zur EU grundlegend etwas zu ändern. Namentlich die Initiative für Verhandlungen über ein Rahmenabkommen gingen nicht vom Bundesrat aus, er lenkte aber schliesslich ein. So hat er am 18. Dezember 2013 das Mandat für Verhandlungen mit der EU im institutionellen Bereich verabschiedet. Gemäss Medienmitteilung stellte der Bundesrat u.a. klar, dass es „beim Abkommen über den freien Personenverkehr keine Übernahme der europäischen Richtlinie zur Unionsbürgerschaft“ geben werde. „Es wird sichergestellt, dass die Schweiz die flankierenden Massnahmen im Rahmen der Personenfreizügigkeit vollständig wahren kann“. Nachdem am 6. Mai 2014 auch der Rat der EU einem Verhandlungsmandat zustimmte, konnten die Vertragsverhandlungen am 22. Mai 2014 offiziell aufgenommen werden. An seiner Sitzung vom 2. März 2018 präzisierte der Bundesrat das Verhandlungsmandat und setzte sich für eine schiedsrichterliche Lösung ein, wenn der zuständige gemischte Ausschuss eine Streitigkeit nicht beilegen kann. Gleichzeitig bekräftigte der Bundesrat seine Absicht, gewisse Gebiete vom institutionellen Abkommen auszuschliessen, so alle flankierenden Massnahmen zum Personenfreizügigkeitsabkommen, die Übernahme der EU-Richtlinie über die Unionsbürgerschaft (RL 2004/38/EG) und ihre Weiterentwicklungen sowie die Revision der Verordnung zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme (EG/883/2004, SR 0.831.109.268.1). In Bezug auf die staatlichen Beihilfen hat der Bundesrat die zuständigen Departemente ermächtigt, zusammen mit den Kantonen eine Lösung zu erarbeiten, welche seitens der Schweiz und der EU je unabhängige Überwachungsinstanzen vorsehen (sog. Zweifweiler-Lösung). Überdies veröffentlichte der Bundesrat bei dieser Gelegenheit eine Liste der Mandate und Dossiers, über die koordiniert verhandelt wurde. Dabei handelte es sich u.a. um die Dossiers Strom, Kabotage-Recht im Luftverkehr, die Äquivalenz im Finanzbereich und Forschung (nach HORIZION 2020).

2.1.4 Kenntnisnahme des Verhandlungsergebnisses durch den Bundesrat

An seiner Sitzung vom 7. Dezember 2018 hat der Bundesrat das Verhandlungsergebnis zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (Rahmenabkommen) zur Kenntnis genommen. Dabei hat er kommuniziert, dass die EU die Verhandlungen für abgeschlossen betrachte. Der Bundesrat liess verlauten, das Verhandlungsergebnis stehe zwar im Einklang mit dem Verhandlungsmandat, es bestünden jedoch noch offene Punkte, namentlich in Bezug auf die flankierenden Massnahmen und die Unionsbürgerrichtlinie. Der Bundesrat verzichtete deshalb auf eine Paraphierung (Unterzeichnung) des institutionellen Abkommens und schickte den Abkommensentwurf in eine Konsultation, um in den noch offenen Punkten eine konsolidierte Haltung zu erreichen.

2.2 Einordnung des Verhandlungsergebnisses

2.2.1 Verhandlungserfolg

Der oben skizzierte Ablauf der Verhandlungen zeigt, dass die Initiative für ein Rahmenabkommen offenbar von der EU ausging. Während der Bundesrat ursprünglich keinen Handlungsbedarf sah, forderte der Rat der EU in seinen Schlussfolgerungen ein Verhandlungsmandat. Der Bundesrat definierte in der Folge wiederholt sog. „rote Linien“, namentlich bezüglich der Unionsbürgerrichtlinie sowie der flankierenden Massnahmen im Bereich Personenfreizügigkeit. Die Verhandlungen brachten ein Abkommen hervor, welches auslegungsbedürftig ist und deshalb vom Bundesrat nicht unterzeichnet wurde.

2.2.2 Freizügigkeitsabkommen

2.2.2.1 Unionsbürgerrichtlinie

Das Freizügigkeitsabkommen trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Es untersteht als Marktzugangsabkommen dem Rahmenabkommen und somit der dynamischen Aktualisierung. Die Schweiz konnte keine explizite Ausnahme ins Rahmenabkommen aufnehmen, wonach sie nicht verpflichtet ist, die Unionsbürgerrichtlinie zu übernehmen. Die EU vertritt offenbar die Meinung, dass die Unionsbürgerrichtlinie integral eine Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit darstellt und übernommen werden muss. Meinungsverschiedenheiten hierzu sollen – gemäss Haltung der EU – nach Abschluss des Rahmenabkommens mittels Streitbeilegung ausgetragen werden.

Eine Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie hätte für die Schweiz einschneidende Folgen. In der EU führte diese Richtlinie weg von der reinen Arbeitnehmerfreizügigkeit hin zum Konzept einer Unionsbürgerschaft. Inhaltlich würde dies für die Schweiz bedeuten, dass nichterwerbstätige EU-Bürger sowie EU-Bürger, deren Arbeitsverhältnis unfreiwillig beendet worden ist, Anspruch auf Sozialhilfe hätten. Ferner wäre eine strafrechtliche Landesverweisung nur noch in Ausnahmefällen möglich und ein Daueraufenthaltsrecht wäre – auch bei Sozialhilfeabhängigkeit – nach fünf Jahren Aufenthalt garantiert.

2.2.2.2 Flankierende Massnahmen

Das Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne vom 8. Oktober 1999 (EntsG, SR 823.20) sieht Vorkehrungen zum Lohnschutz vor, u.a. eine Voranmeldefrist, Kautionspflicht und Dokumentationspflicht vor Ort für selbstständige Dienstleistungserbringer. Im EU-Recht finden sich keine vergleichbaren Vorschriften. Betreffend der Voranmeldefrist (neu vier statt acht Arbeitstage), der Kautionspflicht und der Dokumentationspflicht für Selbstständige ist die EU der Schweiz nur teilweise entgegengekommen. Die anderen flankierenden Massnahmen, welche heute im Wesentlichen mit der Durchsetzungsrichtlinie (RL

2014/67/EU) sowie der revidierten Entsenderichtlinie (RL [EU] 2018/957) abgesichert wären, unterlägen der Rechtsentwicklung der EU.

2.2.3 Dynamische Aktualisierung

Das Rahmenabkommen sieht für die bilateralen Marktzugangsabkommen (Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, technische Handelshemmnisse und Landverkehr) die Einführung des Prinzips der dynamischen Aktualisierung vor. Damit sollen Rechtsabweichungen sowie das Entstehen neuer Marktzugangshürden vermieden werden. Jede Anpassung muss im zuständigen Gemischten Ausschuss oder in direkten Verhandlungen vereinbart werden. Die definitive Zustimmung der Schweiz zu jeder Anpassung erfolgt nach Abschluss der entsprechenden innerstaatlichen Genehmigungsverfahren. Erfordern die Vertragsanpassungen eine Genehmigung durch die Bundesversammlung, verfügt die Schweiz für die Durchführung der notwendigen Verfahren über eine Frist von zwei Jahren. Untersteht der Genehmigungsbeschluss dem Referendum, verlängert sich die Frist um ein weiteres Jahr. Übernimmt die Schweiz – beispielsweise in Folge eines innerstaatlichen Referendums – neues Recht nicht, erfolgen seitens der EU sog. Ausgleichsmassnahmen. Referenden in den betroffenen Bereichen (Art. 2 Rahmenabkommen) würden somit bis zu einem gewissen Grad zum symbolischen Akt, auch wenn die Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen von einem Schiedsgericht überprüft werden könnte.

2.2.4 Streitbeilegung

Im Falle eines Streits über die Auslegung oder Anwendung eines der betroffenen Marktzugangsabkommen oder auch des Rahmenabkommens selbst sowie bei Differenzen in der Frage einer Rechtsübernahme konsultieren sich die Vertragsparteien zunächst wie üblich im jeweiligen Gemischten Ausschuss und versuchen, einvernehmlich eine Lösung für den Streit zu finden (Art. 10 Ziff. 1 Rahmenabkommen). Gelingt es dem Gemischten Ausschuss innerhalb von drei Monaten, nachdem der Streit offiziell auf seine Agenda gesetzt worden ist, nicht, den Streit beizulegen, kann jede Vertragspartei die Einsetzung eines paritätischen Schiedsgerichts verlangen (Art. 10 Ziff. 2 Rahmenabkommen). Dabei bestimmen die Schweiz und die EU je die gleiche Anzahl Schiedsrichter. Diese bestimmen zusammen einen weiteren Schiedsrichter (Präsident des Schiedsgerichts). Dabei stützen sie sich auf eine Liste von qualifizierten Personen, welche von der Schweiz und der EU im Gemischten Ausschuss vereinbart wurde. Das Schiedsgericht entscheidet per Mehrheitsentscheid. Wirft eine Streitigkeit eine Frage der Auslegung oder Anwendung von EU-Recht auf, deren Klärung für die Beilegung der Streitigkeit notwendig ist, legt das Schiedsgericht diese dem Europäischen Gerichtshof vor (Art. 10 Ziff. 3 Rahmenabkommen). Ob der EuGH angerufen wird, entscheidet das Schiedsgericht mittels Mehrheitsbeschluss. Bei der Streitbeilegung hat das Schiedsgericht den Entscheid des EuGHs in seinem Schiedsspruch zu beachten. Die Vertragsparteien sind an diesen gebunden. Eine Möglichkeit des Weiterzugs an eine obere Instanz besteht nicht. Entscheidet eine Partei, das Urteil des Schiedsgerichts nicht umzusetzen, oder entsprechen die getroffenen Umsetzungsmassnahmen nach Ansicht der anderen Partei nicht dem Entscheid, können Ausgleichsmassnahmen ergriffen werden. Die Verhältnismässigkeit dieser Massnahmen können wiederum dem Schiedsgericht unterbreitet werden.

2.2.5 Beihilfen

Das Rahmenabkommen regelt in Kapitel 2 die Frage der staatlichen Beihilfen. Während die Schweiz diese Thematik nicht in dieses Regelwerk aufnehmen wollte, war es für die EU ein wichtiges Anliegen. Innerhalb der EU sind staatliche Beihilfen verboten, sofern diese den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Drittstaaten, welche am EU-Binnenmarkt teilnehmen wollen, haben neben den entsprechenden Binnenmarktregeln auch die EU-Beihilferegeln zu übernehmen. Andererseits kennt auch das EU-Recht im Beihilferecht einige Ausnahmen. Gewisse Beihilfen können die EU-Staaten bis zu einem bestimmten Schwellenwert eigenständig vergeben. Grundsätzlich müssen Beihilfen jedoch in Brüssel zur Genehmigung unterbreitet werden. Die

Einhaltung der Beihilferegeln wird von der EU-Kommission regelmässig kontrolliert und bei Verdacht auf Verletzung der Bestimmungen wird eine Untersuchung eingeleitet. Stellt die EU einen Verstoß gegen die Beihilferegeln fest, kann sie die Rückforderung der illegal vergebenen Beihilfen anordnen. Solche Fälle sind recht häufig. Der bemerkenswerteste Fall betrifft Irland, welches dem US-Konzern Apple „illegale“ Steuervergünstigungen gewährt haben soll und nun rund 14 Milliarden Franken Steuern einfordern muss. Günstiger davon kamen Fiat in Luxemburg und Starbucks in den Niederlanden.

Das Schweizer Recht kennt keine systematischen Kontrollen von Beihilfen. Die Annahme des Rahmenabkommens würde für die Schweiz einen Systemwechsel bedeuten. Zwar kennen das Freihandelsabkommen mit der EU und auch das Luftverkehrsabkommen Beihilferegeln, es fehlen jedoch Vorschriften zu ihrer institutionellen Durchsetzung.

Das Rahmenabkommen sieht vor, dass Beihilfen nicht von der EU-Kommission, sondern von einer unabhängigen Schweizer Behörde kontrolliert werden müssen, wobei das Überwachungsniveau jenem der EU entsprechen muss. In Art. 8A Ziff. 2b und c Rahmenabkommen wird festgehalten, dass Beihilfen nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind (soziale Bereiche, Beseitigung der Folgen von Naturkatastrophen, Förderung von Randregionen, Förderung wichtiger Vorhaben im Europäischen Interesse und Kulturbereich). Die Beihilfebestimmungen sollen zunächst im Luftverkehrsabkommen Anwendung finden (der Anhang zum Rahmenabkommen führt die wettbewerbsrechtlichen EU-Vorschriften und -Leitlinien auf, die künftig auch die Schweiz umzusetzen hätte; fraglich ist insbesondere, ob die Wettbewerbskommission [Weko] die Überwachungsaufgaben wahrnehmen könnte oder eine neue Behörde ins Leben gerufen werden müsste) und in der Folge bei allen künftigen Abkommen im Bereich Binnenmarkt übernommen werden. Das derzeit verhandelte Stromabkommen wäre folglich betroffen und damit alle Beihilfen in diesem Bereich. Im Rahmen eines Finanzdienstleistungsabkommens gälte das Gleiche. Hier wären insbesondere die Staatsgarantien für Kantonalkassen betroffen. Wie in den anderen Bereichen käme bei Streitigkeiten auch hier das Schlichtungsverfahren zur Anwendung.

Das Freihandelsabkommen – welches nun offenbar noch nicht vom Rahmenabkommen erfasst werden soll – ist derzeit (mit anderen Handelsabkommen) in Überarbeitung und soll in einer „modernisierten Form“ Beihilferegeln beinhalten, was kantonale Steuervergünstigungen für die Ansiedlung von Unternehmen verunmöglichen dürfte.

2.2.6 Kündigungsbestimmungen

Gemäss Art. 2 Ziff. 1 Rahmenabkommen ist der Vertrag auf die bestehenden (Bilaterale I) und künftigen Marktzugangsabkommen zwischen den Vertragspartnern anwendbar. Mit einer Kündigung würden somit dieses Rahmenabkommen sowie die Abkommen, die sich auf dieses Abkommen beziehen, dahinfallen, sofern ein Konsultationsprozess zu keiner Einigung führt (Art. 22 Ziff. 2 Rahmenabkommen). Im Fall eines Ausserkrafttretens der Abkommen blieben die aufgrund dieser Abkommen erworbenen Rechte und Pflichten von Privatpersonen und Wirtschaftsakteuren unberührt (Art. 22 Ziff. 3 Rahmenabkommen). Die bereits im Rahmen der Bilateralen I bekannte Guillotineklausel würde somit ausgedehnt.

2.3 Fazit

Aufgrund der internationalen Vertragsrechtsbestimmungen kann das Bundesparlament – sollte der Bundesrat das Rahmenabkommen unterzeichnen (nur diesfalls würde es den weiteren Weg des parlamentarischen Prozesses durchlaufen) – das „Abkommen zur Erleichterung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt“ – wie der Titel des Rahmenabkommens konkret lautet – nur als Ganzes ablehnen oder annehmen. Eine Abänderung bzw. Ergänzung ist nicht möglich. Auch die in den Kommissionen und Räten im Rahmen der Beratung erfolgenden Äusserungen sind als solche für die Auslegung der Bestimmungen nicht relevant, ebenso wenig die beim Bundesrat eingehenden Konsultationsmeinungen. Dementsprechend ist ausschliesslich der vorliegende (bzw. der letztendlich festgelegte) Vertragstext massgeblich.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass der Bundesrat zu Recht auf eine Paraphierung verzichtet und dafür eine Konsultation durchgeführt hat. Die Tatsache, dass mehrere Parteien, die Konferenz der Kantonsregierungen sowie nach vertiefter Prüfung zunehmend weitere Kreise (bspw. Mieterverband, Gewerkschaften) dem Abkommen negativ bzw. zumindest mit Vorbehalten gegenüberstehen, bestärkt den Regierungsrat in der Haltung, dass es angezeigt ist, sich auch seitens der einzelnen Kantone kritisch einzubringen. Überdies führte selbst Bundesrat Ignazio Cassis, im Ständerat in der Frühjahrssession 2019 auf das Rahmenabkommen angesprochen (Motion 18.4165), aus: „In weiten Teilen erachtet er [gemeint ist der Bundesrat] das Resultat der Verhandlungen als gut für die Schweiz und als im Interesse der Schweiz. Es gibt aber offene Fragen, die so gross sind, dass der Bundesrat das Ganze nicht unterzeichnen kann.“ Eine Nichtunterzeichnung bedeutet nach Ansicht des Regierungsrates nicht, dass die Schweiz a priori kein Rahmenabkommen will. Der derzeit vorliegende Vertragstext müsste aber zwingend ergänzt bzw. angepasst werden. Kann bzw. soll das Abkommen mit diesem Inhalt nicht unterzeichnet werden, muss dies offen und klar kommuniziert und müssen die Gründe hierfür dargelegt werden.

Schliesslich muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass das Rahmenabkommen in der vorliegenden Form eine Einschränkung der direkten Demokratie bewirken würde. Zwar ist eine innerstaatliche Übernahme neuen EU-Rechts weiterhin vorgesehen. Parlamentsdebatten und Volksabstimmungen in den einschlägigen Bereichen würden teilweise jedoch zur Symbolik, weil eine Ablehnung Ausgleichsmassnahmen nach sich ziehen würde oder – als Folge der Guillotineklausel – das gesamte Vertragswerk (sowie alle später abgeschlossenen Übereinkommen) zu Fall bringen könnte. Eine Ausdehnung der geltenden Guillotineklausel erachtet der Regierungsrat als äusserst heikel. Es würde damit nämlich ein Vertragsgebilde entstehen, welches möglicherweise „too big to fail“ wäre, also derart umfassend, dass dieses kaum mehr – auch nicht mehr in Teilen – rückgängig gemacht bzw. gekündigt werden könnte. Einem solchen Konzept kann aus Sicht des Regierungsrates ebenso wenig zugestimmt werden wie dem oben erwähnten Einbezug der Unionsbürgerrichtlinie, den neuen Beihilferegeln sowie der Schwächung der flankierenden Massnahmen. Der Regierungsrat lehnte deshalb auch den Positionsbezug (Entwurf vom 15. März 2019) der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ab, wonach das Rahmenabkommen im Wesentlichen den seitens der Kantone formulierten Bedingungen entspreche und hinsichtlich verschiedener Punkte lediglich noch Klärungsbedarf bestehe.

Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR101) räumt jedem Kanton das Recht ein, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Gemäss § 55 Abs. 2 Bst. a der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) entscheidet der Kantonsrat über die Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene. Bei der mit der vorliegenden Motion angeregten Standesinitiative geht es nicht um den klassischen Fall, bei dem bei der Bundesversammlung die Änderung eines Erlasses initiiert werden soll. Der Prozess befindet sich derzeit in einem anderen Stadium. Der Regierungsrat erachtet das Mittel der Standesinitiative hier deshalb als nicht geeignet. Allenfalls wäre diese auch mit dem Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) nicht vereinbar (Art. 115 ff. ParlG). Ferner hat der Regierungsrat zur Kenntnis gekommen, dass sich zumindest der Ständerat im Rahmen der Behandlung der Motion 18.4165 inhaltlich bereits mit dem Anliegen der vorliegenden Motion auseinandergesetzt und dieses abgelehnt hat. Der Ball liegt nun zunächst wieder beim Bundesrat. Dieser hat – im Nachgang zu der von ihm lancierten Konsultation – über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Im Fall einer Unterzeichnung dürften Volk und Stände das letzte Wort haben, nachdem das Rahmenabkommen wohl dem obligatorischen Referendum zu unterstellen wäre.

Im Sinn der obigen Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat somit, die vorliegende Motion als nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 7/19 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber