

## **Institutionelles Rahmenabkommen: Position Swiss Textiles**

### **1. Hintergrund**

Am 7. Dezember 2018 hat der Bundesrat den Vertragsentwurf über ein institutionelles Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU (InstA) zur Kenntnis genommen und hat gleichzeitig eine mündliche Konsultation der betroffenen Kreise zum Verhandlungsergebnis eröffnet. Das institutionelle Rahmenabkommen soll erstens regeln, wie man die bilateralen Marktzugangsabkommen künftig anpasst, wenn sich das EU-Recht weiterentwickelt. Zweitens soll es regeln, wie ein allfälliger Streit über die Auslegung des bilateralen Rechts und der Anwendung der Abkommen beigelegt werden kann.

### **2. Bilateraler Weg als beste Option**

Eine gute und enge Beziehung zwischen der Schweiz und der EU ist für den Erfolg unserer Branche essenziell. Die Schweizer Textil- und Bekleidungsbranche ist nämlich eng in die europäische textile Kette eingebettet. Rund 70 Prozent unserer Exporte und Importe entfallen auf die EU. Der Kapitalbestand unserer Firmen in der EU beträgt 2016 ca. CHF 3 Mrd. Unsere Branche beschäftigt rund 20'000 Personen in der EU. Rund ein Viertel unserer Arbeitskräfte in der Schweiz sind EU-Bürger.

Unsere Branche zieht neben dem Freihandelsabkommen von 1972 (FHA) einen wichtigen direkten Nutzen aus den bilateralen Verträgen, namentlich aus dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA), dem Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement MRA), dem Forschungsabkommen und dem Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen. Der bilaterale Weg erwies sich für die Branche bis anhin als erfolgreich, weshalb Swiss Textiles diesen erhalten und weiterentwickeln möchte.

Alternativen zum bilateralen Vertragsnetz eröffnen sich zum jetzigen Zeitpunkt aus unserer Sicht nicht. Ein EU oder EWR-Beitritt sind ungünstig, zumal noch unklar ist, in welche Richtung sich die EU bewegen und welche Auswirkungen ein Brexit auf die übrigen Mitgliedstaaten haben wird. Unter einem Abbruch sämtlicher Beziehungen zur EU könnte unsere Branche in der Schweiz womöglich nicht mehr überleben. Letzten Endes bleibt noch die Möglichkeit eines umfassenden Freihandelsabkommens wie es Kanada mit der EU kürzlich abgeschlossen hat. Das wirtschaftliche Verhältnis zwischen Kanada und der EU ist nicht mit demjenigen der Schweiz und der EU vergleichbar. Die Unternehmen zwischen der Schweiz und der EU sind viel stärker miteinander verwoben und bilden grenzüberschreitende Wirtschaftscluster. Der Textil- und Bekleidungsbranche ist hierfür ein Paradebeispiel. Aufgrund dieser Verwobenheit, braucht unsere Branche weitergehende Liberalisierungen als im Abkommen EU-Kanada. Um diese Liberalisierungen und eine Marktintegration zu erreichen, sind gewisse Rechtsharmonisierungen unumgänglich. So erweist sich für unsere Branche der bilaterale Weg zurzeit als die beste Option.

### **3. Notwendigkeit eines institutionellen Rahmens zum Erhalt des bilateralen Weges**

Um den bilateralen Weg zu sichern, ist ein institutionelles Rahmenabkommen notwendig. Ohne einen institutionellen Rahmen ist die EU nicht mehr bereit, der Schweiz den Zugang zu ihrem Binnenmarkt zu gewähren. Im Bereich des MRA hätte dies beeinträchtigende Folgen für unsere Branche. Damit das MRA seine Wirkung entfaltet, bedarf es einer ständigen Aktualisierung zwischen der Schweiz und der EU. Durch die Blockierung der Weiterentwicklung des MRA hat die EU gezeigt, dass sie bereit ist, den bilateralen Weg dort auslaufen zu lassen, wo die Schweiz grosse Interessen hat. In denjenigen Bereichen, wo die EU eigene Interessen hat, setzt sie diese durch, indem sie die Schweiz mit sachfremden Verknüpfungen unter Druck setzt. So wurde beispielsweise der Finanzplatz Schweiz durch die Weigerung der EU zur Anerkennung der Börsenäquivalenz, zur Zielscheibe ohne, dass dieser Bereich Gegenstand eines Abkommens ist.

Gegenwärtig befinden wir uns mit der EU in einem unregelmässigen Zustand. Es herrscht politisches Kräfteverhältnis, dem die Schweiz als kleines Land in der Regel unterliegt. Ein institutionelles Rahmenabkommen ist im Sinne der Schweiz: Es verpflichtet erstens die EU, der Schweiz in den erfassten Bereichen den vollständigen Zugang zu ihrem Binnenmarkt zu gewähren. Zweitens gewährleistet es die Fortführung und den Ausbau des bilateralen Weges. Und drittens stellt ein institutioneller Rahmen mit dem Streitbeilegungsmechanismus Instrumente zur Verfügung, um sich gegen politische Willkür zu wehren. Es werden Regeln geschaffen und dadurch die Rechtssicherheit erhöht. Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU können dadurch in den Marktzugangsbereichen entpolitisiert werden.

#### **4. Würdigung des Abkommensentwurfs InstA**

Gerne beurteilen wir die aus unserer Sicht wichtigsten Elemente des Abkommensentwurfs:

##### **4.1 Streitbeilegungsmechanismus**

Das Herzstück des InstA ist der vorgesehene Streitbeilegungsmechanismus. Im Falle eines Streitfalls, der die vom InstA abgedeckten Abkommen betrifft und der nicht über den gemischten Ausschuss gelöst werden kann, urteilt ein unabhängiges Schiedsgericht. Dieses setzt sich aus Vertretern beider Parteien zusammen. Dies begrüsst Swiss Textiles. Betrifft der Streitfall EU-Acquis, muss das Schiedsgericht den EuGH um eine Auslegung bitten, welche bindend ist. Wichtig und zu unterstützen ist, dass das Schiedsgericht selber urteilt, ob eine Frage des EU-Acquis vorliegt. Das wichtigste Instrument des Streitbeilegungsmechanismus ist die Möglichkeit, die Verhältnismässigkeit von allfälligen Ausgleichsmassnahmen ebenfalls durch das Schiedsgericht überprüfen zu lassen. Dadurch können sich die Parteien gegen politische Willkür zur Wehr setzen. Sachfremde Verknüpfungen mit Bereichen, die nicht unter das InstA fallen, können so unterbunden werden. Auch Verknüpfungen innerhalb der Abkommen des InstA werden gewisse inhaltliche Anknüpfungspunkte aufweisen müssen, um als verhältnismässig eingestuft zu werden. Dies sichert dem Standort Schweiz mehr Rechtssicherheit.

Wünschenswert ist aus unserer Sicht jedoch eine Präzisierung des Entwurfs, dass im Zuge der Prüfung der Verhältnismässigkeit, die Rechtfertigung der Ausgleichsmassnahme per se beurteilt werden kann. Auch wäre eine Angleichung der Fristen im Streitbeilegungsmechanismus (Art. 10 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 7) auf drei Monate opportun. Art. 10 Abs. 2 gewährt dem gemischten Ausschuss eine Frist von drei Monaten zur Behandlung der jeweiligen Auslegungsfrage. Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit wird dem gemischten Ausschuss aber eine Frist von sechs Monaten gewährt. Der Dauer der Frist kommt eine hohe Bedeutung zu, zumal der Entwurf keine Anhaltspunkte enthält, ob eine Ausgleichsmassnahme während der Phase der Urteilsfindung – sei es im gemischten Ausschuss oder im Schiedsgericht – ausgesetzt werden darf / kann. Damit entsteht ein Ungleichgewicht zu Gunsten derjenigen Partei, die Ausgleichsmassnahmen ergriffen hat. Eine Korrektur zwingt sich auf, um politischen Druck in der Phase der Urteilsfindung weitgehend zu unterbinden.

##### **4.2 Dynamische Rechtsübernahme**

In den meisten Fällen handelt es sich bei Weiterentwicklungen des EU-Rechts um technische Anpassungen. Die Rechtsübernahme gerät heute teilweise ins Stocken (oft auch politisch motiviert), was zu Verzögerungen bei der Aktualisierung der Abkommen führt. Dies ist insbesondere im Bereich der Produktvorschriften ein Problem. Das InstA sieht nun eine dynamische Rechtsübernahme vor. Diese führt zu einer rascheren Aktualisierung der Abkommen. Positiv ist, dass diese Übernahme nicht automatisch erfolgt. Die Schweiz hat stets die Wahl die Bestimmungen zu übernehmen oder nicht. Das InstA gewährleistet der Schweiz für die Übernahme eine Frist, die sich im Falle eines Referendums verlängert. Die direkt-demokratischen Verfahren in der Schweiz bleiben gewahrt.

### 4.3 Überwachung

Das InstA sieht vor, dass jede Vertragspartei selber für die Kontrolle und Anwendung der Abkommen sorgt, so dass letztlich das für das Völkerrecht typische «Zwei-Säulen-Prinzip» gilt, wonach jede Vertragspartei in ihrem Hoheitsgebiet die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen sicherstellt. Die Überwachung auf dem eigenen Territorium ist für Swiss Textiles wichtig und daher sehr zu begrüssen.

### 4.4 Mitwirkung

Gemäss Abkommensentwurf, konsultiert die EU die Schweiz bei der Erarbeitung der relevanten Rechtsentwicklungen systematisch und analog den EU-Mitgliedstaaten. Dies bringt zwei Vorteile mit sich: Erstens kann die Schweiz bereits zu Beginn Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess nehmen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Schweiz kaum mit ihren Interessen alleine dasteht und andere Mitgliedstaaten ihre Anliegen teilen werden. Die guten Erfahrungen der Schweiz im Bereich Schengen / Dublin zeigen, dass es sich hierbei, um ein in der Praxis funktionierendes, reelles Mitwirkungsrecht handelt. Zweitens kann die Schweiz frühzeitig intervenieren, sollte sie nicht damit einverstanden sein, dass eine neue Rechtsbestimmung auch für sie relevant ist.

Ausschlaggebend ist, dass die Schweizer Behörden diese neuen Rechte wahrnehmen und die notwendigen Ressourcen dafür zur Verfügung stellen. Im Rahmen des InstA muss die Schweiz eine aktive Rolle einnehmen.

### 4.5 Umfang des Abkommens

Der Umfang des Abkommensentwurfs beschränkt sich auf die Marktzugangsabkommen. Bei den bestehenden bilateralen Abkommen handelt es sich dabei um das FZA, MRA, Landverkehrs- und Luftverkehrsabkommen und das Agrarabkommen. Das FHA wird nicht als sektorielles Abkommen in das InstA aufgenommen. Das FHA findet allerdings Eingang in das InstA im Rahmen einer gemeinsamen politischen Erklärung. Diese Erklärung erwähnt in einem ersten Teil, die gemeinsame Absicht das FHA zu modernisieren. Dies ist im Sinne von Swiss Textiles, zumal das Abkommen nicht mehr den heutigen Gegebenheiten entspricht. Insbesondere die Ursprungsregeln der HS-Kapitel 50-63 (Textilien und Bekleidung) müssen modernisiert und liberalisiert werden. Der zweite Teil der Erklärung, sieht eine Ausdehnung der Streitbeilegung auf das FHA vor. Es gab und gibt Diskriminierungen der Schweizer Exportwirtschaft durch die EU (wie z.B. im Bereich Stahl und Aluminium) gegen die sich die Schweiz mittels institutionalisiertem Streitbeilegungsmechanismus wehren könnte. Aus diesem Blickwinkel ist eine Anwendung des Streitbeilegungsmechanismus auf das FHA wünschenswert. Welche allfälligen Konsequenzen dies in Bezug auf den Steuerwettbewerb in der Schweiz im Zusammenhang mit Art. 26 des FHA über staatliche Beihilfen haben könnte, ist schwierig abzuschätzen. Da es sich bei der Präambel allerdings um eine Absichtserklärung handelt, die nicht verpflichtend ist, sind Bedenken in diese Richtung unseres Erachtens zurzeit unbegründet. Der Umfang des Abkommens ist somit im Sinne von Swiss Textiles.

Die Definition zukünftiger Abkommen die unter das InstA fallen, ist nach unserer Auffassung unzureichend. Der Abkommensentwurf äussert sich lediglich wie folgt : «*Le présent accord s'applique aux accords bilatéraux dans les domaines relatifs au marché intérieur conclus ou à conclure par les parties contractantes*». Die Schweiz und die EU haben teilweise ein unterschiedliches Verständnis darüber, welche Abkommen einen Zugang zum Binnenmarkt darstellen und welche nicht. Auch regelt der Entwurf nicht, wie bei Uneinigkeit vorgegangen wird. Eine Präzisierung im Entwurfstext ist aus unserer Sicht sinnvoll.

### 4.6 Flankierende Massnahmen

Gemäss Abkommenstext soll die Schweiz das relevante EU-Recht im Entsendebereich drei Jahre nach Inkrafttreten des InstA übernehmen. Das betrifft die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67 sowie die

revidierte Entsenderichtlinie 2018/957, welche das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» etabliert. Damit anerkennt sie auch ein gewisses Ausmass an Lohnschutz und den Interessen der Schweiz in diesem Bereich wird genügend Rechnung getragen. Der Abkommenstext spricht sich allerdings nicht darüber aus, ob das InstA dem System der paritätischen Kontrollen (Überwachungs- und Sanktionierungskompetenz) durch die Schweizer Sozialpartner genügend Rechnung trägt. Hier ist eine Präzisierung angezeigt.

### **5. Fazit**

Der Abkommensentwurf trägt den wichtigsten Forderungen von Swiss Textiles Rechnung (Streitbeilegungsmechanismus, Möglichkeit zur Prüfung der Verhältnismässigkeit von Ausgleichsmassnahmen, Überwachung auf eigenem Territorium, Mitwirkungsrecht). Es gibt im InstA wenige Punkte, für die unseres Erachtens noch Klärungsbedarf besteht: So regelt der Abkommenstext zum Beispiel nicht, wie «Marktzugangsabkommen» zu definieren sind. Auch bei der Frage der Ausgleichsmassnahmen sowie der Sozialpartnerschaft sind Präzisierungen wünschenswert.

Der Abkommensentwurf zum InstA wird in der vorliegenden Form von Swiss Textiles unterstützt. Man darf sich nicht darüber hinwegtäuschen, dass für die Schweiz heikle Themen wie die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme und die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) auch ohne InstA auf die Schweiz zukommen werden. Auch ist es nicht möglich, allfällige heute noch nicht existierende, für die Schweiz sich als nachteilig erweisende EU-Bestimmungen vorauszusehen, die mit dem InstA zu übernehmen wären. Swiss Textiles beurteilt den Abkommensentwurf daher nicht auf Basis von Eventualfällen, sondern nach dem im Abkommen festgelegten Mechanismus zur Übernahme von EU-Recht und zur Streitbeilegung. Wir sehen im InstA in erster Linie die Chance, die Beziehungen zur EU in den Marktzugangsdossiers zu entpolitisieren und auf das Wesentliche, nämlich den barrierefreien Zugang zum EU-Binnenmarkt, zu beschränken.

Für Rückfragen: Peter Flückiger ([peter.flueckiger@swisstextiles.ch](mailto:peter.flueckiger@swisstextiles.ch); 044 289 79 31) oder Jasmin Schmid ([jasmin.schmid@swisstextiles.ch](mailto:jasmin.schmid@swisstextiles.ch) ; 044 289 79 01)