

Sachdokumentation:

Signatur: DS 4009

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4009



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Erosionsmonitor #3

Report zum Stand des bilateralen Verhältnisses Schweiz-EU – Schwerpunkt Nordwestschweiz

(Ausgabe Nr. 3 vom 17. Juni 2022)

analyse

*Teresa Hug Alonso, Luca Fluri, Jan Averkin, Patrick Dümmler und
Peter Grünenfelder*

Mit dem Erosionsmonitor beurteilt Avenir Suisse die Entwicklung der bilateralen Beziehungen Schweiz-EU nach dem Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen und definiert Eckpunkte für eine zukünftige Europapolitik.

Seit der letzten Ausgabe des Erosionsmonitors sind für Schweizer Unternehmen die Hürden der Teilnahme am EU-Binnenmarkt weiter gestiegen. Zu erwähnen sind insbesondere die Verschlechterungen für Hersteller von Diagnostika aufgrund der fehlenden Aktualisierung des Abkommens über die technischen Handelshemmnisse. Von der Erosion überdurchschnittlich stark betroffen sind die Nordwestschweizer Kantone: Ihre Forschungsinstitutionen spüren stark die negativen Auswirkungen infolge des Ausschlusses aus dem Forschungsprogramm Horizon Europe, während lokale Unternehmen nicht nur mit den neuen Hürden im Diagnostik-, sondern seit längerem auch im Medizintechnik-Bereich zu kämpfen haben. Hinzu kommen die zu erwartenden regulatorischen Änderungen, die sich bei den Maschinen- und Baumaterialien abzeichnen. Die föderalistische Mitwirkung der Kantone in der Aussenwirtschaftspolitik ist generell zu stärken. Teil dieses Avenir Suisse-Erosionsmonitorings ist ein externes Rechtsgutachten, von Prof. Dr. Urs Saxer und Dr. Daniela Kühne. Vorgeschlagen wird eine Anpassung der Gesetzgebung, um die föderalistische Mitwirkung der Kantone in der Aussenwirtschafts- und Europapolitik zu verbessern.

Dank

Die Autoren bedanken sich bei den zahlreichen Gesprächspartnern aus der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Verwaltung, die ihr Fachwissen zur Verfügung gestellt haben. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei der Autorin und den Autoren, Teresa Hug Alonso, Luca Fluri, Jan Averkin und Patrick Dümmler, sowie dem Direktor Peter Grünenfelder.

Herausgeber	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Internes Lektorat	Urs Steiner
Korrektorat	Elena Gerbershagen
Gestaltung	Carmen Sopi, Olivia Vilarino

© Juni 2022 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Download www.avenir-suisse.ch/publication/erosionsmonitor-juni-22-verhaeltnis-schweiz-eu-schwerpunkt-nordwestschweiz/

Inhalt

1. Einleitung	6
2. Fokus: Nordwestschweiz	7
Die Folgen des faktischen Horizon-Ausschlusses für die Nordwestschweiz	7
Die Folgen der MRA-Erosion für die Nordwestschweiz	11
Notwendige Aufrechterhaltung der Personenfreizügigkeit	14
3. Föderalistische Mitwirkung der Kantone stärken: Gesetzesanpassung notwendig	19
4. Fazit	21
5. Wichtigste Änderungen seit der letzten Ausgabe	22
Sektor/Politikfeld: Technische Handelshemmnisse	22
Anhang 1: Bereits erodierte Zusammenarbeit	23
Sektor/Politikfeld: Forschung	23
Sektor/Politikfeld: Technische Handelshemmnisse	25
Sektor/Politikfeld: Landwirtschaft	27
Sektor/Politikfeld: Finanzmarkt	28
Sektor/Politikfeld: Bildung	30
Sektor/Politikfeld: Kultur und Medien	31
Sektor/Politikfeld: Zusammenarbeit in Meteorologie	32
Sektor/Politikfeld: Bewerbung für European Green Capital Award	32
Anhang 2: In welchen Bereichen das Risiko einer bilateralen Erosion besteht	33
Sektor/Politikfeld: Datenschutz	33
Sektor/Politikfeld: Technische Handelshemmnisse	34
Sektor/Politikfeld: Landverkehr	35
Sektor/Politikfeld: Luftverkehr	36
Sektor/Politikfeld: Zollsicherheit	37
Anhang 3: Ungenutzte Potenziale der bilateralen Zusammenarbeit	38
Sektor/Politikfeld: Stromabkommen	38
Sektor/Politikfeld: Gesundheitsabkommen	41
Sektor/Politikfeld: Dienstleistungen	42
Sektor/Politikfeld: Luftverkehr	43
Sektor/Politikfeld: Landwirtschaft	44
Sektor/Politikfeld: Umwelt	45
Sektor/Politikfeld: Digitaler Binnenmarkt	46
Sektor/Politikfeld: Chemikaliensicherheit	46
Sektor/Politikfeld: Zusammenarbeit im Weltall	47

Anhang 4: Erläuterung zu den im Schwerpunkt thematisierten Abkommen (Forschung, MRA, PFZA)	48
Eingeschränkte Forschungszusammenarbeit	48
Neue Marktzugangshürden aufgrund der MRA-Erosion	49
Noch keine Erosion bei der Personenfreizügigkeit, aber grosse potenzielle Auswirkungen	49
 Anhang 5: Kurzgutachten betreffend den Spielraum der Kantone in der Schweizer Aussenpolitik	 51
I. Bestehender Spielraum der Kantone in der Aussenpolitik	51
A. Überblick Rechtsgrundlagen	51
B. Ausschliesslichkeit und Umfang der Kompetenzen nach Art. 54 BV	53
C. Kantonale Mitwirkung nach Art. 55 BV	54
D. Eigenständige Kompetenzen der Kantone nach Art. 56 BV	58
 II. Ungenutzte Spielräume?	 62
 III. Revisionspotential der kantonalen aussenpolitischen Kompetenzen	 63
A. Revisionsbedarf	63
B. Auf Verfassungsebene	64
C. Auf Gesetzesebene	64
 Literatur	 66

1. Einleitung

Über ein Jahr ist vergangen seit dem Abbruch der Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen durch den Bundesrat. Seither verfolgt Avenir Suisse die Beziehungen der Schweiz zur EU und dokumentiert deren Entwicklung in regelmässigen Abständen. Dass wir dabei der Publikation von Beginn weg den Namen «Erosionsmonitor» gaben, wurde bisher durch die Fakten gestützt: Der bilaterale Weg erodiert, für die Schweizer Wirtschaft relevante Erleichterungen des Zugangs zum EU-Binnenmarkt sind in den letzten zwölf Monaten weggefallen, neue Hürden drohen. Zusätzlich stockt auch die Zusammenarbeit auf technischer Ebene, so wird die Schweiz beispielsweise aus relevanten europäischen Gremien für die Stromversorgung hinausgedrängt.

Ob mit dem durch den Bundesrat am 23. Februar 2022 verabschiedeten Paketansatz in den Sondierungsgesprächen mit der EU der Durchbruch gelingt, ist aufgrund der ersten Reaktionen aus Brüssel fraglich. Die grundlegenden Differenzen insbesondere in den Bereichen der Streitbeilegung, den staatlichen Beihilfen und der Unionsbürgerrichtlinie sowie die rigide Haltung der Schweizer Gewerkschaften in Sachen Lohnschutz lassen einen Kompromiss in naher Zukunft als unrealistisch erscheinen. Die seit dem 24. Februar infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine in vielen europäischen Ländern beschworene «Zeitenwende» hat sich bislang nicht positiv auf das Verhältnis Schweiz-EU ausgewirkt, obwohl die Schweiz die Sanktionen der EU mitträgt. Eine inhaltliche Annäherung im bilateralen Verhältnis bleibt vorerst aus.

Der Fokus der vorliegenden dritten Ausgabe des Erosionsmonitors liegt auf der Nordwestschweiz. Die für die gesamte Schweiz wirtschaftlich ausserordentlich bedeutende Region ist überdurchschnittlich stark mit dem EU-Binnenmarkt verflochten und damit von einer bilateralen Erosion entsprechend betroffen. Es werden dazu nicht nur statistische Zahlen aufbereitet (vgl. Kapitel 2), sondern auch – basierend auf einem Rechtsgutachten – konkrete Vorschläge gemacht, wie die föderalistische Mitwirkung der Kantone bei wichtigen Entscheiden der Aussenwirtschaftspolitik gestärkt werden kann (vgl. Kapitel 3).

2. Fokus: Nordwestschweiz

Für die fünf Nordwestschweizer Kantone – Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Jura und Solothurn – haben insbesondere die Forschungszusammenarbeit, das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und die Personenfreizügigkeit eine hohe Bedeutung, wie auf den folgenden Seiten aufgezeigt wird. Die Kernfrage ist dabei: Wie gravierend sind die Folgen für die Nordwestschweiz und ihre Wirtschaft, wenn diese Abkommen erodieren? Welche Auswirkungen sind aber auch in den Kantonen Bern und Zürich zu erwarten, die assoziierte Mitglieder der Nordwestschweizer Regierungskonferenz sind?

Die Folgen des faktischen Horizon-Ausschlusses für die Nordwestschweiz

Zu den Hauptbetroffenen eines Horizon-Ausschlusses gehören die Forschungseinrichtungen. Die anerkannten oder akkreditierten Universitäten und Hochschulen in der Nordwestschweiz sind die Universität Basel, die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) mit ihren Standorten in Basel, Muttenz, Brugg-Windisch, Olten und Solothurn sowie der Campus in Delémont der Haute École Arc (Swissuniversities 2022).⁻¹ In den Universitätsrankings von Times Higher Education, QS und von der Shanghaier Jiao-Tong-Universität fungiert die Universität Basel jeweils unter den besten zehn Prozent von, je nach Ranking, tausend oder mehr rangierten Universitäten weltweit. Gleiches trifft auf die Universitäten Zürich und Bern zu. Die ETH ist in allen drei Rankings ein Spitzenreiter; sie befindet sich in jedem Ranking unter den besten 2 % weltweit. Fachhochschulen sind in diesen Rankings nicht klassifiziert, doch ein Blick auf das SCImago Institutions Ranking zeigt, dass die FHNW nach der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften sowohl gesamthaft als auch in Bezug auf Innovation auf dem zweiten Platz aller Schweizer Fachhochschulen liegt.

Hervorzuheben ist der Innovations- und Wirtschaftsfokus sowohl der Universität Basel als auch der FHNW. So bietet beispielsweise die Hochschule für Technik der FHNW explizit eine Forschungszusammenarbeit mit innovativen Unternehmen an, während die Universität Basel eigene Start-ups sogar finanziell unterstützt und sie mit der regionalen Wirtschaft vernetzt.⁻² Besonders relevant waren bisher von der EU geförderte interna-

-
- 1 Nicht aufgeführt in der Swissuniversities-Liste der anerkannten oder akkreditierten Universitäten und Hochschulen in der Schweiz, aber dennoch relevant für Forschung, Bildung und Innovation sind Forschungsinstitute wie etwa das Paul-Scherrer-Institut im Kanton Aargau und das Schweizerische Tropen- und Public-Health-Institut (Swiss TPI) in Allschwil BL.
 - 2 Grundsätzlich ist eine staatliche finanzielle Unterstützung privater Unternehmen nicht mit einer liberalen Wirtschaftsordnung vereinbar. Im Sinne eines Second-Best-Ansatzes sollte um öffentliche Gelder – wo sie aus politischen Gründen eingesetzt werden sollen – in einer wettbewerblichen Ausschreibung konkurriert werden. Dabei ist die Teilnahme möglichst vieler privater Akteure (z.B. im Rahmen des Horizon-Programms) einer kleinen Zahl möglicher Begünstigter (z.B. auf nationaler Ebene) vorzuziehen.

tionale Forschungsprojekte zwischen Schweizer und ausländischen Forschungseinrichtungen und Akteuren aus der Wirtschaft.

Die Nordwestschweiz hat im Zeitraum von 2014 bis 2020 aus Horizon 2020 292 Mio. € an Nettobeiträgen für die Forschung erhalten, was knapp 12 % der Forschungsgelder ausmachte, die in dieser Zeitspanne an die Schweiz ausbezahlt wurden. Zum Vergleich: Der Kanton Zürich erhielt ein Drittel dieser Forschungsgelder; an den Kanton Bern gingen knapp über 6 %. Der gesamtschweizerisch ausbezahlte Betrag beläuft sich auf 2,44 Mrd. Fr. (vgl. Abbildung 1). Von den 292 Mio. Fr., die der Nordwestschweiz zugutekamen, flossen 78 Mio. € an die Universität Basel, sie ist damit die wichtigste Empfängerin europäischer Forschungsgelder in der Nordwestschweiz. Neun Mio. € gingen an die FHNW. Weitere gewichtige Empfänger von EU-Fördergeldern waren das Friedrich Miescher Institute in Basel (53 Mio. €) und das Paul-Scherrer-Institut im Kanton Aargau (47 Mio. €). Im Kanton Zürich (und auch schweizweit) flossen die meisten Fördermittel an die ETH (433 Mio. €), gefolgt von der Universität Zürich (160 Mio. €). Der mit Abstand grösste Abnehmer von Horizon-2020-Geldern im Kanton Bern ist die Universität Bern (99 Mio.), weitere Empfänger sind das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (14 Mio. €) und der SNF (7 Mio. €) (EC 2018).

In der Nordwestschweiz konzentrierten sich die Gelder auf die Kantone Basel-Stadt und Aargau (vgl. Abbildung 1). Insgesamt wurden mit den 292 Mio. € 764 Projektbeteiligungen mitfinanziert; knapp 47 Mio. € der Beiträge (16 %) flossen an Unternehmen, darunter ABB, Roche, Novartis und Alpiq (vgl. Abbildung 2). In der Gesamtsumme sind auch 69 ERC Grants miteinbezogen, die im Rahmen von Horizon 2020 an Forschende vergeben wurden – davon waren 36 an der Universität Basel tätig, und sechs forschten beim Paul-Scherrer-Institut (EC 2018a).⁻³

Der Mehrwert der EU-Förderbeiträge schätzt BAK Basel Economics (2015) auf 2 Mrd. Fr. pro Jahr: Wird ein Franken in ein rein schweizerisches Forschungsinstrument einbezahlt – folglich ohne internationale Netzwerkeffekte und ohne internationalen Wettbewerbsdruck –, steigt das BIP der Schweiz um 5.20 Fr. an. Wird dieser Franken dagegen innerhalb eines EU-Forschungsrahmenprogramms investiert, steigt das Schweizer BIP um 6.30 Fr. an. Schätzungen zu Multiplikatoreffekten sind jedoch vorsichtig zu interpretieren. Es ist beispielsweise nicht davon auszugehen, dass mehr öffentliche Forschungsgelder automatisch auch zu (absolut) höheren volkswirtschaftlichen Erträgen führen, der Grenzertrag dürfte abnehmen.

Bis 2027 werden geschätzte 300 Mio. €⁻⁴ aus dem Horizon-Europe-Programm nicht mehr zur Verfügung stehen, vorausgesetzt die Schweiz wird

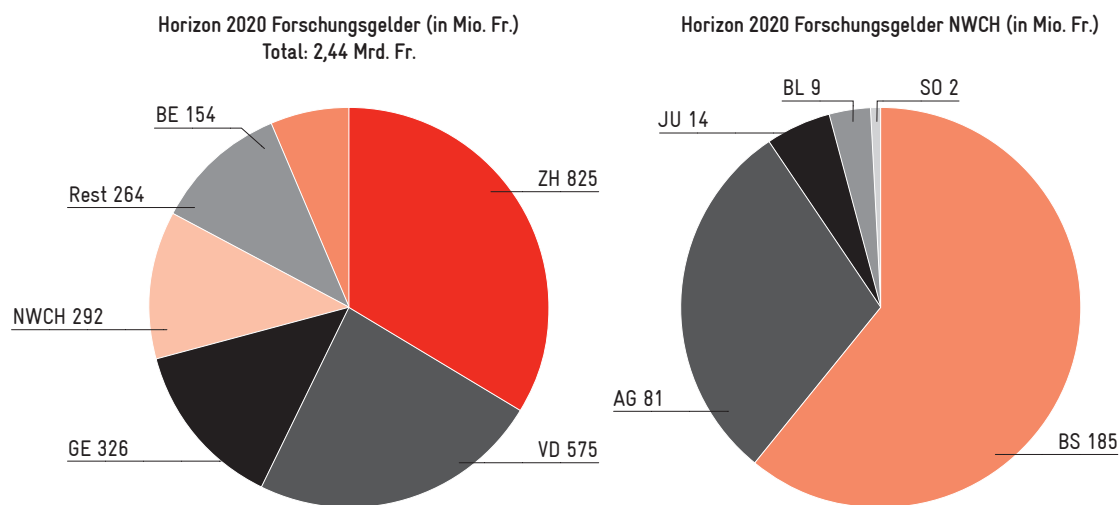
3 Der Stand der quantitativen Daten aus dem Horizon Dashboard in diesem Abschnitt ist der 15. Mai 2022.

4 Diese Schätzung beruht auf den Nettobeiträgen an Nordwestschweizer Institutionen aus Horizon 2020 sowie auf der Tatsache, dass Horizon Europe im Vergleich zu Horizon 2020 ein höheres Budget aufweist (vgl. *Erosionsmonitor* #2).

Abbildung 1

Auch die Nordwestschweiz profitiert vom EU-Forschungstopf

Von den 2,44 Mrd. Franken, die an die aus Horizon 2020 an die Schweiz ausbezahlt wurden, entfallen 292 Mio. auf die Nordwestschweiz (12%). Innerhalb der Nordwestschweiz flossen die meisten Mittel den Kantonen Basel-Stadt und Aargau zu.

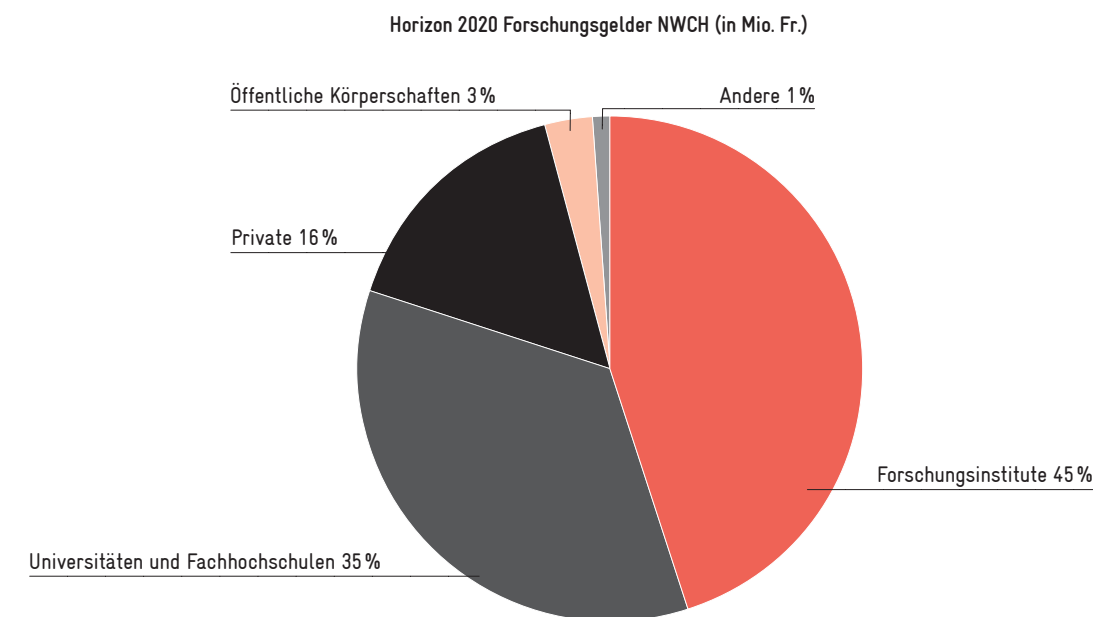


Quelle: EC (2022)

Abbildung 2

Nicht nur die Forschung ist Nutzniesserin, sondern auch Private profitieren

Während Forschungsinstitute, Universitäten und Hochschulen den grössten Anteil der Horizon 2020-Förderung erhalten haben (80%), haben auch Private vom Fördertopf profitiert (16%).



Quelle: EC (2022)

bis 2027 nicht doch noch an Horizon Europe angebunden. Selbst wenn die fehlenden Gelder aus der EU durch Übergangs- und Ergänzungsmassnahmen vom SBFI, dem SNF und von Innosuisse kompensiert werden: Die Schätzung von BAK Basel Economics lässt den volkswirtschaftlichen Verlust für den Forschungsraum Nordwestschweiz erahnen; er dürfte hunderte von Millionen Franken betragen.

Hinzu kommt der Attraktivitätsverlust durch die fehlenden ERC Grants, die für Forscherkarrieren eine äusserst wichtige Auszeichnung sind (vgl. Erosionsmonitor #2). Dies kann wiederum dazu führen, dass eine Forscherin, welche an der Universität Basel durch Horizon Europe einen ERC-Grant erhalten hat *oder* den Erhalt eines solchen anvisiert, die Institution verlässt, um an einer ausländischen Universität bessere Karrierebedingungen und Anbindungen an den europäischen Forschungsplatz vorzufinden.

Mit den 292 Mio. € an Horizon-2020-Beiträgen wurden nicht nur ERC-Grants, sondern auch Forschungsprojekte in Nordwestschweizer Institutionen finanziert – darunter Verbund- (in Kooperation mit internationalen Partnern) und Einzelprojekte (durch eine einzelne Institution in der Schweiz). In Verbundprojekten ist die Wahl der koordinierenden Institution bedeutend, weil sie damit die Themenwahl stärker beeinflussen und auf ihre Bedürfnisse abstimmen kann (vgl. Erosionsmonitor #2). Ein Beispiel ist die Entwicklung eines Instruments für Kleinunternehmen zur Abwehr von Cyberangriffen. Die FHNW koordiniert dreizehn internationale Partner in dem Projekt, die der FHNW zufließenden Forschungsgelder betragen 1,2 Mio. €. Ein Verbundprojekt zur Impfstoffentwicklung wird zurzeit vom Swiss TPI zusammen mit vier europäischen Partnern durchgeführt, wobei Swiss TPI mehr als 3,3 Mio. € an EU-Beiträgen zugutekommen. Einzelprojekte gibt es u.a. am Paul-Scherrer-Institut (4,4 Mio. €) sowie – in grösserer Zahl – an der Universität Basel (EC 2022a).

Durch den Ausschluss der Schweiz aus Horizon Europe können Schweizer Projekte und Beteiligungen an Verbundprojekten nicht mehr durch die EU-Forschungsfinanzierung unterstützt werden, auch eine Schweizer Koordination von Verbundprojekten ist nicht mehr möglich (vgl. Erosionsmonitor #2). Wie an den Nordwestschweizer Beispielen aus Horizon 2020 aufgezeigt wurde, handelt es sich hierbei um beträchtliche Summen und um international abgestützte Forschungsaktionen. Stellen die schweizerischen Übergangsmassnahmen für Verbund- und Einzelprojekte einen valablen Ersatz dar und können sie den Verlust des europäischen Netzwerkes kompensieren bzw. können diese Auffangnetze gegebenenfalls über mehrere Jahre aufrechterhalten werden?

Aus der Sicht der FHNW stellen die SBFI-Übergangsmassnahmen keinen gleichwertigen Ersatz dar; speziell die Massnahmen des SNF, welche die Exzellenzforschung betreffen, sind für Fachhochschulen nur bedingt relevant. In Bezug auf die Ergänzungsmassnahmen⁻⁵ bilanziert die FHNW,

5 Damit sind insbesondere die internationalen Forschungsk Kooperationen (auch ausserhalb von Europa) gemeint.

dass diese eine Beteiligung an Horizon Europe nicht ersetzen können und darüber hinaus mit langen Vorlaufzeiten verbunden sind.⁻⁶ Auch auf Unternehmerseite ist die Einschätzung ähnlich: Ein forschungsintensives KMU aus dem Baselland verweist auf den Verlust der wissenschaftlichen Netzwerke mit Europa, welche für das Unternehmen sehr wichtig sind. Der Swiss Accelerator von Innosuisse wird dabei als eine alternative Finanzierungsmöglichkeit für Projekte angesehen, die aktuell nicht mehr von Horizon-Europe-Gefässen abgedeckt werden.⁻⁷ In ähnlicher Weise betont auch Interpharma, der Verband der forschenden pharmazeutischen Firmen der Schweiz, die Wichtigkeit der Vernetzung des Schweizer Wissenschaftsstandortes mit Europa (Buholzer 2022).

Die Förderung von internationalen Verbundprojekten, von Einzelprojekten und von innovativen Start-ups generiert Nutzen für Forschungsinstitutionen (Exzellenz, *Reputation*, Innovation, *Netzwerke*) und für Unternehmen (*Netzwerke*, Innovation, potenzielle Wettbewerbsvorteile). Dem gegenüber steht jedoch die öffentliche Finanzierung, d.h. die staatliche Verwaltung oder damit beauftragte externe Gremien küren die zu fördernden Projekte. Dies ist vom Mechanismus und den Anreizstrukturen her nicht zu vergleichen mit einem ein Unternehmen, das ins Risiko geht und eigenes Geld einsetzt, um die Forschung voranzubringen. Zusätzlich verringert die weitgehende Substituierung der weggefallenen EU-Fördergelder durch nationale Instrumente die Konkurrenz um die Gelder; statt in einer europäischen Wissenschaftsliga zu spielen, treten nationale Champions gegeneinander an. Der volkswirtschaftliche Multiplikatoreffekt dürfte, auch für die Nordwestschweiz, geringer ausfallen.

Die Folgen der MRA-Erosion für die Nordwestschweiz

Nicht nur durch die fehlende Horizon-Assoziierung ist die Nordwestschweiz stark betroffen. Aufgrund der Branchenstruktur ist die fortschreitende Erosion des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement, MRA) überdurchschnittlich stark spürbar. Im Fokus stehen Unternehmen aus der Medizintechnik,⁻⁸ der In-Vitro-Diagnostik, dem Maschinenbau⁻⁹ und der Herstellung von Baumaterialien. Die genannten Branchen sind entweder bereits (Medtech, Diagnostik⁻¹⁰) oder werden in Kürze (Maschinenbau und Baumaterialien⁻¹¹) von der Erosion des MRA betroffen sein.

6 Die Aussagen der FHNW entstammen einer Avenir-Suisse-Umfrage an verschiedene Schweizer Universitäten und Fachhochschulen, die im Rahmen des *Erosionsmonitors* #2 durchgeführt wurde.

7 Diese Aussagen wurden einem Interview mit Bühlmann Laboratories entnommen, das Mitte Mai 2022 schriftlich geführt wurde.

8 Im Kanton Solothurn hat sich ein veritabler Medtech-Hotspot gebildet: Jeder zehnte Arbeitsplatz dieser Branche in der Schweiz befindet sich im Kanton am Jurasüdfuss (Mathys 2021).

9 Beispiele sind Synthes, Jabil, Straumann und Medartis aus der Medizintechnik-Branche, Viollier und Bühlmann Laboratories aus der Diagnostik sowie ABB, Müller Martini und Burckhardt aus dem Maschinenbau.

10 Die In-Vitro-Diagnostika-Branche ist seit Ende Mai 2022 von der Erosion des MRA betroffen (nicht-Übernahme der Verordnung über In-Vitro-Diagnostika EU 2017/746).

11 Ende März 2022 stellte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Revision der EU-Bauprodukteverordnung vor (Kurmayer 2022). Der endgültige Rechtsakt würde die aktuelle Bauprodukteverordnung ersetzen und müsste daher auch im MRA aufdatiert werden.

Folgen der MRA-Erosion für ein Diagnostik-Unternehmen

Jüngstes Opfer der MRA-Erosion ist die Diagnostik-Branche. Analog zu exportierenden Unternehmen der Medizintechnik müssen sie mit steigenden Marktzugangskosten rechnen. Ein Beispiel sind die im Kanton Basel-Landschaft verorteten Bühlmann Laboratories. Das Unternehmen gründete eine Tochterfirma in der EU, um weiterhin In-Vitro-Diagnostika in die EU verkaufen zu können. Der jährliche Zusatzaufwand wird auf 250 000 Franken geschätzt. Doch nicht nur die Exporte, auch die dominierenden Importe in die Schweiz sind von der neuen Regelung betroffen.⁻¹² Dazu gehören auch die mittlerweile bekannten PCR-Tests zum Nachweis einer Corona-Infektion sowie Urin- und Blutzuckertests.

Für die Nordwestschweiz von grosser wirtschaftlicher Bedeutung ist ferner die Pharmaindustrie. Noch gelten die Regelungen im MRA, doch sollte das EU-Recht revidiert werden, ist ebenfalls mit einer Erosion zu rechnen – ausser die Schweiz einigt sich vorgängig mit der EU. Eine potenzielle Erosionsgefahr besteht beispielsweise hinsichtlich der Bestimmungen der sogenannten «guten Herstellungspraxis» (GMP, Good manufacturing practice, vgl. Kapitel 15, Anhang 1 des MRA).

Eine fehlende Äquivalenz in der Pharmabranche relevanten Bereichen wäre für die Schweiz einschneidend: Mit über 37 %⁻¹³ aller Ausfuhren 2021 (97 Mrd. Fr.) ist Pharma die bedeutendste einzelne Exportbranche des Landes. Knapp die Hälfte wird in der EU abgesetzt (BAZG 2022). Umgekehrt stammen 52 % der Schweizer Importe an aktiven Wirkstoffen, 77 % der Impfstoffe und 93 % der Antibiotika aus dem EU-Raum (Buholzer 2022). Dabei ist die Region Basel besonders exponiert: Gemäss Interpharma (2020) werden circa zwei Drittel der Wertschöpfung der Schweizer Pharmabranche (24,7 Mrd. Fr.) in und um Basel generiert. Darüber hinaus arbeiten rund 59 % der in der Schweizer Pharmaindustrie beschäftigten Personen im Raum Basel (Interpharma 2020). Interpharma schätzt die jährlichen Zusatzkosten – alleine für die Pharmabranche – bei einem Wegfallen des MRA auf eine halbe Milliarde Franken (Buholzer 2022).

Die EU-Exporte der von der MRA-Erosion bedrohten oben genannten Branchen waren 2021 für 23,6 % aller Schweizer Ausfuhren verantwortlich. Ohne die dominierenden Pharma-Exporte beträgt dieser Anteil 7 %. Bei den Bauprodukten ist die mit 68 % der Exporte hohe Europa-Abhängigkeit hervorzuheben. Die Maschinenbau- und Medizintechnik-Produkte machten zusammen wiederum knapp über 10 % des Schweizer Exporthandels

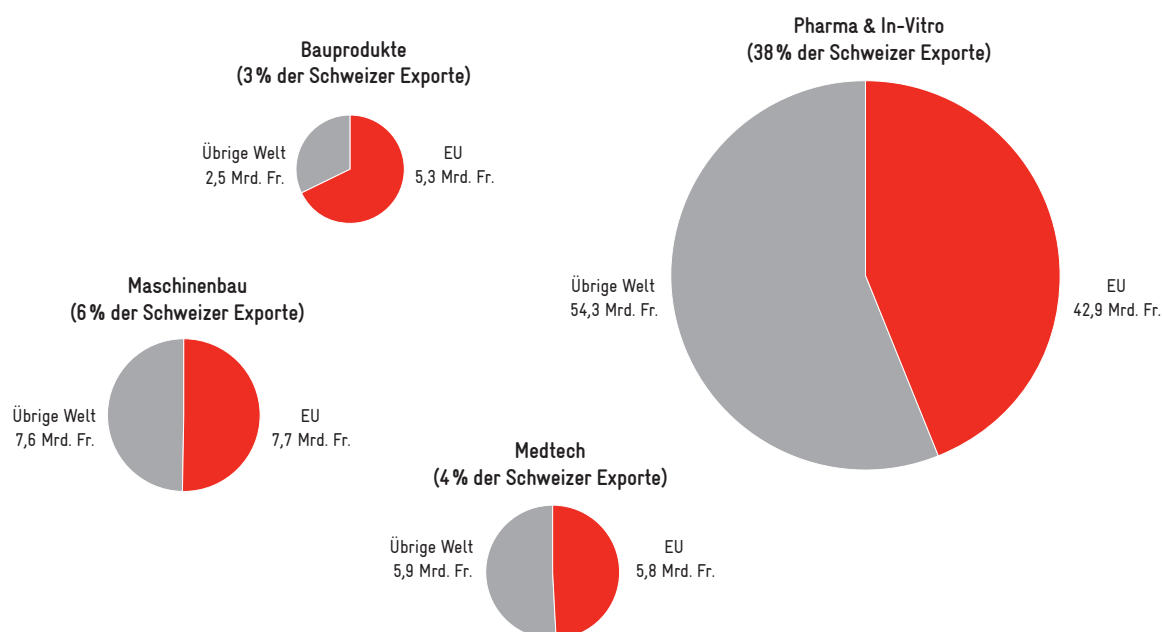
12 Während nur rund die Hälfte der Medizintechnik-Produkte importiert werden, sind über 90 % der in der Schweiz verwendeten In-Vitro-Diagnostika-Einfuhren aus dem Ausland (*swissinfo.ch* 2022).

13 Interpharma beziffert den Anteil der Pharma-Exporte am Schweizer Exporthandel 2021 auf 42 % (Buholzer 2022). Avenir Suisse beziffert diesen Anteil gemäss eigenen Berechnungen auf 37,4 %. Diese Abweichung ist auf unterschiedliche Abgrenzungen der Bereiche der Pharmaindustrie zurückzuführen. Mit anderen Worten, welche Wirtschaftszweige der Pharmaindustrie oder anderen Branchen zugeordnet werden, wird von Interpharma und Avenir Suisse teils unterschiedlich definiert. Die Avenir-Suisse-Rechnung ist konservativer, um eine Überschätzung des Exportanteils zu vermeiden.

Abbildung 3

Bedeutende EU-Exportanteile in den von der MRA-Erosion betroffenen Branchen

Zusammen machten die vier unten abgebildeten Branchen 2021 knapp über die Hälfte des Schweizer Exportvolumens aus. Davon wurden wiederum 47 % in die EU exportiert, gesamthaft also beinahe 24 % des Schweizer Exporthandels.



Quelle: BAZG (2022)

2021 aus – davon floss die Hälfte in EU-27-Staaten (BAZG 2022). Ergo wurde jeder zwanzigste Schweizer «Exportfranken» durch die Medizintechnik- und Maschinenbau-Ausfuhren in der EU verdient (vgl. Abbildung 3).

Während die Exportzahlen aufgrund der fehlenden statistischen Verfügbarkeit nicht (mehr) nach Kantonen aufgeschlüsselt werden können, kann die Bedeutung der genannten Branchen für die Nordwestschweiz anhand der Beschäftigtenzahlen abgeleitet werden: Im Nordwesten der Schweiz ist der Anteil an Beschäftigten in der Medizintechnik-Branche um mehr als 12 % höher als in der Gesamtschweiz.⁻¹⁴ Im Maschinenbau liegt die Region um rund 8 % über dem Schweizer Durchschnitt. Der Anteil an Beschäftigten im Bauproduktesektor ist in der Nordwestschweiz um ungefähr ein Fünftel höher als in der Gesamtschweiz. Wohl aufgrund der benötigten Fläche kaum vertreten ist diese Branche im Kanton Basel-Stadt (BFS 2021a).

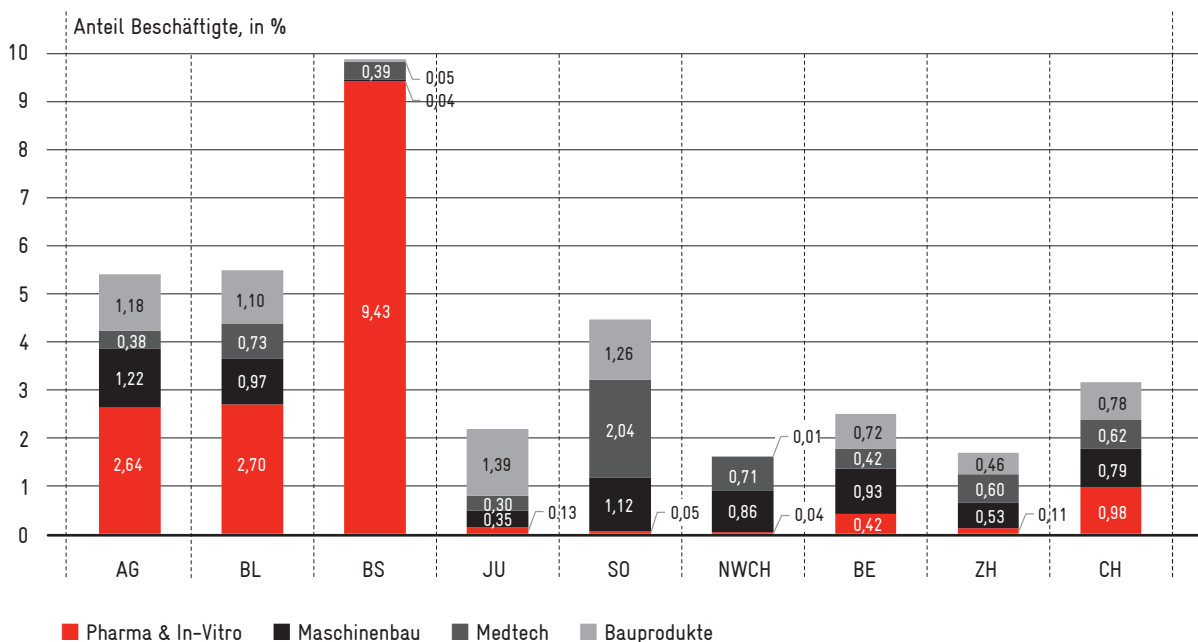
Jeder achtundzwanzigste in der Nordwestschweiz Beschäftigte arbeitet in der Pharmaindustrie (inkl. der statistisch miterfassten In-Vitro-Diagnostik-Branche), während in der Schweiz insgesamt nur knapp jeder hundertste Beschäftigte in dieser Industrie tätig ist (BFS 2021a). Basel-Stadt schwingt hierbei v.a. aufgrund der Standorte von Roche und Novartis mit einem Be-

14 Gemessen am jeweiligen kantonalen Gesamtanteil der Beschäftigten.

Abbildung 4

Ausgeprägte Vulnerabilität der Nordwestschweiz

Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau wären bzw. sind (In-Vitro) vor allem von der Erosion im Pharmabereich betroffen, während die Kantone Solothurn bzw. Jura unter einer Erosion in den Bereichen Medtech bzw. Bauprodukte leiden.



Quelle: BFS (2021)

schäftigtenanteil von 9,4 % obenaus. Des Weiteren ist die Branche auch im Aargau mit 2,6 % an den kantonalen Beschäftigten (beispielsweise im Novartis-Produktionswerk in Stein AG) und im Baselland mit 2,7 % (etwa bei Johnson & Johnson/Actelion in Allschwil und Bayer in Muttenz) bedeutend. Eine eher untergeordnete Rolle spielt die Pharmaindustrie – in Bezug auf ihren Anteil an der kantonalen Gesamtbeschäftigung – in den Kantonen Jura und Solothurn sowie in den Kantonen Bern und Zürich (weniger als 0,5 % Beschäftigtenanteil in allen vier Kantonen) (vgl. Abbildung 4). Bei den beiden Letztgenannten fällt jedoch die absolute Menge Pharma-Beschäftigter ins Gewicht – es handelt sich gesamthaft immerhin um knapp 4000 Personen (BFS 2021a).

Notwendige Aufrechterhaltung der Personenfreizügigkeit

Die Auswirkungen der (vgl. Anhang 2) Personenfreizügigkeit (PFZ) auf die Nordwestschweiz sind gross. Im Falle einer erschwerten Verfügbarkeit von hochqualifizierten Grenzgängern und niedergelassenen EU/EWR-Fachkräften wäre dies nicht nur für Unternehmen aus der Nordwestschweiz nachteilig, sondern auch für die Forschung. Tatsächlich ist die Universität Basel in erheblichem Masse auf Mitarbeiter aus der EU angewiesen: Von den Professoren und Professorinnen an der Universität Basel kamen 2020 37 % aus Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich oder Belgien. Bezogen auf alle

Mitarbeitenden⁻¹⁵ an der Universität Basel stammen knapp ein Drittel aus den erwähnten EU-Staaten. Die FHNW weist ähnliche Verhältnisse auf: 29 % ihres Lehrkörpers kam 2020 aus den fünf oben genannten EU-Staaten. An den Universitäten Bern und Zürich sowie an der ETH betrug der Anteil an Professoren und Professorinnen aus den genannten EU-Staaten sogar je 40 %, dafür ist der Anteil dieser EU-Bürger in Bezug auf alle Mitarbeitenden deutlich tiefer (je 26 % an der Universität Zürich und an der ETH, sowie 18 % an der Universität Bern) (eigene Berechnungen, basierend auf (BFS 2020a) und (BFS 2020b)).

Die PFZ-Erleichterungen einer Arbeitsaufnahme in der Schweiz befruchtete nicht nur die Leistungserstellung in Unternehmen, sondern auch die Hochschulforschung. Es kann davon ausgegangen werden, dass davon durch Zweitrundeneffekte wiederum die Firmen profitieren.⁻¹⁶ Da sich Spin-offs oft in der Nähe «ihrer» Hochschule ansiedeln, dürfte in der Nordwestschweiz insbesondere die Region Basel davon profitiert haben. Würde die PFZ erodieren, wären nicht nur Forschung und Wirtschaft einzeln (durch die schlechtere Verfügbarkeit von hochqualifizierten Fachkräften), sondern auch das innovationstreibende synergetische Zusammenspiel zwischen Forschung und Wirtschaft betroffen.

Die Einführung der PFZ hat die Zahl der Grenzgänger signifikant erhöht – praktisch unbeeinflusst von diesem «PFZ-Effekt» sind Schweizer Regionen, die mehr als 30 Minuten von der Grenze entfernt sind. Beachtenswert sind die Folgen der besseren Verfügbarkeit von – vornehmlich hochqualifizierten – Grenzgängern seit den PFZ-Erleichterungen: Wissensintensive Unternehmen in den Grenzregionen konnten ihre Produktivität und ihre Innovationskraft verbessern und neue Arbeitsplätze schaffen. Hier von profitierten vor allem gebildete ansässige Arbeitnehmer durch gestiegene Löhne. Diese Unternehmenseffekte waren am stärksten ausgeprägt bei Firmen, welche vor der Einführung der PFZ einen Fachkräftemangel aufwiesen (Beerli et. al 2021).

In vergleichbarer Weise zeigen Cristelli & Lissoni (2020) in einer Studie auf, dass zahlreiche «cross border inventors», also innovative und erfinderische Grenzgänger, die Patentintensität in den Schweizer Regionen in Grenznähe (wiederum einschliesslich weiter Teile der Nordwestschweiz) erkennbar erhöht haben. Diese Entwicklung erfolgt nicht zu Lasten ansässiger Innovatoren – laut der Studie konnten einheimische «Düsentriebe» durch Zusammenarbeit und Wissensaustausch mit Grenzgängern ihre Patentproduktivität ebenfalls verbessern –, die Personenfreizügigkeit weist in dieser Beziehung also einen komplementären Charakter auf.⁻¹⁷ Vereinfacht

15 Definiert als ProfessorInnen, übrige Dozierende, Assistierende und wissenschaftliche Mitarbeitende, die Direktion und administrativ-technisches Personal.

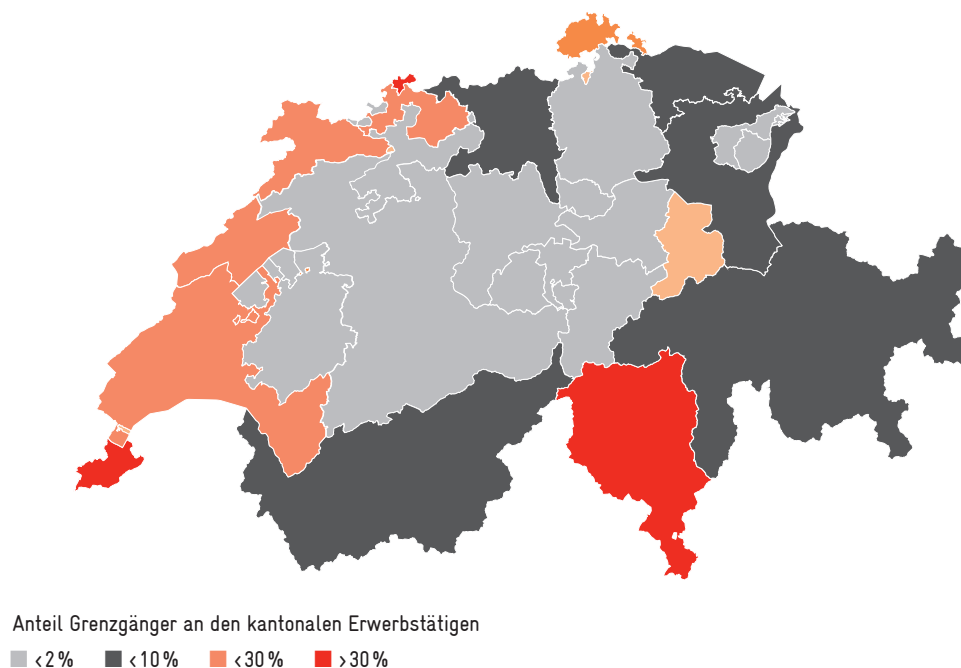
16 Denkbare Effekte sind «knowledge spillovers» in Form von Lerneffekten sowie Netzwerkeffekte (vgl. BAK Basel 2021) und Produktivitätseffekte.

17 Cristelli & Lissoni (2020) Erkenntnisse zur Komplementarität von innovativen, hochqualifizierten Grenzgängern relativ zu ansässigen Arbeitskräften lassen sich weitgehend generalisieren. Basierend auf einer Aufarbeitung der Fachliteratur zur Personenfreizügigkeit stellt das Seco (2021, S. 32) fest, «dass die Zuwandernden in den letzten Jahren weitestgehend komplementär zu den ansässigen Arbeitskräften gewesen sein dürften».

Abbildung 5

Nicht alle Kantone sind gleichermassen auf Grenzgänger angewiesen

Innerhalb der Nordwestschweiz weist Basel deutlich den höchsten Grenzgängeranteil auf, auch das Baselland und der Jura bewegen sich über dem Schweizer Durchschnitt, während die Kantone Solothurn und Aargau darunter liegen.



Quelle: Eigene Berechnungen, GGS (2022), BFS (2022)

ausgedrückt, hat die Personenfreizügigkeit demnach einen erheblichen positiven Einfluss auf die Beschäftigungslage sowie die wirtschaftliche Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Nordwestschweiz, hierbei besonders in den grenznahen Regionen.

Im ersten Quartal 2021 arbeiteten 24% aller Grenzgänger, also knapp jeder vierte Grenzgänger, in den Kantonen der Nordwestschweiz. Allein 10% aller in dieser Zeitspanne schweizweit verzeichneten Grenzgänger entfielen auf den Kanton Basel-Stadt. Ein differenzierteres Bild ergibt sich, wenn der Anteil der Grenzgänger an den gesamten kantonalen Erwerbstätigen betrachtet wird: Während 2020 knapp 8% aller in der Schweiz Erwerbstätigen Grenzgänger waren,¹⁸ betrug dieselbe Relation auf Kantonsebene für Basel-Stadt 37%, für das Baselland mehr als 16% und für den Jura 26%, für die anderen Nordwestschweizer Kantone sowie für die Kantone Zürich und Bern jedoch

18 Diese Zahl entspricht weitgehend dem Anteil an Grenzgängern, der im Observatoriumsbericht zum PFZ des Seco (2021) mit knapp 7% angegeben wird. Der Unterschied von ca. 1% ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass das Seco den Grenzgängeranteil auf die Beschäftigten bezieht, während die Berechnungen von Avenir Suisse diesen Anteil auf Basis der Erwerbstätigen beziffern. Während Erwerbstätige sich immer auf eine Person beziehen, kann eine Person bei mehreren Arbeitgebern gleichzeitig beschäftigt sein. Somit ist aufgrund von Mehrfachbeschäftigten die Gesamtzahl an Beschäftigten grösser als die Gesamtzahl an Erwerbstätigen.

jeweils weniger als 4% (BFS 2022a, 2022b).⁻¹⁹ Die Abhängigkeit von Grenzgängern (und damit von den PFZ-gebundenen Erleichterungen administrativer Hürden) ist kantonal heterogen (vgl. Abbildung 5).

Box 2

Homeoffice-Limitierung für Grenzgänger

Arbeitnehmende mit Wohnsitz in EU-Staaten sind in ihrem Ansässigkeitsstaat versichert, wenn sie dort mindestens 25% ihrer Gesamttätigkeit verrichten und/oder ihres Arbeitsentgelts verdienen. Es genügen für eine Vollzeitstelle somit bereits zwei Tage Homeoffice pro Woche, und der Arbeitgeber unterliegt der Sozialversicherung des entsprechenden Staats (Swiss Banking 2022).

Aufgrund der pandemiebezogenen Homeoffice-Pflicht wurden diese Regeln durch die Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien und Liechtenstein flexibel angewendet: Bis zum 30. Juni 2022 gelten pandemiebedingte Homeoffice-Tage als in der Schweiz verbracht (BSV 2022). Sobald dieser Ausnahmezustand jedoch nicht mehr gilt, werden Schweizer Arbeitgeber entweder ausländische (d.h. meist höhere) Sozialversicherungsbeiträge entrichten oder das Homeoffice ihrer Grenzgängerinnen und Grenzgänger limitieren müssen (Swiss Banking 2022).

Mit zunehmenden Forderungen nach flexibleren Arbeitsmodellen wird sich die Problematik für grenznahe Unternehmen nach Beendigung der flexiblen Anwendung verschärfen. Auf europäischer Ebene finden bereits Gespräche über eine mögliche Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen statt. Doch eine kurz- oder mittelfristige Änderung erscheint heute unwahrscheinlich (BSV 2022).

Was den Anteil in der Schweiz wohnhafter EU/EWR-Arbeitskräfte pro Kanton angeht (folglich ohne Grenzgänger), ist eine Auswertung auf kantonaler Basis aufgrund fehlender Daten schwieriger. Durch eine statistische Annäherung mittels Ersatzgrössen⁻²⁰ kann eine Schätzung vorgenommen werden. So ist knapp jeder fünfte in der Schweiz wohnhafte Erwerbsfähige EU- oder EWR-Bürger, was ungefähr dem Anteil der erwerbsfähigen EU/EWR-Bürger mit Wohnsitz in der Nordwestschweiz entspricht. Kantonal sind allerdings bedeutende Unterschiede zu erkennen: Nur im Kanton Basel-Stadt ist – mit geschätzten 25% – der Anteil an kantonal wohnhaften EU/EWR-Erwerbsfähigen an der Gesamtheit der kantonalen Erwerbsfähigen deutlich höher als im Schweizer Durchschnitt. In den übrigen Nordwestschweizer Kantonen ist dieser Anteil entweder vergleichbar mit dem Schweizer Niveau (Aargau) oder deutlich tiefer (Baselland, Solothurn und insbesondere Jura) (BFS 2021b).⁻²¹ Im Kanton Zürich entspricht der Anteil

19 Bestätigt wird die Einschätzung durch die Berechnungen des Observatoriumsberichts des Seco (2021), welche den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Jura einen überdurchschnittlich hohen Anteil Grenzgänger an den kantonalen Beschäftigten (und nicht an den Erwerbstätigen) ausweisen, allerdings nicht den Kantonen Aargau und Solothurn.

20 Die Methodologie dieser Annäherung ist im Anhang erklärt. Die Verwendung von Ersatzgrössen bedingt die Verwendung des Begriffs 'Erwerbsfähige' anstatt 'Erwerbstätige', um allfälligen Unschärfen Rechnung zu tragen.

21 Es fällt auf, dass die Kantone Basel-Landschaft und Jura relativ betrachtet überdurchschnittlich viele Grenzgänger beschäftigen, jedoch einen unterdurchschnittlichen Anteil an ansässigen EU/EWR-Erwerbsfähigen aufweisen. Eine mögliche Erklärung ist, dass viele EU/EWR-Bürger gegenüber den erwähnten Kantonen einen Wohnort im Ausland bevorzugen, aber dennoch durch ihre Arbeitsstelle in der Schweiz von den höheren Löhnen profitieren wollen. Der relativ tiefe Anteil an ansässigen EU/EWR-Erwerbsfähigen wird durch den hohen Anteil an Grenzgängern in den betroffenen Kantonen kompensiert.

kantonal wohnhafter erwerbsfähiger EU/EWR-Bürger ungefähr dem Schweizer Schnitt ($\approx 20\%$), während im Kanton Bern rund jeder zehnte Erwerbsfähige EU/EWR-Bürger ist – damit befindet sich Bern ungefähr auf dem Niveau des Kantons Jura.

Wenn man die EU/EWR-Grenzgänger und -Ansässigen zusammenfasst, ergibt sich somit folgendes Bild: Der Kanton Basel-Stadt scheint am stärksten von EU/EWR-Arbeitskräften abhängig zu sein, gefolgt von den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Jura. Der Kanton Solothurn befindet sich sowohl in Bezug auf den Anteil der Grenzgänger als auch der ansässigen EU/EWR-Erwerbsfähigen unter dem schweizerischen Schnitt. Eine mögliche Einschränkung der Personenfreizügigkeit würde vor allem die Volkswirtschaften beider Basel, des Aargau und des Jura negativ betreffen. Nicht zuletzt wären aber auch bedeutende negative Folgen für die Kantone Zürich und Bern zu erwarten – nicht wegen ihrer relativ tiefen Grenzgängeranteile, sondern aufgrund ihrer hohen absoluten Zahlen an ansässigen Erwerbsfähigen aus dem EU/EWR-Raum. Im Kanton Zürich sind dies geschätzte 200 000 Personen.

Ein aktuelles Argumentarium der BAK Basel (2021), das die Konsequenzen eines Wegfalls der PFZ für die Region Oberrhein untersucht – auf Schweizer Seite ist die Nordwestschweiz (mit)gemeint – bestätigt das bisher Ausgeführte. Einschränkungen für Grenzgänger beim Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt und zu Forschungseinrichtungen oder Behinderungen der grenzüberschreitenden Dienstleistungen, würden negative volkswirtschaftliche Konsequenzen haben: beispielsweise eine Verstärkung des Fachkräftemangels, eine Reduktion des Pro-Kopf-Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit Schweizer Unternehmen, Preissteigerungen und negative Innovationseffekte. Auf der positiven Seite stünden eine Entspannung am regionalen Immobilienmarkt und höhere Margen für Nordwestschweizer Unternehmen (BAK Economics AG 2021).

Besonders ausgeprägt ist der PFZ-Arbeitskräftebedarf gemäss Seco (2021) im Gesundheitswesen: Gut ein Fünftel der Arbeitskräfte im Gesundheitswesen in der Nordwestschweiz sind entweder ansässige EU/EWR-Bürger oder Grenzgänger. Gemäss Seco war es für die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung in grenznahen Regionen von grosser Bedeutung, dass diese Arbeitskräfte gerade auch in der Pandemiekrise zur Verfügung standen. ⁻²²

22 Auch dies unterstreicht die Komplementarität der PFZ-Einwanderer. Ihre Bedeutung für das Gesundheitswesen impliziert, dass diese Einwanderer komplementär zu ansässigen Arbeitskräften angestellt werden und somit helfen, den Fachkräftemangel im Gesundheitswesen abzuschwächen.

3. Föderalistische Mitwirkung der Kantone stärken: Gesetzesanpassung notwendig

Der Entscheid des Bundesrats, die Verhandlungen mit der EU über das InstA abubrechen, geschah auch gegen den erklärten Willen der Kantone. Das Vorgehen des Bundesrats hat Lücken in den kantonalen Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten aufgezeigt. Zugleich haben die Kantone als Folge des bundesrätlichen Entscheids zur Wahrung ihrer Interessen einen zusätzlichen Grund, sich verstärkt in die Europa- und Integrationspolitik einzubringen.

Zum bestehenden Spielraum der Kantone in der Aussenpolitik, den allfällig ungenutzten Spielräumen und dem Revisionspotenzial zur Stärkung der kantonalen aussenpolitischen Kompetenzen wurde ein Kurzgutachten in Auftrag gegeben, erstellt von RA Prof. Dr. iur. Urs Saxer und RA Dr. Daniela Kühne (vgl. Anhang 4).

Die aussenpolitischen Kompetenzen von Bund und Kantonen sind in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Art. 54–56 BV) und im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1) geregelt. Dabei sind die Handlungsspielräume der Kantone im aussenpolitischen Bereich relativ eng abgesteckt. Ob diese Rechtsordnung den heutigen Entwicklungen der Aussen- und insbesondere der Europapolitik in kantonalen Zuständigkeitsbereichen zu genügen vermag, erscheint aus Sicht der Gutachter zweifelhaft. Aus Sicht der Gutachter wie auch der Autorenschaft dieser Analyse sind folgende Forderungen zu stellen, um den Einfluss der Kantone in der Europapolitik zu stärken:

Da das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik (BGMK) die Rechte der Kantone nur rudimentär und inhaltlich wenig stringent formuliert, bedarf es dringend einer Anpassung. Die Verfassung setzt dem Ausbau der Rechte der Kantone zwar Grenzen. Ein Ausbau dieser Rechte ist aber möglich. In diesem Rahmen sind auch institutionelle Neuerungen vorzunehmen, mit denen die Kantone stärker und in allen Phasen in die Integrationspolitik eingebunden werden und diese mitbestimmen können.

Es ist daher ein Integrations- bzw. Europaausschuss Bund-Kantone zu schaffen. Schon in den neunziger Jahren gab es ein europapolitisches Koordinationsgremium von Bund und Kantonen, und derzeit existiert der Europadialog. Dieser genügt aber mit seinen wenigen Treffen, die ausschliesslich einem Gedankenaustausch dienen, nicht. Es braucht vielmehr eine Institution mit verbindlichen Regeln und Zuständigkeiten, dies mit folgenden Eckpunkten:

- Mindestens monatliche Treffen der Vertreter von Bund und Kantonen zur Information, zur Definition des für die Kantone relevanten Inhalts

der Europapolitik und zur Festlegung von Taktik sowie Strategie und der konkreten Beteiligung der Kantone, unter anderem auch an Verhandlungen.

- Mindestens vierteljährliche Präsenz des Vorstehers EDA und/oder eines anderen Bundesratsmitglieds sowie eines Staatssekretärs bzw. einer Staatssekretärin.
- Kantone sollen dem Bundesrat Aufträge erteilen können, so wie dies auch das Parlament kann.
- Inhaltlich soll sich der Integrations- bzw. Europaausschuss Bund-Kantone vor allem auf die EU, aber auch auf die OSZE, den Europarat und die Nato beziehen.
- Die Kantone werden repräsentiert durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), unter Einbezug der Grenzkantone.

Mit der Forderung der Schaffung des Ausschusses wird die hohe Priorität der Aussenwirtschafts- und Europapolitik für die Kantone dokumentiert. Der Ausschuss soll den schwächelnden Europadialog ersetzen und so schnell wie möglich als informelles Gremium geschaffen werden. Zugleich ist eine entsprechende Revision des BGMK einzuleiten, um eine formelle gesetzliche Grundlage für das neue Gremium zu schaffen. In einer Spezialbestimmung zur Mitwirkung der Kantone in der Europapolitik im weiteren Sinne ist unter anderem vorzusehen, dass sich der Ausschuss ein Reglement gibt, das dessen Tätigkeit näher ausführt.

Ferner kann generell die Gelegenheit wahrgenommen werden, das BGMK einer Revision zu unterziehen. Die Rechte der Kantone müssen klarer umschrieben werden, insbesondere im Bereich der Europa- bzw. Integrationspolitik. Es muss z.B. ein klares Recht der Kantone auf Mitwirkung an Verhandlungen mit einer der Bedeutung der Kantone angemessenen Delegation statuiert werden. Sinnvoll wäre möglicherweise ein besonderer, der Europapolitik gewidmeter Abschnitt im Gesetz.

4. Fazit

Die Schweiz benötigt nicht nur – wie aktuell aufgrund des Ukraine-Kriegs – eine Diskussion über das Neutralitäts-, sondern auch über das eigene Souveränitätsverständnis und damit letztlich ihre Einordnung in Europa und der Welt. Die Sanktionen der EU und der USA gegen Russland zeigen auf, dass unser Land rasch unter Druck kommen kann, wenn eine strategische Gesamtschau fehlt. Die Schweiz bildet insbesondere mit den europäischen Nachbarn eine Wertegemeinschaft.

Die mit dem Erosionsmonitor angestrebte faktenbasierte Gesamtschau auf das bilaterale Verhältnis zur EU soll letztlich dazu beitragen, das eigene Souveränitätsverständnis einem konstanten Realitätscheck zu unterziehen. Heute ist von einer geteilten Souveränität auszugehen, gewisse Themen wie aktuell die Sanktionen gegenüber Russland werden sinnvollerweise gemeinsam angegangen, andere Probleme löst man mit Vorteil im eigenen nationalstaatlichen Kontext. Diese pragmatische Erkenntnis führte auch zur Gründung der Schweiz, indem die souveränen Kantone bestimmte Aufgaben an den Bundesstaat delegierten. Die offene Frage ist, wie weit die Delegation dieser Aufgaben gehen soll. Die Anliegen der untergeordneten Staatsebene ausser Acht zu lassen, wie es der Bundesrat mit seinem Entscheid vor rund zwölf Monaten mit dem Abbruch der InstA-Verhandlungen getan hat, zeugt nicht von einem verantwortungsvollen föderalistischen Diskurs in der Meinungsbildung. Um die Rolle der Kantone in der Aussenwirtschaft und insbesondere in der Europapolitik zu stärken, ist daher eine organisatorische Weiterentwicklung mit der Schaffung eines Integrations- bzw. Europaausschusses Bund – Kantone vonnöten, mitsamt einer Anpassung der einschlägigen Gesetzgebung.

5. Wichtigste Änderungen seit der letzten Ausgabe

In diesem Kapitel werden jene Bereiche aufgelistet, in denen aufgrund des erodierenden Vertragsverhältnisses eine Verschlechterung oder Erschwerung des bilateralen Austausches z.B. zwischen Schweizer Unternehmen/Institutionen und Unternehmen/Institutionen aus EU-Ländern bereits Realität ist.

Legende:

➡ gleichbleibender Stand

⬆ Positive Entwicklung, Lösungen konnten gefunden werden

⬇ Negative Entwicklung, die Hürden für Schweizer Akteure nahmen zu

Sektor/Politikfeld: Technische Handelshemmnisse

Veränderung seit dem zweiten
Erosionsmonitor (22.02.2022)

Wichtigste Veränderungen seit der letzten
Ausgabe des Erosionsmonitors



In-Vitro-Diagnostik:

Am 26. Mai 2022 traten die neuen Vorschriften im Bereich der In-Vitro-Diagnostika (als Teil der Überarbeitung der EU-Verordnungen über Medizinprodukte) in Kraft. Die bisherigen Handelserleichterungen in diesem Bereich zwischen der Schweiz und der EU für neu auf dem Markt eingeführte Produkte sind weggefallen. Auch wenn die Schweiz ihre In-Vitro-Diagnostika-Verordnung an jene der EU angleicht, entfallen die bisherigen Erleichterungen ohne Aktualisierung des MRA.

Baubranche:

Ähnlich wie die Medtech- und In-Vitro-Diagnostik-Branche könnte auch bald die Schweizer Baubranche in Bedrängnis geraten.

Die EU-Kommission präsentierte nämlich am 30. März 2022 die neue Bauprodukteverordnung. Zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, Gesundheit und Sicherheit sieht die neue Verordnung die Einführung von Anforderungen für Bauprodukte vor. Dabei sollen die Rechtsvorschriften für das Inverkehrbringen von Bauprodukten in der EU harmonisiert werden.

Die Zertifikate für Schweizer Bauprodukte würden nach Inkrafttreten in der Europäischen Union nicht mehr als gleichwertig anerkannt.

Auch wenn die zukünftigen Kosten nicht hervorgesagt werden können, bleibt klar: Die Rechtsunsicherheit für Schweizer Exporteure dürfte in naher Zukunft steigen.

Maschinenindustrie:

Im Frühjahr 2021 hat die EU-Kommission den Vorschlag für eine revidierte Maschinengesetzgebung publiziert, welche die aktuelle Maschinenrichtlinie ersetzen soll. Die neue EU-Maschinenverordnung tritt voraussichtlich dieses Jahr in Kraft. Für die Schweizer MEM-Branche werden die Herausforderungen bei fehlender Aktualisierung des MRA frühestens ab Herbst 2024 eintreffen.

Anhang 1: Bereits erodierte Zusammenarbeit

Nachstehend werden jene Bereiche aufgelistet, in denen aufgrund des erodierenden Vertragsverhältnisses eine Verschlechterung oder Erschwerung des bilateralen Austausches z.B. zwischen Schweizer Unternehmen/Institutionen und Unternehmen/Institutionen aus EU-Ländern bereits Realität ist.

Legende:

➡ gleichbleibender Stand

⬆ Positive Entwicklung, Lösungen konnten gefunden werden

⬇ Negative Entwicklung, die Hürden für Schweizer Akteure nahmen zu

Bemerkung: Jegliche Entwicklungen sind gegenüber dem letzten Erosionsmonitor vom 22. Februar 2022 zu verstehen.

Sektor/Politikfeld: Forschung

Veränderung seit
dem zweiten
Erosionsmonitor
(22.02.2022)

Datum

Kennzahlen



14.07.2021:
Die Schweiz wird zum
Drittstaat im RPFI
Horizon Europe

20 betroffene Schweizer Hochschulen:
Beide ETH, 10 Universitäten, 8 Fachhochschulen), aber auch
etliche KMU (19,5 % aller Projektbeteiligungen) (EC 2021a);
dritthöchste Erfolgsquote bei Projektzusagen (17,1 %); über
1000 Spin-offs und Start-ups dank Schweizer Projektbe-
teiligung seit 2003; jedes dritte beteiligte KMU schuf nach
Teilnahme eine neue Stelle (SBFI 2019)

Entwicklung

Mit ihren Forschungsprogrammen verfolgt die EU das Ziel, einen koordinierten europäischen Forschungsraum zu schaffen. ⁻²³ Siebzehn Tage nach dem Abbruch der InstA-Verhandlungen durch den Bundesrat hat die Europäische Kommission am 12. Juni 2021 bestätigt: Die Schweiz wird im 9. Rahmenprogramm der EU für Forschung und Innovation (RPFI) Horizon Europe als nichtassoziiierter Drittstaat behandelt. Beim Drittstaaten-Status handelt es sich nicht um einen kompletten Ausschluss vom Forschungsprogramm, doch es bestehen neuerdings etliche Restriktionen. So können sich Forschungsinstitutionen aus der Schweiz zwar weiterhin an den meisten Verbundprojekten beteiligen, aber nur noch als Ergänzung zu einem Konsortium, das aus mindestens drei Institutionen aus drei verschiedenen EU-Mitgliedstaaten oder assoziierten Staaten besteht.

Dagegen sind Projektkoordinationen sowie die Teilnahme an «Cooperation and Support Actions» ⁻²⁴ (CSA) nicht mehr möglich. ⁻²⁵ Zudem erfolgt die Finanzierung der Schweizer Projektpartner nicht mehr durch die Europäische Kommission, sondern durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Ausgeschlossen ist nun auch die Teilnahme von Schweizer Einzelprojekten an den Ausschreibungen für Einzelgrants, wie beispielsweise den karrierefördernden Marie Skłodowska-Curie Action Programmen (MSCA-Fellowships und MSCA-Cofund) oder den hoch kompetitiven Grants des European Research Council (ERC).

23 Das Vorgängerprogramm «Horizon 2020» umfasste ein Budget von 81,6 Mrd. €. Schweizer Forscher erhielten davon – obwohl die Schweiz zwischendurch nur als teilassoziiert galt – insgesamt 2,59 Mrd. Fr., was einem Anteil von 4 % entspricht.

24 Die CSA-Massnahmen sind forschungsbegleitende Massnahmen, die der Vernetzung von Projektpartnern mit Hilfe von z.B. Konferenzen, Studien oder gemeinsamen Initiativen dienen. Sie können aber auch Massnahmen zur Normung, Verbreitung, Sensibilisierung und Kommunikation zwischen verschiedenen Ländern umfassen (BMBF 2021).

25 In der letzten Horizon-Periode (8. RPFI) koordinierten Forscher und Unternehmen in der Schweiz 1185 Projekte. Dies zu tun ist nicht nur für die Forschenden selbst vorteilhaft – sondern es ermöglicht Schweizer Institutionen «die zukünftigen Prioritäten der europäischen Forschung mitzubestimmen und damit die Entwicklung des Forschungs- und Innovationsraums auf kontinentaler Ebene zu gestalten» (Tages-Anzeiger 2021a).

Die Folgen

Der Verlust der prestigeträchtigen Grants könnte zur Abwanderung von Forschenden führen: 2020 erhielten 67 Personen in der Schweiz einen ERC-Grant. Die Grants machten zwischen 2014 und 2020 rund 40 % der gesamten europäischen Fördermittel aus, die der Schweiz gewährt wurden (Swissuniversities 2021). Zudem versucht das ERC bereits, Forschende abzuwerben. Forscher, die vor dem Ausschluss der Schweiz eine Zusage erhielten, haben die Möglichkeit, an eine Hochschule in der EU zu wechseln (Tages-Anzeiger 2021a). Auch wenn das Ziel die vollständige Assoziierung am Programm bleibt, bietet der Bundesrat eine Übergangslösung an: So beschloss er, dass der Schweizerische Nationalfonds und Innosuisse analoge Förderangebote zu Einzelstipendien des ERC, bzw. Innovationsrat (EIC) sowie der Marie Skłodowska-Curie Aktionen finanzieren. Für die Grants mit grösserem Umfang (Advanced und Synergy Grants, 2,5 bis 10 Mio. € über 5–6 Jahre) gibt es zurzeit noch keine Auffanglösung. Schweizer Startups und KMU, die aktuell keinen Zugang zum Förderinstrument «Accelerator» des EIC haben, sollen sich ab dem 1. April 2022 auch an Ausschreibungen des «Swiss Accelerator» von Innosuisse bewerben können (Innosuisse 2022).

Interpharma schätzt die Kosten des Wegfalls von Horizon Europe aufgrund fehlender Effizienzgewinne auf 2 Mrd. Fr. jährlich (Aargauer Zeitung 2022).

Sektor/Politikfeld: Technische Handelshemmnisse

Veränderung seit
dem zweiten
Erosionsmonitor
(22.02.2022)



Datum

Kennzahlen

26.05.2021:
Keine gegenseitige
Anerkennung für
Medizinprodukte

Betroffene Medtech-Branche: 63 000 Beschäftigte, 1400 Unternehmen, 17,9 Mrd. Fr. Umsatz (2019), 12 Mrd. Fr. Exporte (2019), europaweit am meisten Patentanmeldungen pro Mio. Einwohner (2018) (Swiss Medtech 2021a).

26.05.2022:
Keine gegenseitige
Anerkennung für
In-Vitro-Diagnostika

Betroffene In-Vitro-Diagnostik-Branche: 14 300 Beschäftigte, 232 Unternehmen, Wertschöpfung von 2 Mrd. Fr (2018) (Reuschling et al. 2020).

Entwicklung

Seit dem 26. Mai 2021, dem Tag des Abbruchs der Verhandlungen durch den Bundesrat, ist die gegenseitige Anerkennung für Medizinprodukte zwischen der Schweiz und der EU nicht mehr gültig (EC 2021b). Dies hat folgende Auswirkungen: Erstens, neue Medizinprodukte, die in der Schweiz produziert wurden und in die EU exportiert werden, müssen zwingend von einer in der EU befindlichen, benannten Stelle überprüft werden. Zuvor war dies nicht notwendig gewesen, denn im Abkommen von 1999 über den Abbau technischer Handelshemmnisse («Mutual Recognition Agreement», MRA) wurde das Schweizer Medizinprodukterecht als gleichwertig anerkannt: Wurde ein Produkt in der Schweiz zugelassen, galten auch die EU-Standards als erfüllt. Zweitens ist die Gültigkeit der nach altem Recht herausgegebenen, Tausenden Produktzertifikate und Kennzeichnungen betroffen. Sie werden gemäss einer Notiz der EU-Kommission nicht mehr anerkannt (EC 2021c) und verlieren spätestens am 27. Mai 2024 ihre Gültigkeit (Europäisches Parlament und Rat 2017). Diese Situation ist zu unterscheiden von den oben beschriebenen neu ausgestellten Bescheinigungen, die seit dem 26.05.2021 sowieso von einer benannten Stelle innerhalb der EU herausgegeben werden müssen. ⁻²⁶

Drittens müssen Schweizer Hersteller, die in die EU exportieren wollen, neu auch über einen für die Exportprodukte haftenden Bevollmächtigten mit Sitz in der EU verfügen. Dies verursacht Zusatzkosten. Zusätzlich müssen dem Vertreter, der gegenüber EU-Aufsichtsbehörde voll informationspflichtig ist, die Produktspezifikationen – auch wenn sie vertrauliche betriebsinterne Informationen darstellen – zur Verfügung gestellt werden. Um dies zu vermeiden, haben (und werden) zahlreiche betroffene Schweizer Firmen eine Tochtergesellschaft errichten oder eine bestehende Niederlassung in der EU ausbauen.).

Der Grund für die neue Sachlage ist die neue Verordnung der EU über Medizinprodukte (2017), die am 26. Mai 2017 in Kraft trat und nach abgestuften Übergangsfristen nun ihre volle Gültigkeit erlangt hat. Unter anderem wurden die Anforderungen für Medizinprodukte verschärft. ⁻²⁷

Das Schweizer Medizinprodukterecht wurde während der Übergangsphase etappenweise an die EU-Verordnung angeglichen; die Totalrevision der relevanten Verordnungen ⁻²⁸ trat dabei am selben Tag in Kraft wie diejenige der EU (Swissmedic 2021).

Nun traten am 26. Mai 2022 auch die neuen Vorschriften im Bereich der In-Vitro-Diagnostika (als Teil der Überarbeitung der EU-Verordnungen über Medizinprodukte) in Kraft. Die noch bestehenden Handelserleichterungen zwischen der Schweiz und der EU dürften dann wegfallen. Die Anpassungen des Schweizer Medizinprodukterechts zur Angleichung der neuen Vorschriften der EU (Bundesrat 2022) helfen jedoch auch hier ohne Aktualisierung des MRA nicht. Denn die bisherige Anerkennung der Äquivalenz durch die EU bezieht sich noch auf die veraltete Rechtsgrundlage. Nach der ersten Etappe der Totalrevision im Jahr 2017 wurde dieser Schritt noch vollzogen. Danach wurde die Aktualisierung des MRA vom InstA abhängig gemacht.

26 Die für viele Medtech-Unternehmen wichtige Schweizer Zertifizierungsstelle SQS wurde im Herbst 2021 durch die EU-Kommission von der Liste der anerkannten Zertifizierungsstellen gestrichen (NZZ 2021a); derzeit darf kein Schweizer Unternehmen mehr für die EU gültige Medtech-Zertifikate ausstellen (EC 2021d).

27 Anstoss dafür waren Ereignisse wie z.B. der Brustimplantat-Skandal von 2010. Aber auch die Digitalisierung musste berücksichtigt werden – zur Zeit des Inkrafttretens der ursprünglichen Verordnung gab es beispielsweise noch keine Apps, mit denen Patienten ihre Gesundheit selbst überwachen konnten.

28 Die Medizinprodukte-Verordnung (MepV) und die Verordnung über klinische Versuche mit Medizinprodukten (KlinV-Mep).

Die Folgen

Für die Schweizer Medizintechnikindustrie bedeutet die Nicht-Anerkennung einen hohen zusätzlichen Administrationsaufwand. 2020 gingen 46 % der Medtech-Exporte in die EU (Swiss Medtech 2020). Damit diese die neuen Anforderungen erfüllen, musste die Medtech-Branche bereits rund 114 Mio. Fr. aufwenden. Sie rechnet zudem mit jährlich wiederkehrenden Kosten in der Höhe von 75 Mio. Fr. Das entspricht 2 % bzw. 1,4 % des Exportvolumens (5,2 Mrd. Fr.) (Swiss Medtech 2021b).

Auch die Nachzertifizierung für bereits im Markt befindliche Produkte wird bei den betroffenen Schweizer Unternehmen nicht nur zusätzliche Kosten verursachen, sondern auch viel Zeit in Anspruch nehmen, während die Produkte im EU-Binnenmarkt allenfalls gar nicht mehr in Verkehr gesetzt werden dürfen. Angesichts der diesbezüglich herrschenden Rechtsunsicherheit reagieren Abnehmer in der EU bereits vorsichtig, denn von der Zertifizierung abhängige wichtige Haftungsfragen sind offen.

Zur Klärung berief die Schweiz den gemischten Ausschuss ein, in der Hoffnung, dass ein positiver Entscheid Signalcharakter hätte. Denn damit könnten auch in anderen Bereichen, etwa bei Maschinen, die altrechtlichen Zertifizierungen weiter anerkannt werden. Die Sitzung fand anfangs Dezember 2021 statt und brachte keine Lösung (Seco 2021). Entscheidungen des paritätisch besetzten gemischten Ausschusses müssen im gegenseitigen Einvernehmen getroffen werden und sind bei einer Änderung der Abkommen für die Vertragsparteien Schweiz und EU nicht bindend. Dazu gehört beispielsweise explizit die Änderung des MRA (EDA 2007).

Die im bilateralen Verhältnis Schweiz-EU bestehenden Klagemöglichkeiten sind begrenzt, ein ausgehandelter Instanzenweg wurde mit der Ablehnung des InstA durch die Schweiz obsolet.

Acht Medtech-Firmen versuchen es dennoch. Sie klagen gegen die Aberkennung der Schweizer Zertifizierungsstelle SQS durch die EU-Kommission (NZZ 2021b). Der Ausgang des Verfahrens ist offen.

Möglich wäre eine Klage vor der Welthandelsorganisation, die Erfolgchancen sind jedoch höchst ungewiss und der Prozess dauert lange. Die meisten wirtschaftlichen Akteure werden nicht so lange zuwarten und sich – angesichts der bestehenden Unsicherheiten – anpassen. Die Schweizer Standortattraktivität leidet.

Nicht nur der Export, auch der Import ist betroffen: Trotz unilateraler Anerkennung der europäischen Zertifikate durch die Schweiz brauchen EU/EWR-Hersteller (Ausnahme Liechtenstein) neu einen hiesigen Bevollmächtigten und müssen Sondervorgaben zur Etikettierung ihrer Produkte erfüllen. Denn die Behörden brauchen einen nationalen Ansprechpartner, der für die Produkte haftet.

Dies bedeutet einen Mehraufwand für EU/EWR-Unternehmen, wodurch die Schweiz als kleiner Absatzmarkt an Attraktivität verliert. Der Verband Swiss Medtech fürchtete deshalb, dass unterschiedliche Medizinprodukte, die heute importiert werden, fehlen könnten.

Die nun getroffene Lösung sieht vor, dass bei so genannten altrechtlichen (d.h. bereits in Verkehr gesetzten) Medizinprodukten der Schweizer Bevollmächtigte und der Importeur auch auf dem Lieferschein angegeben sein kann. Eine Angabe auf dem Produkt, der Verpackung oder der Gebrauchsanweisung sei nicht mehr obligatorisch. Nur bei neuen Produkten muss der Schweizer Bevollmächtigte auf dem Produkt oder der Verpackung angegeben sein. Der Name des Importeurs kann hingegen neu auch auf dem Lieferschein stehen (Medtech Zwo 2022).

Nicht nur in der Schweiz, auch auf Seiten der EU, mehren sich die Stimmen, die aufgrund der Unklarheit bezüglich Aberkennung bestehender Zertifikate Versorgungsengpässe befürchten. Denn die Schweiz gehört zu den fünf wichtigsten Herkunftsländern für Medtech-Produkte im EU-Binnenmarkt.

Deutschland will deshalb bereits zertifizierte Schweizer Medtech-Produkte anerkennen. Davon profitieren würden 54 Schweizer Hersteller mit insgesamt 2000 Beschäftigten (SRF 2022). Doch gemäss aktuellen Angaben akzeptiert die EU das Abkommen zwischen einer Arbeitsgruppe der deutschen Bundesländer und der Schweiz nicht (Berner Zeitung 2022). Der deutsche Medtech-Verband (BVMed) klagt vielmehr von einer Überlastung der Zertifizierungsstellen, was sich direkt auch in der Schweiz durchschlägt (SDA 2022).

Mit den neuen Vorschriften im Bereich der In-Vitro-Diagnostika werden auch Exporteure dieser Branche mit erheblichen Mehrkosten verbunden sein – wenn nicht sogar mit höheren als die Schweizer Medtech-Branche.

Während nur rund die Hälfte der Medizinaltechnik-Produkte importiert werden, sind über 90 % der in der Schweiz verwendeten In-Vitro-Diagnostika-Einfuhren aus dem Ausland (swissinfo.ch 2022).

Neben den zusätzlichen Export- und Importhürden gibt es eine zusätzliche Schwierigkeit: Die EU gewährt der Schweiz keinen Zugang mehr zu Eudamed, der massgebenden Produkte-Datenbank, und die Zusammenarbeit mit der EU-Marktüberwachung wurde aufgehoben. Die Patientensicherheit in der Schweiz leidet darunter.

Sektor/Politikfeld: Landwirtschaft

Veränderung seit
dem zweiten
Erosionsmonitor
(22.02.2022)



Datum

Kennzahlen

21.04.2021:
Lücken im Schweizer
Tiergesundheitsrecht
verglichen zur EU

Betroffene Agrarbranche: Importe von Agrargütern aus dem EU-Binnenmarkt: 11,3 Mrd. Fr. (75,8 % aller Importe); Exporte von Schweizer Agrargütern in den EU-Binnenmarkt: 5 Mrd. Fr. (52 % aller Exporte), (EZV 2021).

14.12.2019:
Fehlende Äquivalenz im
Lebens- und Futtermittel-
bereich

14.12.2019:
Keine Äquivalenz im Be-
reich Pflanzengesundheit

Entwicklung

In der EU sind in den letzten Jahren mehrere Änderungen in der Gesetzgebung für die Landwirtschaft vorgenommen worden. Dazu gehören u.a. ein strafferes Tiergesundheitsrecht (BLV 2021a), neue Anforderungen an Lebensmittel- und Futtermittelkontrollen (BMEL 2021) und Massnahmen zu einer besseren Erhaltung der Pflanzengesundheit (EFSA 2021). In diesen drei Punkten fand in den letzten Monaten eine Erosion statt. Um weiterhin die Gleichwertigkeit zwischen der Schweiz und der EU zu erhalten, müssten dafür gleich mehrere Anhänge des Agrarabkommens aktualisiert werden. Dem Bundesrat zufolge handelt es sich dabei um Anhänge 4–6 (Pflanzengesundheit, Futtermittel und Saatgut) sowie Anhang 11, der das Veterinärabkommen umfasst (Parlament 2021a). Zuletzt 2016 aktualisiert wurde Anhang 4 des Agrarabkommens. Somit fehlen die neusten Änderungen und dadurch die Äquivalenz zwischen der Schweiz und der EU (Fedlex 2021). Dies ist auch der Fall bei den restlichen Anhängen: Die zwei letzten Aktualisierungen des Agrarabkommens, die 2017 und 2020 vorgenommen wurden, betrafen beide Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben. Auch das Veterinärabkommen wurde seit 2018 nicht mehr aktualisiert – vor allem in Bezug auf die Tiergesundheit müsste hier dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) zufolge das Schweizer Recht noch angepasst werden (BLV 2021b).

Die Folgen

Die Konsequenz der fehlenden Äquivalenz ist, dass vereinzelt die eigentlich vorgesehenen Kontrollen von Produkten aus Drittstaaten, die für die Schweiz bestimmt sind, nicht mehr von den EU-Mitgliedstaaten am Eintrittspunkt durchgeführt werden (BR 2021).⁻²⁹ Dies sparte der Schweiz bisher Kosten, da viele Agrarprodukte aus Drittländern über EU-Häfen importiert wurden

29 Der bundesrätliche Entscheid zum InstA schafft allenthalben auch Verwirrung: So wurde kurzfristig und fälschlicherweise der gut funktionierende Freihandel mit Käse zwischen der Schweiz und der EU aufgehoben (NZZ 2021c).

Sektor/Politikfeld: Finanzmarkt

Veränderung seit
dem zweiten
Erosionsmonitor
(22.02.2022)



Datum

Kennzahlen

01.07.2019:

Keine Verlängerung der
Börsenäquivalenz

Potenziell betroffene Finanzbranche: 106 616 Beschäftigte,
243 Banken, 38,41 Mrd. Fr. Bruttowertschöpfung, 3,47 Bio. Fr.
Bilanzsumme (Statista 2021a).

Entwicklung

Nach der Finanzkrise überarbeitete und verschärfte die EU ihre Finanzmarktregulierung. Dies betraf vor allem die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (Mifid). Die zweite Fassung (Mifid II) trat am 2. Juli 2014, gemeinsam mit einer neuen Verordnung (Mifir), in Kraft – rechtlich verbindlich wurden sie nach einer Übergangsphase am 3. Januar 2018. Das Ziel von Mifid II und Mifir ist es, die Markttransparenz zu erhöhen und so die Marktstabilität und den Anlegerschutz zu verbessern. Dafür wurden z.B. neue Anforderungen für die Offenlegung von Daten über die Handelstätigkeit oder die Weitergabe von Transaktionsdaten an Aufsichtsbehörden eingeführt. Zudem gilt die sogenannte «Aktienhandelspflicht». Dieser zufolge dürfen EU-Akteure Aktien nur an Handelsplätzen in der EU oder einem äquivalenten Drittlandhandelsplatz handeln. Ausgenommen davon sind Aktien, die ausschliesslich ausserhalb der EU (oder äquivalenten Drittstaaten) handelbar sind. Konkret bedeutet dies: Wenn die Möglichkeit besteht, an unterschiedlichen Börsen zu handeln, müssen sich EU-Aktienhändler für einen Ort innerhalb der EU oder eines äquivalenten Drittlandes entscheiden. Um als äquivalent gelten zu können, muss ein Drittland eine zu Mifid II/Mifir gleichwertige Aufsicht und Regulierung des Finanzmarktes gewährleisten können. Zu diesem Zweck setzte die Schweiz am 1. Januar 2020 zwei neue Gesetze in Kraft (Finig und Fidleg).

Bei der Anerkennung der ausländischen Finanzregulierungen handelt es sich um eine unilaterale Entscheidung der Europäischen Kommission, die von Drittstaaten weder beeinflusst noch angefochten werden kann. Die Kommission betonte im Dezember 2017, als sie der Schweiz erstmals die Äquivalenz zusprach, dass ein Fortschritt beim InstA massgebend für die Verlängerung der Äquivalenzentscheidung sei (EUR-Lex 2017). Entsprechend anerkannte die Kommission Ende 2018, als ein Vertragsentwurf vorlag, erneut die Gleichwertigkeit des Schweizer Finanzplatzes (EC 2018). Als ein Jahr später eine endgültige Entscheidung der Schweiz zum InstA immer noch fehlte, entschied die Kommission, die Frist für die Anerkennung der Börsenäquivalenz verstreichen zu lassen.

Die Folgen

Da Aktien von Unternehmen, die ihren Sitz in der Schweiz haben, sowohl an der Schweizer Börse (SIX) als auch in der EU gehandelt werden, wären sie von der Aktienhandelspflicht der Mifir-Verordnung betroffen, d.h. EU-Händler dürften nicht mehr über die SIX handeln. Da der Marktanteil der SIX am in Europa gehandelten Volumen von solchen Schweizer Aktien 75% beträgt, wäre der Wegfall dieses Handels mit beträchtlichen Einbussen verbunden. Um diese negative Auswirkung auf die Schweizer Börseninfrastruktur zu verhindern, aktivierte der Bundesrat per 1. Juli 2019 eine Schutzmassnahme. Diese bewirkt, dass der Handel mit Schweizer Aktien an ausländischen Börsen nur möglich ist, wenn dies keine negativen Auswirkungen auf die Schweizer Börseninfrastruktur hat. Da dies mit der Aktienhandelspflicht in der EU nicht der Fall ist, dürfen Schweizer Aktien an den EU-Börsen nicht gehandelt werden. Damit gelten sie nicht mehr als «handelbar» und ermöglichen es EU-Akteuren, weiterhin an der SIX zu handeln. Die Massnahme wurde am 17. November 2021 verlängert, sodass sie nun bis Mitte 2022 gültig ist. Für den Zeitraum danach muss sie allerdings ins ordentliche Recht überführt werden – die Vernehmlassung für diesen Schritt wurde bereits eröffnet (Bundesrat 2021).

In Deutschland hingegen droht Schweizer Konzernen, die dort Immobilienbesitz haben, aufgrund einer deutschen Steuerreform ein erheblicher Kollateralschaden. Mit der Revision der Grunderwerbssteuer wird neu auch der Handel von Anteilen an Gesellschaften, die Immobilien halten, der Steuer unterworfen. In Deutschland selbst werden kotierte Gesellschaften von der Steuer ausgenommen, es gilt eine sogenannte Börsenklausel. Diese erstreckt sich auf Börsenplätze in der EU sowie auf solche, die als äquivalent anerkannt sind. Aufgrund der fehlenden Börsenäquivalenz haben nun Schweizer Unternehmen das Nachsehen. Potenziell seien die Folgen nicht nur für in der Schweiz kotierte Immobilienfonds, sondern etwa auch für Versicherungskonzerne spürbar (Parlament 2021b).

Weiter bleibt der EU-Marktzugang für Schweizer Finanzdienstleister hürdenreich. Potenziell betroffen sind 1000 Mrd. Fr. der in der Schweiz verwalteten, grenzüberschreitend angelegten Vermögen von EU-Kunden (ausländische Kundenvermögen insgesamt = 3750 Mrd. Fr.) (Parlament 2021a).

Schweizer Vermögensverwalter haben nur sehr begrenzte Möglichkeiten, EU-Kunden von der Schweiz aus zu betreuen. Diese sollen auf Basis der sogenannten CRD6-Richtlinie in naher Zukunft sogar noch weiter eingeschränkt werden. So sollen Banken aus Drittstaaten EU-Kunden ihre Dienste nur noch aktiv anbieten dürfen, wenn der Finanzdienstleister eine Zweigniederlassung in der EU betreibt. Diese Regel – Auslöser war der Brexit – würde insbesondere kleinere Schweizer Privatbanken treffen, die nur aus der Schweiz heraus agieren. Neue Arbeitsstellen der Branche entstehen deshalb vor allem im Ausland. Im ersten Halbjahr 2021 waren es 1655 neue Jobs im Ausland versus 146 neue Stellen im Inland (Tages-Anzeiger 2021b).

Sektor/Politikfeld: Bildung

Veränderung seit
dem zweiten
Erosionsmonitor
(22.02.2022)

Datum

Kennzahlen



26.02.2014:
Drittstaat-Status bei
Erasmus+

Betroffene Studierende und Schüler: 2019 haben über
13 000 Personen von Schweizer Seite am Austausch-
programm teilgenommen (SBFI 2021)

Entwicklung

Zeitgleich zum Start des neuen Forschungsprogramms Horizon Europe (vgl. oben) startete im Januar 2021 auch das neue Bildungsprogramm der EU unter dem gleichen Namen des Vorgängers: «Erasmus+». Damit fördert die EU die Schul-, Berufs- und Erwachsenenbildung, wobei weiterhin ein Augenmerk auf grenzüberschreitende Mobilität und Kooperationsaktivitäten gelegt wird. Für die jüngste Generation des Programms wurde das Budget deutlich erhöht: Für den Zeitraum von 2021 bis 2027 stehen insgesamt 26,2 Mrd. € zur Verfügung – rund 11 Mrd. € mehr als für das Vorgängerprogramm, das von 2014 bis 2020 lief. Davon sollen rund 10 Mio. Studierende profitieren (NZZ 2021d).

Anders als bei Horizon Europe hat die Schweiz bisher keine Verhandlungen für eine Teilnahme an Erasmus+ aufgenommen, obwohl das Parlament sich wiederholt für eine Vollasoziiierung an Erasmus+ ausgesprochen (Parlament 2021c) und dies auch in den Legislaturzielen 2019 – 2023 so festgeschrieben hat. Somit hat die Schweiz den Status eines Drittstaates. Dadurch können Schweizer Institutionen nur in einem begrenzten Ausmass an Erasmus+ teilnehmen: Sie können sich als Projektpartner an Ausschreibungen beteiligen, dürfen die Projektkoordination aber nicht übernehmen und müssen darauf achten, dass die Mindestanzahl an teilnehmenden Programmländern erfüllt wird (EDA 2019a).

Der aktuelle Drittlandstatus der Schweiz ist – wie die Teilnahme an Horizon Europe – ein Rückschritt: Von 2011 bis 2013 beteiligte sich die Schweiz offiziell an den Programmen «Lebenslanges Lernen» und «Jugend in Aktion». Die Basis dafür war das Bildungsabkommen, das 2010 im Rahmen der Bilateralen II abgeschlossen wurde. Diese Programme deckten die allgemeine, berufliche und Erwachsenenbildung sowie ausserschulische Jugendaktivitäten ab und wurden 2014 in Erasmus+ zusammengeführt. Die Schweiz nahm zwar Verhandlungen mit der EU zur Assoziierung auf, doch nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative wurden diese sistiert – kurz darauf verabschiedete der Bundesrat eine Übergangslösung bis Ende 2017. Diese Sonderlösung – das «Swiss-European Mobility Programme» (Semp) – wurde schliesslich mehrmals verlängert. Für den Zeitraum von 2021 bis 2024 beträgt das Förderbudget 198,9 Mio. Fr. (SBFI 2021). Damit ist Semp günstiger als die Teilnahme an Erasmus+: Das Wirtschaftsdepartement (WBF) schätzt die Kosten einer Vollasoziiierung über sieben Jahre auf 1,1 bis 1,4 Mrd. Fr. (NZZ 2020).

Die Folgen

Für Schweizer Universitäten ist die Schweizer Lösung kein langfristiger Ersatz. Einerseits ist der Aufwand, der betrieben werden muss, um ausländische Studierende in die Schweiz zu locken, viel höher, da Schweizer Universitäten im Informationsmaterial zum Studierendenaustausch nicht auftauchen. Andererseits haben namhafte Universitäten im Ausland die Zusammenarbeit mit der Schweiz nach dem Abbruch der Verhandlungen nicht erneuert, wodurch der Zugang auch für Schweizer Studierende erschwert wird (NZZ 2020). Dies geschah 2017 beispielsweise mit der renommierten Cambridge Universität (Tages-Anzeiger 2017). Nach dem Brexit könnte sich dieses angespannte Verhältnis aber zumindest mit britischen Universitäten wieder verbessern, jedoch wurden bis anhin keine entsprechenden Abkommen abgeschlossen.

Veränderung seit
dem zweiten
Erosionsmonitor
(22.02.2022)



Datum

Kennzahlen

01.01.2014:
Keine Teilnahme an
«Kreatives Europa»

Potenziell betroffene Schweizer Kulturbranche: 71 398 Kulturbetriebe und ca. 260 000 Beschäftigte mit 66,8 Mrd. Fr. Gesamtumsatz (inkl. Werbe-, Architekturmarkt, Game-Industrie etc.) (BAK und BFS 2019); 2,94 Mrd. Fr. Ausgaben der öffentlichen Hand für Kultur.

Entwicklung

Seit den 1990er Jahren fördert die EU die europäische Filmindustrie, um sie gegenüber der aussereuropäischen Konkurrenz zu stärken. Dafür lancierte sie das Programm «Media», das vor allem die vor- und nachgelagerten Bereiche wie Vertrieb, Ausbildung von Filmschaffenden und Realisierung von Projekten unterstützt. Im Rahmen der Bilateralen II konnte die Schweiz 2004 ein Abkommen abschliessen, das die vollberechtigte Teilnahme von 2007 bis 2013 ermöglichte. In dieser Zeit leistete der Bundesrat einen finanziellen Beitrag in Höhe von 59 Mio. Fr.; davon flossen nur rund 65 % (38,5 Mio. Fr.) an Schweizer Projekte zurück. Insgesamt profitierten 111 in der Schweiz ansässige Institutionen von der finanziellen Unterstützung durch Media, während rund 300 Filmschaffende von Media unterstützte Ausbildungen besuchen konnten (EDA 2020). Ende 2013 lief das Media-Programm – und somit die Schweizer Beteiligung – aus. Media wurde gemeinsam mit dem damaligen Programm «Kultur»³⁰ in das neue Programm «Kreatives Europa» übernommen, das seither die Entwicklung, Förderung und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Kultur- und Kreativbranche fördert.

Die Folgen

Verhandlungen für eine Teilnahme an Kreatives Europa wurden kurz nach Beginn des Programms aufgenommen, doch aufgrund der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 unterbrochen. Um die negativen Auswirkungen der Nichtteilnahme auszugleichen, kompensieren seit 2014 Ersatzmassnahmen die wegfallenden Gelder des EU-Förderprogramms. Dafür stehen pro Jahr 4,5 Mio. Fr. zur Verfügung (BAK 2018).³¹

Die Ersatzmassnahmen beinhalten allerdings nicht alle Förderlinien, die Teil des EU-Gegenstücks sind. So werden beispielsweise Serien und Computerspiele in der Schweiz nicht gefördert, da sie nicht vom Schweizer Filmgesetz abgedeckt sind. Aus ordnungspolitischer Sicht fährt die Schweiz hier einen stringenteren Kurs als die EU, obwohl es im Zuge der Pandemie Bestrebungen der Game-Branche für Unterstützungszahlungen des Bundes gab (Tages-Anzeiger 2021c). Dazu gab es in anderen Bereichen in der Schweiz zu wenig potenzielle Antragsteller, sodass eine Förderung nicht notwendig ist. Ende 2014 konnten die Verhandlungen für eine erneute Teilnahme am EU-Programm wieder aufgenommen werden, doch es kam nie zu einem Abschluss – unter anderem wegen offener Fragen bezüglich des InstA.

Zurzeit scheint es unwahrscheinlich, dass die Schweiz am bereits angelaufenen Programm Kreatives Europa für die Periode 2021–2027 teilnehmen wird, auch wenn sie eine Teilnahme in Betracht zieht (Mission der Schweiz bei der Europäischen Union 2021). Im Vergleich zur Vorperiode erhöhte die EU das Budget um knapp 1 Mrd. € auf 2,44 Mrd. € (EC 2021e).

30 Am Kultur-Programm war die Schweiz bisher nicht beteiligt.

31 Dieser Betrag wurde anhand der Erfahrungen mit dem Medien-Programm berechnet und entspricht in etwa den Rückflüssen.

Sektor/Politikfeld: Zusammenarbeit in Meteorologie

Veränderung seit
dem zweiten
Erosionsmonitor
(22.02.2022)



Datum

Kennzahlen

Sommer 2021:
Keine Teilnahme an
«Destination Earth»
durch Meteo Schweiz

Betroffene Meteo Schweiz: Aufwand (2020) von
121 Mio. Fr., der mehrheitlich vom Bund getragen wird,
389 Mitarbeitende (MeteoSchweiz 2021).

Entwicklung

Anfangs in die Vorbereitungsarbeiten involviert, wurde Meteo Schweiz vom europäischen Grossprojekt «Destination Earth» ausgeschlossen. Ziel des Vorhabens ist es, mittels modernster Computer und Software einen digitalen Zwilling der Erde zu programmieren. Damit soll eine neue Generation numerischer Modelle entwickelt werden, um extreme Wetterereignisse sowie die Auswirkungen des Klimawandels besser prognostizieren zu können.

Die Folgen

Die Kombination aus angewandter Forschung und Innovationsaktivitäten führen zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Wettermodelle von Meteo Schweiz. Die internationale Kooperation im europäischen Raum ist dafür von Bedeutung. Der Ausschluss von wichtigen Forschungsprojekten schlägt sich mittel- und langfristige in einer langsameren Verbesserung der Prognosequalität nieder. Als Gegenreaktion bewilligte das Parlament für 2022 zusätzlich 870 000 Fr. für Meteo Schweiz, um die Modellierungen selbst verbessern zu können (Juliane Meier 2021; NZZ 2021e).

Sektor/Politikfeld: Bewerbung für European Green Capital Award

Veränderung seit
dem zweiten
Erosionsmonitor
(22.02.2022)



Datum

Kennzahlen

Dezember 2021:
Keine Teilnahmemöglich-
keit mehr für Schweizer
Städte»

Alle Schweizer Städte

Entwicklung

Als eine direkte Folge der gescheiterten Verhandlungen zum Rahmenabkommen werden Schweizer Städte seit Dezember 2021 von einer Kandidatur für den European Green Capital Award bis auf Weiteres ausgeschlossen.

Die EU-Kommission hat entschieden, zum Wettbewerb um den European Green Capital Award (EGCA) 2024 nur noch Städte aus EU- und EWR-Ländern zuzulassen (GreenBasel 2022).

Anhang 2: In welchen Bereichen das Risiko einer bilateralen Erosion besteht

In diesem Kapitel werden jene Bereiche identifiziert, wo eine dynamische Weiterentwicklung des EU-Binnenmarkts zu erwarten ist, die aufgrund der fehlenden Äquivalenz zu einer sukzessiven Verschlechterung oder Erschwerung des bilateralen Austauschs z.B. zwischen Schweizer Unternehmen/Institutionen und Unternehmen/Institutionen aus EU-Ländern führen könnte.

Legende:

➡ gleichbleibender Stand

⬆ Positive Entwicklung, Lösungen konnten gefunden werden

⬇ Negative Entwicklung, die Hürden für Schweizer Akteure nahmen zu

Bemerkung: Jegliche Entwicklungen sind gegenüber dem letzten Erosionsmonitor vom 22. Februar 2022 zu verstehen.

Sektor/Politikfeld: Datenschutz

Veränderung seit dem zweiten
Erosionsmonitor (22.02.2022)

Kennzahlen



Potenziell betroffene Unternehmen:
465 725 DL-Unternehmen, 4 Mio. Beschäftigte
(BFS 2021b)

Entwicklung

Seit 2018 ist die neue Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) der EU in Kraft. Ähnlich wie die Finanzmarktregulierung der EU (vgl. Kapitel 2. «Finanzmarkt») kann die DSGVO extraterritoriale Auswirkungen haben, unabhängig davon, wie die Rechtslage bezüglich des Datenschutzes in anderen Ländern aussieht. Dies geschieht konkret, sobald Unternehmen, die beispielsweise ihren Sitz in der Schweiz haben, auf dem Gebiet der EU tätig sind. Der Grund dafür ist, dass die DSGVO vor allem dem Schutz der von Datenbearbeitung betroffenen Personen mit Wohnsitz in der EU dient. Sie sollen eine bessere Kontrolle über die Verwendung ihrer Personendaten erhalten, die Verantwortung wird dabei stärker den Unternehmen und Personen übertragen, die die Datenbearbeitung vornehmen.

Im Rahmen der DSGVO kann die EU entscheiden, ob Datenschutzgesetze im Ausland als gleichwertig anerkannt werden und somit keine zusätzlichen Schutzmassen für grenzüberschreitende Datenflüsse nötig sind. Das Schweizer Datenschutzgesetz wurde zuletzt im Jahr 2000 von der EU als angemessen eingestuft. Da die EU ihre Verordnung seither angepasst hat, musste die Schweiz ihrerseits Anpassungen vornehmen, um denselben Schutz zu gewährleisten und weiterhin als äquivalent anerkannt zu werden. Im Herbst 2020 wurde die Totalrevision vom Parlament verabschiedet. Sie wird frühestens Mitte 2022 in Kraft treten (Economiesuisse 2021).

Es ist offen, ob die EU das Schweizer Datenschutzgesetz als äquivalent anerkennen wird. Verweigert die EU die Anerkennung, droht Schweizer Unternehmen, die Verarbeitung kundenbezogener Daten aus der EU untersagt oder zumindest erschwert zu werden. Dabei ist die Übermittlung von Daten vor allem bei Dienstleistungen zentral, die immerhin 30 % des gesamten Aussenhandels der Schweiz ausmachen.

Sektor/Politikfeld: Technische Handelshemmnisse

Veränderung seit dem zweiten
Erosionsmonitor (22.02.2022)

Kennzahlen



Potenziell betroffene Branche:

Schweizer Baubranche – 65 Mrd. Fr. jährlicher Umsatz, 68 % Exporte in die EU (2021), 465 000 Beschäftigte (Dachverband der Schweizer Bauwirtschaft – Bauenschweiz 2020)

Potenziell betroffene Branche:

Schweizer MEM-Industrie – 68 Mrd. Fr. Exporte, davon 56 % in die EU, 324 600 Beschäftigte (2019) (Swissmem 2022)

Entwicklung

Das MRA beinhaltet die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen für Industrieprodukte. Insgesamt sind es 20 Produktbereiche: Für elf davon wurde das Abkommen zuletzt im Jahr 2017 aktualisiert, da sich die Vorschriften für die entsprechenden Produkte verändert hatten. Neue Anforderungen, z.B. an die Produktesicherheit, können zu einer Überarbeitung der Rechtsgrundlage führen. Um die Wirkung des MRA beizubehalten, muss die Schweiz nicht nur ihre Vorschriften der aufdatierten Regulierung der EU anpassen, sondern das Abkommen ist auch nachzuführen, indem die EU die Schweizer Vorschriften als gleichwertig anerkennt.

Die Befürchtung, dass die Schweizer Baubranche in naher Zukunft in ähnliche Schwierigkeiten wie die Medtech-Branche geraten könnte, wird sich in naher Zukunft realisieren. Am 30. März 2022 präsentierte die EU-Kommission die neue Bauprodukteverordnung, welche die europäische Bauwirtschaft grüner und digitaler gestalten soll. Diese betrifft jegliche Bauprodukte, mit Ausnahme von Aufzügen, sanitären Anlagen und Anlagen zur Behandlung von Abwässern sowie Produkte für die Verkehrssignalisierung (Europäische Kommission 2022). Sie sieht dazu die Einführung von Produkteanforderungen für Bauprodukte zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, Gesundheit und Sicherheit vor, wobei die Rechtsvorschriften für das Inverkehrbringen von Bauprodukten in der EU harmonisiert werden sollen. So sollen beispielsweise Hersteller Umweltinformationen über den Lebenszyklus ihrer Produkte bereitstellen oder auch Gebrauchs- und Reparaturanleitungen für ihre Produkte in Produktdatenbanken bereitstellen. Weiter müssen u.a. Hersteller zum Nachweis der Anforderungen eine technische Dokumentation erstellen, in der der Verwendungszweck und alle für den Nachweis der Leistung und Konformität erforderlichen Elemente beschrieben werden. Die überarbeitete Verordnung sieht zudem vor, dass die Kommission tätig werden kann, wenn die bisherigen Normen mangelhafte Qualität aufweisen (EC 2022b). Die aktualisierte Verordnung wird nun in den europäischen Räten behandelt.

Die Zertifikate für Schweizer Bauprodukte würden bei Übernahme der neuen Bauprodukteverordnung in der Europäischen Union künftig nicht mehr als gleichwertig anerkannt.

Welchen Preis die Bauwirtschaft am Ende bezahlen wird, lässt sich nicht genau vorhersagen. Doch erste Erkenntnisse der Auswirkungen liefert die Schweizer Medizintechnikbranche

Zudem wird eine Anpassung im Produktbereich Maschinen notwendig sein, da die EU zurzeit ihre Maschinenrichtlinie überarbeitet und eine Verordnung über künstliche Intelligenz erarbeitet. In der am 21. April 2021 von der EU-Kommission veröffentlichten neuen Maschinenverordnung werden die Definitionen der Begriffe, Pflichten der Wirtschaftsakteure in der Lieferkette, Pflichten und Massnahmen bei nicht konformen Produkten im Markt usw. voraussichtlich vereinheitlicht und stringenter geregelt (Urs Meier 2021). Die neue EU-Maschinenverordnung tritt voraussichtlich noch dieses Jahr in Kraft. Für Unternehmen gibt es allerdings eine Übergangsfrist von mindestens 30 Monaten, sodass diese frühestens im Herbst 2024 anzuwenden ist (Meier 2022). Dennoch würden sich die jährlichen Anpassungskosten auf ca. 250 bis 500 Mio. Fr. belaufen (eigene Berechnungen basierend auf (Swissmem 2022)).

Doch auch die wichtigste Exportbranche der Schweiz ist davon abhängig, dass das entsprechende MRA regelmässig aktualisiert und anerkannt wird. 48 % aller Pharmaexporte gehen in die EU, ein Einfrieren des MRA würde Kosten von jährlich 500 Mio. Fr. generieren (Aargauer Zeitung 2022).



Potenziell betroffene Branche: 19 Mrd. Fr. Bruttowertschöpfung (Statista 2020) mit 185 000 Beschäftigten und 41 Mrd. Fr. Marktvolumen (GSI und ISCM 2021); Rheinschifffahrt: 6 Mio. Tonnen Warenumsatz, 2556 Arbeitsplätze, 454 Mio. Fr. Wertschöpfung (BAK Basel Economics 2016)

Entwicklung

Das Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen) funktioniert nach dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen. Auch dieses Abkommen müsste aktualisiert werden, sobald sich die rechtlichen Grundlagen in der EU verändern. Eine solche Veränderung ist bereits im Gang: Seit 2017 hat die EU drei Initiativen lanciert («Mobility Packages»), die über mehrere Jahre in Kraft treten und die Rahmenbedingungen für den Strassenverkehr weiterentwickeln sollen. Das erste Paket wurde im Juli 2020 vom europäischen Parlament verabschiedet und fokussiert u.a. auf den Zugang zum Güterkraftverkehr und die Arbeitsbedingungen für Lastwagenfahrer (IRU 2021).

Im Bahnverkehr gelten seit 2016 neue Regulierungen in der EU («viertes Eisenbahnpaket») – die Umsetzungsfrist lief für die EU-Mitgliedstaaten im Oktober 2020 ab (EC 2020). Das Paket besteht dabei aus der Marktsäule und der technischen Säule. Die Marktsäule beinhaltet drei Rechtsakte, die der Liberalisierung des Bahnverkehrs dienen, während die technische Säule vor allem darauf zielt, die Kosten und administrativen Hürden im grenzüberschreitenden Bahnverkehr zu reduzieren. Eine wichtige Veränderung ist die neue Rolle der Eisenbahngesellschaft der EU (ERA), die nun die einzige Zertifizierungsstelle für Schienenfahrzeuge und Eisenbahnverkehrsunternehmen ist. Sie übernimmt die Verantwortung für die Fahrzeugzulassung, die Sicherheitszertifizierung und die streckenseitige Zulassung des Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems. Zudem wurde die Interoperabilität der Eisenbahnsysteme verbessert, indem u.a. das Genehmigungsverfahren modernisiert und vereinheitlicht wurde.

Die Schweiz hat 2019 ihre Eisenbahnverordnung (EBV) revidiert, um ihrerseits in einem ersten Schritt die neuen Regeln der EU umzusetzen und die Integration der Schweizer Bahnunternehmen in die neuen europäischen Verfahren zu ermöglichen (BAV 2019). Der zweite Schritt bedarf einer Anpassung des Eisenbahngesetzes – die Vorlage dazu befand sich bis März 2022 in der Vernehmlassung (Fedlex 2022).

In einem letzten Schritt muss das Landverkehrsabkommen angepasst werden, um einerseits den neuen Schweizer Rechtsrahmen als gleichwertig anzuerkennen. Andererseits um die Mitwirkung in und Zusammenarbeit mit der ERA zu ermöglichen. Dies ist allerdings aufgrund des InstA blockiert – stattdessen regelt zurzeit eine Übergangslösung die Zusammenarbeit. Diese ist – nach einer Verlängerung im Dezember 2021 – auf Ende 2022 befristet.

Blockiert sind die Gespräche über eine grundsätzliche Weiterentwicklung und die Beteiligung der Schweiz an der neuen EU-Initiative für Innovationen im Schienenverkehr. Die Schweiz will die technischen Bestimmungen des vierten Bahnpakets der EU übernehmen und strebt einen Beitritt zu ERA an (BAV 2021; NZZ 2022). Doch die EU macht die Aufnahme der Verhandlungen von Fortschritten bei den institutionellen Fragen abhängig.

Ein Problem ist dabei die Anerkennung der Zertifizierung der Instandhaltung von Bahnwaggons (ECM = Entity in Charge of Maintenance) im grenzüberschreitenden Verkehr. Im Extremfall könnten in der Schweiz zertifizierte Waggons – z.B. im Güterverkehr – die Fahrt ins EU-Ausland untersagt werden.

Die EU hat betont, dass sie die bilateralen Abkommen trotz fehlendem InstA aktualisieren könnte, wenn übergeordnete EU-Interessen auf dem Spiel stehen: So wurde am 1. Juli 2021 im Rahmen des Landverkehrsabkommens vom Gemischten Ausschuss beschlossen, die neuen Passagierrechte in der Schweiz anzuerkennen und in den Anhang aufzunehmen. Allerdings handelt es sich hier nicht um eine marktzugangsrelevante Änderung; zudem sind die Rechte der EU-Passagiere durch die Gesetzesanpassung in Bern bereits gesichert.



Potenziell betroffene Branche: Die direkte und indirekt ausgelöste Wertschöpfung der Schweizer Luftfahrtindustrie beläuft sich auf 30 Mrd. Fr. pro Jahr und betrifft ca. 190 000 Arbeitsplätze (EFD 2020)

Entwicklung

Im Luftverkehr hat sich die Rechtsgrundlage in der EU in den letzten Jahren weiterentwickelt: Im Wesentlichen handelt es sich dabei um technische Normen sowie um Bestimmungen in den Bereichen technische Sicherheit, Flugsicherung sowie Sicherheitskontrollen für Personen und Luftfahrt. Im Rahmen des Luftverkehrsabkommens (LVA) übernimmt die Schweiz seit 2002 dieselben Bestimmungen, wie sie in der EU gelten, anhand der sogenannten dynamischen Rechtsübernahme. Dazu gehören auch allfällige Anpassungen, die – sobald erfolgt – im Abkommen vermerkt werden: Zuletzt geschah dies im Juli und Dezember 2021, als Anpassungen der Regelungen für die Sicherheit und das Management des Luftverkehrs sowie erleichterte Auflagen für Slots wegen der Corona-Krise vorgenommen wurden. Obwohl eine Nicht-Aktualisierung unwahrscheinlich ist, da die EU grosses Interesse an der Äquivalenz im Bereich der Luftsicherheit, Flugsicherheit und Flugbetrieb hat (Parlament 2021a), kann dies rechtlich nicht garantiert werden.

Mit der Annahme des Parlaments der Motion 21.3095 «Schaffung einer nationalen Berufspilotenlizenz» wird allerdings das Risiko eingegangen, das gut funktionierende LVA mit der EU aufs Spiel zu setzen. Die Motion verlangt nämlich mit einer nationalen Berufspilotenlizenz für den Schweizer Luftraum implizit eine Abweichung vom Abkommen. Konkret sollen Piloten bis 65, statt bisher 60, selbstständig in einer Kabine fliegen dürfen (Parlament 2021d).

Bei einer Abweichung des LVA würde die Schweiz bewusst einen Konflikt mit der EU provozieren. Ein Verzicht auf die gegenseitige Anerkennung von Pilotenlizenzen z.B. im Bereich der Linienfliegerei wäre als Gegenmassnahme der EU möglich.



Potenziell betroffen: Warenhandel Schweiz – EU 2020: Importe 136 Mrd. Fr.; Exporte 122 Mrd. Fr.; Gesamthandel 258 Mrd. Fr. (EZV 2021)

Entwicklung

Das Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit (ursprünglich Güterverkehrsabkommen) vereinfacht seit 1990 die Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und koordiniert die Zusammenarbeit an den Grenzstellen zwischen der Schweiz und der EU. Dabei basieren einige Vereinbarungen im Abkommen auf dem Äquivalenzprinzip. Beispielsweise werden die Kontrollen, die an der Grenze durchgeführt werden, sowie die Dokumente, die dies belegen, als gleichwertig anerkannt. Dementsprechend muss das Abkommen angepasst werden, wenn sich die entsprechenden Vorschriften ändern.

So wurde das Abkommen 2009 u.a. wegen der Zunahme an Terroranschlägen in den 2000er Jahren komplett revidiert, um den verschärften Sicherheitsstandards im Zollbereich entsprechen zu können. Die EU führte beispielsweise eine Voranmeldepflicht für Importe ein. Ohne eine Anpassung des Güterverkehrsabkommens hätte dies zu höheren administrativen Hürden im bilateralen Warenverkehr mit der Schweiz geführt. Stattdessen bilden die Schweiz und die EU nun einen gemeinsamen Zollsicherheitsraum mit gleichwertigen Sicherheitsstandards. Die Schweiz wird damit grundsätzlich wie ein EU-Mitglied behandelt.

Sollten sich in Zukunft die entsprechenden EU-Vorschriften ändern und Schweizer Dokumente und Grenzkontrollen nicht mehr als gleichwertig anerkannt werden, erhöht dies die Kosten des grenzüberschreitenden Warenverkehrs. Bereits heute befindet sich die Schweiz in Sachen Komplexität der Zollformalitäten auf den hintersten Rängen in internationalen Rankings (WEF 2020).

Box 3

Bisher keine Auswirkungen auf die Personenfreizügigkeit zu erwarten

Das Freizügigkeitsabkommen ist ein Marktzugangsabkommen und daher vom Entscheid zum InstA sowie von einer potenziellen bilateralen Erosion (z. B. durch einseitige Massnahmen von Seiten der EU) betroffen. Allerdings ist die Änderung von Anhang III, der die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen (betroffen sind reglementierte Berufe wie Ärzte oder Psychotherapeuten) regelt, bereits in Vorbereitung und die internen Arbeiten sind im Gang. Es gibt bisher keine Anzeichen dafür, dass diese Revision in den Kontext des InstA gestellt wird (vgl. Erosionsmonitor #2).

Ein nach wie vor gewichtiger Stein des Anstosses sind dagegen die einseitig von der Schweiz eingeführten flankierenden Massnahmen, die stets unilateral verschärft wurden. Noch nicht geklärt ist auch die Situation der Arbeitslosenversicherung von EU-Grenzgängern, die in der Schweiz arbeiten (und die dann arbeitslos bzw. ausgesteuert werden) (vgl. Erosionsmonitor #2).

Das Institut BAK Basel berechnete, dass eine Abkehr von der Personenfreizügigkeit die heutigen Kosten um den Faktor 17 erhöhen würde. Der Gesamtwert des Abkommens wird auf jährlich 14 Mrd. Fr. beziffert (Aargauer Zeitung 2022).

Anhang 3: Ungenutzte Potenziale der bilateralen Zusammenarbeit

In diesem Kapitel werden jene Bereiche identifiziert, wo eine dynamische Weiterentwicklung des EU-Binnenmarkts stattgefunden hat oder stattfindet, aber aufgrund eines fehlenden bilateralen Vertragsverhältnisses Potenziale zur Zusammenarbeit bislang nicht ausgeschöpft werden konnten.

Legende:

➡ gleichbleibender Stand

⬆ Positive Entwicklung, Lösungen konnten gefunden werden

⬇ Negative Entwicklung, die Hürden für Schweizer Akteure nahmen zu

Bemerkung: Jegliche Entwicklungen sind gegenüber dem letzten Erosionsmonitor vom 22. Februar 2022 zu verstehen.

Sektor/Politikfeld: Stromabkommen

Veränderung seit dem zweiten
Erosionsmonitor (22.02.2022)

Entwicklung



Seit Beginn der 1990er Jahre werden in Europa sukzessive Produktion und Vertrieb von Strom liberalisiert. Insbesondere die EU verfolgt dabei das Ziel, verschiedene Strommärkte zusammenzuführen und einen wettbewerbsfähigen Energiebinnenmarkt zu schaffen. Das neuste Massnahmenpaket (Clean Energy Package), das dieser Zielsetzung dient, trat im Januar 2020 in Kraft und wird in den nächsten Jahren umgesetzt. Die Schweiz hat ihrerseits Anpassungen vorgenommen, um mit diesen Entwicklungen Schritt zu halten. So ist ihr Stromversorgungsgesetz stark von den Regeln des EU-Binnenmarkts für Strom geprägt.

Voraussetzung für einen gleichberechtigten Zugang zum EU-Strommarkt ist ein Stromabkommen. Die Verhandlungen dazu laufen seit 2007. Da es sich beim Stromabkommen um ein klassisches Marktzugangsabkommen handelt, hat es die EU-Seite vom Abschluss des InstA abhängig gemacht.

Das fehlende Stromabkommen führt dazu, dass die Schweiz den Anschluss an den EU-Strommarkt verliert und aus diversen relevanten Gremien ausgeschlossen wird. So wird die Schweiz vom Market-Coupling ausgeschlossen. Dabei handelt es sich um einen Mechanismus, der innerhalb eines Verbundnetzes⁻³² den Energieaustausch unter Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Leitungskapazitäten optimiert.⁻³³ Seit 2016 umfasst das Day Ahead Market Coupling 19 EU-Länder, womit 85 % des europäischen Stromverbrauchs abgedeckt wird. Die Schweiz hätte diesem Regelmechanismus 2015 beitreten sollen, wurde aber aufgrund des fehlenden Stromabkommens ausgeschlossen. Auch beim europaweiten Intraday-Market-Coupling-Projekt (XBID), das 2018 eingeführt wurde, ist die Schweiz nicht dabei (VSE 2020).

32 Zusammenschluss von Stromnetzen einzelner Länder.

33 Beim Market-Coupling müssen Stromhändler nur die Entnahme oder Lieferung von Strom in einem Netzgebiet melden. Die Übertragungsnetzbetreiber errechnen dann die optimale Auslastung der Kuppelkapazitäten und steuern Nachfrage und Angebot über den jeweiligen Preis in den verschiedenen Zonen (sogenanntes implizites Verfahren). Dagegen müssen Händler in einem System ohne diese Marktkopplung – bevor sie Strom liefern oder importieren können – zusätzlich Durchleitungsrechte ersteigern. Dabei haben sie genügend Kapazitäten zu ersteigern, um ihre Geschäfte physisch abwickeln zu können. Dadurch entstehen nicht nur erhebliche Ineffizienzen im System, sondern es ist auch mit einem zusätzlichen administrativen und finanziellen Aufwand verbunden (Meister 2014).

Ausgeschlossen bzw. nicht abgebildet ist der Schweizer Markt bei den europäischen Kapazitätsberechnungen. Ein Einbezug würde das Management von Engpässen wie auch die Spannungshaltung und die Regelung der Netzfrequenz in der Schweiz vereinfachen und damit letztlich das Risiko regionaler Blackouts senken. Ende 2021 konnte der Schweizer Übertragungsnetzbetreiber Swissgrid eine privatrechtliche Vereinbarung mit den Übertragungsnetzbetreibern und den jeweiligen nationalen

Regulierungsbehörden der Kapazitätsberechnungsregion Italy North unterzeichnen. Damit wird Swissgrid zumindest an der Südgrenze in die grenzüberschreitenden Kapazitätsberechnungsmethoden sowie die Redispatch- und Sicherheitskoordinationsprozesse miteinbezogen. Die Einigung ist vorerst für 12 Monate gültig (Energate Messenger 2022).

Seit dem 01.07.2021 anerkennt die EU keine Herkunftsnachweise mehr aus der Schweiz. Dies trifft insbesondere die einheimische Wasserkraft, konnten doch die Nachweise von «grün» erzeugtem Strom an den EU-Börsen gehandelt werden. Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) schätzt den Verlust für die Schweizer Unternehmen auf einen zweistelligen Millionenbetrag, weil gleichzeitig die EU-Nachweise durch die Schweiz weiterhin anerkannt werden, was den Preis für die Zertifikate in der Schweiz drückt. Ob die Schweiz als Gegenreaktion auch die EU-Nachweise aberkennen soll, ist in der Wirtschaft umstritten (NZZaS 2021).

Im Herbst 2021 wurde der Schweiz der Beobachterstatus bei der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (Acer) mit dem Hinweis auf das fehlende InstA entzogen. Acer legt Methoden fest, die für die Systemsicherheit der Übertragungsnetze relevant sind. Bisher hat Swissgrid diese Informationen erhalten und konnte so diese Standards übernehmen. Nun müssen die Informationen anderweitig beschafft werden.

Es wird weiter befürchtet, dass ein Ausschluss von Swissgrid aus der ENTSO-E folgen wird, dem Verband der europäischen Übertragungsnetzbetreiber. Dadurch würde eine Einflussnahme auf die europäischen Methoden und Prozesse zunehmend schwieriger (Swissgrid 2022).

Am 01.12.2021 unterzeichneten die sogenannten Penta-Länder (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Schweiz) gemeinsam ein Memorandum of Understanding (MoU) zur Stromkrisenvorsorge. Es soll die weitere Zusammenarbeit stärken und die Entwicklung von solidarischen Massnahmen ermöglichen, die im Falle einer Krise regional eingesetzt werden können (Uvek 2021). Wie genau die Kooperation mit dem Drittstaat Schweiz ausgestaltet werden soll, ist dabei noch offen. Explizit ist festgehalten, dass das MoU keine Rechte oder Verpflichtungen nach internationalem Recht beinhaltet und nicht beabsichtigt, bestehende rechtliche Verpflichtungen zwischen den Unterzeichnern zu ersetzen oder zu ändern (Pentalateral Energy Forum 2021).

Zukünftig soll die Schweiz auch von der Ausgleichsenergieplattform Terre ausgeschlossen werden, die sie mitaufgebaut hat. Diese Plattform regelt den grenzüberschreitenden, für die Stabilität des Stromnetzes wichtigen Austausch von sogenannter Regelenergie. Swissgrid klagte gegen die EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof, die Klage ist noch hängig.

Die Schweizer Strombranche umfasst 31 114 Beschäftigte (Statista 2021b) mit ca. 900 Elektrizitätsunternehmen, die für Produktion, Verteilung und Versorgung zuständig sind (Stromanbieter 2021).

Auswirkungen

Diese Entwicklungen wirken sich zunehmend negativ auf die Schweizer Netzsicherheit aus, führen zu einer Zunahme ungeplanter Stromflüsse im Schweizer Netz und zu steigenden Kosten für die Netzstabilisierung. Die EU-Kommission hat sich hinsichtlich einer Teilnahme von Swissgrid an den Regelenenergieplattformen und Regional Coordination Centers (RCC) trotz ausgewiesenem Verständnis für die technischen Herausforderungen schriftlich gegen den Schweizer Netzbetreiber positioniert (Swissgrid 2020, 2021).

Zudem nimmt auch die Importfähigkeit ab, was gerade im Winter, wenn der Bedarf am höchsten ist, problematisch sein kann (NZZ 2019). Dieser Zustand wird sich in Zukunft zuspitzen, da EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des Clean-Energy-Pakets bis spätestens Ende 2025 mindestens 70 % der grenzüberschreitenden Kapazitäten für den Handel zwischen EU-Mitgliedstaaten reservieren müssen. Flüsse mit Drittstaaten wie der Schweiz zählen grundsätzlich nicht dazu (VSE 2021). Dies kann zu Überlastungen des Schweizer Netzes auf Kosten der Versorgungssicherheit⁻³⁴ führen. Sollten die EU-Mitgliedstaaten Mühe haben, die 70 %-Regel zu erfüllen, kann es vorkommen, dass sie ihre internen Netzengpässe zeitweise auf Kosten der Exportkapazitäten für die Schweiz entlasten müssen – das heisst die Importkapazitäten der Schweiz werden potenziell massiv beschnitten (VSE 2021).

34 Um das Netz wieder stabilisieren zu können, braucht es sogenannte Remedial Actions. Dafür verwendet die Schweiz hauptsächlich Wasserkraft, die aber zugleich für die Versorgung, für Regelenenergie und zukünftig allenfalls auch als Speicherreserve benötigt wird.



2008 wurden Verhandlungen mit der EU über mehrere Abkommen in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktesicherheit und öffentliche Gesundheit aufgenommen. Seit 2015 liegt im Gesundheitsbereich ein Vertragsentwurf vor, dessen Abschluss allerdings seitens der EU vom InstA abhängig gemacht wurde.

Innerhalb der EU sind die Mitgliedstaaten für die Organisation und Bereitstellung der nationalen Gesundheitsversorgung verantwortlich; die EU ergänzt deren Arbeit, indem sie den Austausch fördert und eine koordinierende Rolle einnimmt. Um die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von grenzüberschreitenden Gesundheitsthemen zu unterstützen, verfügt sie u.a. über eine Risikobewertungsagentur, das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC).

Das ECDC kam auch während der Coronakrise zum Einsatz. Untersucht wurde der Ursprung des Virus, seine Verbreitung und seine Gesundheitsfolgen. Das ECDC erstellte wöchentliche Updates und hielt die EU-Mitgliedstaaten über die Fallzahlen in der EU informiert, während diese ihre Gegenmassnahmen entwickelten.

Auswirkungen

Der Schweiz wurde nach Ausbruch der Corona-Pandemie auf Gesuch hin ein partieller Zugang zum EU-Dispositiv zur Bekämpfung von Gesundheitsgefahren gewährt. Diese Teilnahme ist auf die Dauer der Krise befristet und umfasst nur diejenigen Instrumente, die für COVID-19 relevant sind. Dazu gehört u.a. auch eine Kooperation mit dem ECDC, doch diese ist eingeschränkt: So ist die Schweiz nicht im standardisierten Ampel-System der EU eingeschlossen, das vom ECDC täglich erstellt wird und anhand einer einheitlichen Definition von Risikogebieten angibt, wie stark sich die Corona-Pandemie innerhalb der EU und dem EWR verbreitet hat (SRF 2020).

Grund für den Ausschluss ist das fehlende Gesundheitsabkommen. Ohne ein solches Abkommen ist eine vollständige, institutionalisierte Teilnahme – auch an anderen Koordinationssystemen –, die auch über die Krise hinaus andauern würde, nicht möglich. So hat die Schweiz auch keinen Zugang zu Eudamed erhalten. In dieser europaweiten Datenbank werden alle Informationen zu Produkten und Sicherheitsproblemen gesammelt, was der Patientensicherheit dient. Swissmedic muss ohne Zugang zu Eudamed eine komplett eigene Datenbank erstellen. Sie rechnet dadurch mit über 100 000 Meldungen pro Jahr (jetzt 4000), was einer Aufstockung von 50 bis 60 Stellen zur Verarbeitung bedarf. Dazu befürchtet Swissmedic, dass 2022 für 40 000 Medizinprodukte die nötigen Bewilligungsverfahren für den Import fehlen könnten (Tages-Anzeiger 2021d).



Mit den bestehenden bilateralen Abkommen werden Dienstleistungen nur teilweise abgedeckt: Das Versicherungsabkommen von 1989 beispielsweise deckt nur den Bereich der direkten Schadensversicherung³⁵ ab. Zudem regelt es nur die Niederlassungsfreiheit, und nicht die grenzüberschreitende Versicherungstätigkeit (EDA 2021a). Auch das Freizügigkeitsabkommen liberalisiert die personenbezogene, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung nur zu bis einem gewissen Grad (für bis zu 90 Tage im Jahr, mit Meldepflicht) (EDA 2021b). Am Ende der Verhandlungen zu den Bilateralen I hatten sich die Schweiz und EU gegenseitig dazu verpflichtet, «so bald wie möglich Verhandlungen über eine allgemeine Liberalisierung der Dienstleistungen auf der Grundlage des Besitzstandes aufzunehmen» (SGA 2019).

Auswirkungen

Verhandlungen über ein Dienstleistungsabkommen wurden 2001 aufgenommen, aber bereits 2003 – auf Wunsch der Schweiz – wieder unterbrochen (NZZ 2010). Im Jahr 2010 sprach sich der Bundesrat erneut gegen ein solches Abkommen aus. Auf Schweizer Seite lag dies u.a. daran, dass die Kantone um die Staatsgarantie ihrer Kantonalkassen und die Monopolansprüche ihrer Gebäudeversicherungsunternehmen fürchteten. Die Schweizer Banken hingegen sahen damals noch das Bankgeheimnis gefährdet (SGA 2019). Dazu verfolgten die EU und die Schweiz unterschiedliche Ziele: Die Schweiz zielte auf den Abschluss einzelner sektorieller Dienstleistungsabkommen; die EU hingegen wollte ein umfassendes Dienstleistungsabkommen, das zusätzlich Wettbewerbsregeln, Konsumentenschutz, staatliche Beihilfen, Regeln über den Datenschutz und das geistige Eigentum, über Geldwäscherei und Insiderhandel in die Verhandlungen einbeziehen sollte (SGA 2019).

In der Schweiz befürchtete man den hohen Verwaltungsaufwand, der ein solches sektorübergreifendes Abkommen begleiten würde und beurteilte deshalb ein umfassendes Abkommen als nicht interessant (Economiesuisse 2010). Seit 2014 wird in der Schweiz ein Finanzdienstleistungsabkommen stärker diskutiert. Für die EU sind jegliche Dienstleistungsabkommen vom InstA abhängig.

35 Dazu gehören z.B. Hausrats-, Motorfahrzeug-, Reise- und Haftpflichtversicherung. Lebensversicherer, Rückversicherer sowie gesetzliche Systeme der sozialen Sicherheit fallen nicht in den Geltungsbereich des Abkommens.



Mit dem Luftverkehrsabkommen (LVA) werden Schweizer Fluggesellschaften denjenigen aus der EU weitgehend gleichgestellt. Das ist insbesondere im Bereich der neun Freiheiten im Luftverkehr («Verkehrsrechte») relevant, die den Fluggesellschaften in der EU schrittweise gewährt wurden. Die Freiheiten ermöglichen es ausländischen Fluggesellschaften, fremde Länder zu überfliegen (1. Freiheit), dort technische Zwischenlandungen vorzunehmen (z.B. für Reparaturen) (2. Freiheit) sowie Passagiere zu transportieren (3.–9. Freiheit).^{–36}

Beim Passagiertransport ist geregelt, welche Flugverbindungen von ausländischen Fluggesellschaften angeboten werden dürfen. Ein schweizerisches Unternehmen kann unter der 3. Freiheit Passagiere aus Zürich nach Frankfurt transportieren, aber erst mit der 4. Freiheit Passagiere aus Frankfurt wieder nach Zürich bringen. Die 5. und 6. Freiheit regeln Transitflüge, die entweder im Heimatland starten, enden oder dort eine Zwischenlandung machen. Bei der 7. Freiheit hingegen ist eine Berührung mit dem Heimatland nicht mehr nötig. Die 8. und 9. Freiheit regeln die sogenannte «Kabotage», also wenn ausländische Fluggesellschaften in einem fremden Land Inlandflüge ausführen.

Auswirkungen

Das unausgeschöpfte Potenzial betrifft die 8. und 9. Freiheit. Dieser Punkt ist eher vernachlässigbar, da wenige Schweizer Fluggesellschaften im Ausland tätig sind.

36 Übersicht der Luftfreiheiten (*Aereoreport* 2019).



Im Rahmen der Bilateralen I wurde 2002 der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen durch den Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse erleichtert (Agrarabkommen). Im Jahr 2004 (im Rahmen der Bilateralen II) wurde das Freihandelsabkommen revidiert, um dies auch für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte wie Schokolade, Kaffee, Getränke oder Teigwaren zu ermöglichen.

Für Agrargrundstoffe und Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe wie Fleischwaren, Milchpulver und Mehl bleibt bis heute ein stark ausgebauter Schutz an der Grenze bestehen, diese Produktbereiche sind von beiden Abkommen ausgenommen. 2008 wurden Verhandlungen zur Marköffnung der gesamten ernährungswirtschaftlichen Produktionskette⁻³⁷ aufgenommen, diese gerieten zwei Jahre später ins Stocken (EDA 2019b). 2012 wurden sie nach erheblichem innenpolitischem Widerstand⁻³⁸ sistiert. Auch seitens der EU schwand das Interesse: Sie knüpfte das Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) an die Lösung der offenen institutionellen Fragen.

Auswirkungen

Das FHAL war ursprünglich Teil einer neuen Paketverhandlung, die zusätzlich noch die Lebensmittelsicherheit, die Produktesicherheit und die öffentliche Gesundheit umfasste. Bei der Lebensmittelsicherheit sollte durch eine Ausdehnung des Agrarabkommens die institutionalisierte Zusammenarbeit mit der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und eine Teilnahme am Schnellwarnsystem im Bereich Lebens- und Futtermittel (Rapid Alert System for Food and Feed; RASFF) ermöglicht werden. Die Verhandlungen sind aufgrund des fehlenden Fortschritts des FHAL suspendiert (EDA 2019b). Auch bei der Produktesicherheit, bei der eine Teilnahme am Rapid Alert System for Non Food Consumer Products (Rapex), dem Schnellwarnsystem der EU für Nicht-Lebensmittel-Produkte, angestrebt wurde, laufen seit längerem keine Verhandlungen mehr (EDA 2019b). Übrig geblieben ist das Gesundheitsabkommen (vgl. S. 40).

37 Dazu gehört die vorgelagerte Stufe, die Produktionsmittel und Investitionsgüter liefert, die Herstellung der Agrarrohstoffe und die nachgelagerte Stufe, die die landwirtschaftlichen Produkte verarbeitet (auf erster und zweiter Stufe).

38 Zum Beispiel: Motion 10.3818 «Verhandlungen mit der EU über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich stoppen» vom 7. März 2012.



Die Schweiz und die EU verfolgen im Umweltbereich ähnliche Ziele, beide wollen bis 2050 klimaneutral werden. Dafür setzen sie teilweise auf die gleichen Massnahmen: Seit Anfang 2020 ist das Schweizer Emissionshandelssystem (EHS) mit demjenigen der EU verknüpft. Dabei regelt ein Abkommen, dass die Emissionsrechte aus den zwei EHS mit je eigenständiger Rechtsgrundlage gegenseitig anerkannt werden. Dies ermöglicht es den Teilnehmern, Zertifikate aus beiden Systemen zu nutzen, um ihre Treibhausgasemissionen abzudecken.

Zudem kann sich die Schweiz an der Europäischen Umweltagentur (EUA) beteiligen. Das wird ihr durch das Umweltabkommen von 2004 ermöglicht, das im Rahmen der Bilateralen II abgeschlossen wurde (EDA 2019c). Die EUA sammelt und analysiert Umweltdaten in den europäischen Ländern und liefert somit die wissenschaftliche Basis für die europäische Umweltpolitik. Durch den EUA-Beitritt kann die Schweiz von diesem Know-how profitieren und verfügt zudem über die Möglichkeit, international zu einer effizienten Umweltpolitik beizutragen (Economiesuisse 2004).

Auswirkungen

Aus ökologischer Sicht wäre in zahlreichen Bereichen eine engere Zusammenarbeit mit der EU von Vorteil, doch es besteht dazu keine vertragsrechtliche Grundlage. Ein Beispiel ist der «Green Deal»: Die EU plant verschiedene, durch den Klimawandel begründete Massnahmen einzuführen, die in ihrer möglichen Ausgestaltung zusätzliche Handelshemmnisse begründen, z.B. durch verschärfte Produktvorschriften oder die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems. Ein Abkommen im Umweltbereich könnte u.a. dazu führen, dass faire Wettbewerbsbedingungen zwischen schweizerischen und EU-Unternehmen eingehalten werden, der EU-Binnenmarkt auch für den Schweizer Cleantech-Sektor geöffnet wird und dass Innovationen, ähnlich wie bei den Forschungsprogrammen, gemeinsam unterstützt werden. ⁻³⁹

Unterschiedliche Vorschriften, die ohne ein Abkommen zu Schwierigkeiten für Schweizer Unternehmen führen, bestehen im Holzhandel: Seit dem 3. März 2013 verpflichtet die EU-Holzhandelsverordnung Akteure, die ein Produkt erstmalig auf dem EU-Markt in Verkehr bringen, zu bestimmten Vorsichtsmassnahmen. Damit soll das Risiko der Inverkehrsetzung von Produkten aus illegalem Holzschlag verringert werden. Bei Holz, das bereits in Verkehr gebracht worden ist, müssen beim Kauf/Verkauf nur noch die Namen der Lieferanten und der Kunden dokumentiert werden. Die durch die Holzhandelsverordnung entstandene Sorgfaltspflicht kann ein Handelshemmnis für die Schweizer (Wieder-) Exporte darstellen; für eine vollständige Gleichbehandlung von Erstinverkehrsbringern von Holz und Holzzeugnissen aus der Schweiz und der EU bräuchte es ein Abkommen mit der EU (Bafu 2021).

39 Im Umweltbereich konnte bislang das Potenzial im Bereich der Produktvorschriften und der Verwendung von Ökolabels wie der Mitwirkung der Schweiz am europäischen Umweltzeichen («Eco-Label») nicht genutzt werden. Dabei handelt es sich um ein internationales Gütesiegel zur Kennzeichnung von Verbraucherprodukten und Dienstleistungen. Zwar können Schweizer Unternehmen das Umweltzeichen bereits heute erwerben, doch dafür müssen sie sich an die Behörde eines EU-Mitgliedslandes wenden. Dies ist insbesondere für die Zertifizierung von Dienstleistungen ein Nachteil, denn für diese sind Kontrollen vor Ort erforderlich. Mit einem Abkommen gäbe es die Möglichkeit der Verleihung des Zeichens in der Schweiz (Bafu 2021). Andererseits könnte man auch ohne einen Anschluss an dieses spezifische Umweltzeichen im Rahmen eines Abkommens die unterschiedlichen Umweltvorschriften für Produkte harmonisieren oder als gleichwertig anerkennen.

Sektor/Politikfeld: Digitaler Binnenmarkt

Veränderung seit dem zweiten
Erosionsmonitor (22.02.2022)

Entwicklung



Im Bereich der Digitalisierung ist neben dem Datenschutz (vgl. oben) der digitale Handel von besonderem Interesse. 2020 kauften Schweizer Konsumenten für 13,1 Mrd. Fr. Waren und Güter online. Dies entspricht einer Steigerung von 27,2 % gegenüber dem Vorjahr (Handelsverband 2021).

Auswirkungen

Nur ein Viertel des Online-Versands aus der Schweiz geht ins Ausland, immer mehr Händler aus der EU liefern nicht in die Schweiz. Grund dafür sind vor allem die Herausforderungen am Zoll (Zolldokumente, Zollkosten und Abwicklung der Retouren) sowie die internationale Logistik (ZHAW 2020). Solche digitalen Handelshemmnisse treten weltweit zunehmend in Erscheinung. Neben den zollrelevanten Vorgängen handelt es sich um Vorschriften, die beispielsweise die qualifizierte Schriftlichkeit von Dokumenten, eine Niederlassungspflicht oder die Bestimmung eines gesetzlichen Vertreters im Zielmarkt verlangen. Der Abbau dieser Barrieren wird zunehmend in bilateralen und regionalen Handelsabkommen geregelt (Lionnet 2020). Um diese Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und der EU zu vermeiden, wird mittelfristig eine Aufdatierung des Freihandelsabkommens (FHA) oder der Bilateralen zwischen Schweiz und EU nötig sein.

Sektor/Politikfeld: Chemikaliensicherheit

Veränderung seit dem zweiten
Erosionsmonitor (22.02.2022)

Entwicklung



Seit 1. Juni 2007 ist in der EU die Verordnung zur Verbesserung der Chemikaliensicherheit (Reach)⁴⁰ in Kraft. Sie dient dazu, längerfristig das Schutzniveau im Bereich des Personen- und Umweltschutzes bezüglich problematischer Stoffe zu steigern. Seit der Einführung ist Reach zum europäischen Standard geworden.

Auswirkungen

Reach stellt strenge Anforderungen bei der Zulassung von Chemikalien, die auch von der chemischen Industrie in der Schweiz erfüllt werden müssen, wenn sie Waren in die EU exportiert. Das Exportvolumen in die EU beträgt jährlich 53,9 Mrd. Fr. (46 % der Exporte), aus der EU werden jährlich chemische Rohstoffe und Endstoffe im Umfang von 36,6 Mrd. Fr. importiert (71 % der Importe) (EZV 2021).

Ein Abkommen mit der EU könnte die Handelshemmnisse und administrativen Hürden abbauen. Zudem würde es den Zugang zu den geschützten Daten von Reach ermöglichen. Von Vorteil wäre die Möglichkeit einer Zusammenarbeit bei der Weiterentwicklung der relevanten Rechtsakte, um die Interessen der Schweiz zu gewährleisten. Dies ist angesichts der Tatsache von Bedeutung, dass die Chemieindustrie gemeinsam mit der Pharmaindustrie den wichtigsten Sektor der Schweizer Exportwirtschaft ausmacht. Es ist bis dato nicht zu Verhandlungen gekommen, da die EU diese von der Lösung der institutionellen Fragen abhängig macht (Handelszeitung 2015).

40 Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals

Sektor/Politikfeld: Zusammenarbeit im Weltall

Veränderung seit dem zweiten
Erosionsmonitor (22.02.2022)



Entwicklung

Durch ihre Mitgliedschaft an der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) konnte die Schweiz bisher an verschiedenen Projekten der EU teilnehmen. Dazu gehören die europäischen Satellitennavigationsprogramme (GNSS) Galileo und Egnos sowie die Erdbeobachtungsinitiative Copernicus.⁻⁴¹ Da diese ausschliesslich von der EU geführt werden, braucht es eine Regelung, um die Mitarbeit der Schweiz auch in Zukunft sichern zu können.

Auswirkungen

Die Teilnahme der Raumfahrts- und Dienstleistungsindustrie an der Auftragsvergabe ist nicht gewährleistet.⁻⁴² Ein Entwurf auf technischer Ebene liegt seit 14. März 2019 vor, doch der Abschluss des Kooperationsabkommens ist an das InstA geknüpft.⁻⁴³

41 Die GNSS-Programme wurden Mitte der 1990er Jahre von der EU und der ESA gemeinsam lanciert. 2011 konnten die ersten zwei Satelliten des Navigationssystems Galileo ins All geschossen werden. Galileo soll, sobald es vollständig aufgebaut ist, weltweit eine präzisere Navigation als das heute verbreitete US-amerikanische GPS ermöglichen. Das regionale System Egnos, das seit 2009 in Betrieb ist, soll die Signale von globalen Satellitenkonstellationen hinsichtlich ihrer Genauigkeit und Zuverlässigkeit verbessern. Das Ziel dieser Programme ist es, u.a. die Abhängigkeit vom US-amerikanischen GPS oder dem russischen Glosnass zu vermindern, sowie die Verfügbarkeit von Daten sicherzustellen.

42 Durch Zusatzabkommen wäre auch die Teilnahme an sicherheitsrelevanten Diensten wie dem öffentlich regulierten Dienst (Public Regulated Service, PRS) und der Agentur für das europäische GNSS (GSA) möglich gewesen.

43 Auch bei der Erdbeobachtungsinitiative Copernicus, an dessen Aufbau die Schweiz beteiligt war, wurden bisher noch keine Verhandlungen aufgenommen. Copernicus wurde 1998 von der EU und der ESA lanciert und dient u.a. der Überwachung der Atmosphäre, des Klimawandels, des Bodens und der Meeresumwelt. Die Schweiz beteiligt sich dabei als Mitglied der ESA sowie bis vor kurzem im Rahmen der Forschungsrahmenprogramme der EU. Zudem ist sie in verschiedenen Institutionen aktiv, die im Auftrag von Copernicus arbeiten. Inzwischen wird Copernicus vollständig durch die EU geleitet, wodurch die Teilnahme der Schweiz keine rechtliche Grundlage mehr hat. Der Verband Swissmem befürchtet, dass die Schweiz den uneingeschränkten Zugang zu den Daten verlieren könnte. Zudem sei das künftige Auftragspotenzial für innovative Schweizer Hightech-Unternehmen, das durch den Betrieb und die Weiterentwicklung von Copernicus eröffnet wird, gefährdet (Swissmem 2020).

Anhang 4: Erläuterung zu den im Schwerpunkt thematisierten Abkommen (Forschung, MRA, PFZA)

Eingeschränkte Forschungszusammenarbeit

Im Juni 2021 wurde die Schweiz von der EU aus Horizon Europe ausgeschlossen und hat nunmehr den Status eines nicht-assoziierten Drittstaates. Auf Schweizer Seite wurden daher Übergangsmassnahmen ergriffen oder Ergänzungsmassnahmen ausgebaut⁴⁴ (vgl. Erosionsmonitor #2). In den letzten Monaten sind zusätzliche Übergangsmassnahmen hinzugekommen; besonders hervorzuheben ist hierbei der «Swiss Accelerator», der innovative Projekte von Schweizer Start-ups und KMU finanziell unterstützt und damit das EU-Pendant, den EIC-Accelerator, (vorübergehend) ersetzen soll (Innosuisse 2022, SRF 2022a). Auch konkrete Ergänzungsmassnahmen hat der Bundesrat beschlossen, darunter die Förderung von neuen internationalen Forschungsk Kooperationen mit Ländern innerhalb und ausserhalb Europas. Diese Massnahmen sollen unabhängig von einer allfälligen Horizon Re-Assoziierung der Schweiz realisiert werden (SBFI 2022).

In Anbetracht des Überbrückungscharakters vieler Massnahmen stellt sich die Frage, wann die Schweiz wieder als gleichberechtigter Partner an Horizon teilnehmen kann. Gemäss dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ist sowohl eine (Teil-)Assoziation *parallel zum Beginn* neuer Verhandlungen über die institutionellen Fragen als auch eine Assoziation erst *nach* einer vollständigen Klärung der institutionellen Fragen möglich (SRF 2022b). Somit ist nicht auszuschliessen, dass eine vollständige Einbindung der Schweiz noch Jahre dauern könnte.

Die langfristigen Folgen sind eine Schwächung der Attraktivität des Schweizer Forschungsplatzes. Die akademische Grundlagenforschung beklagt bereits erste Probleme bei der Besetzung neuer Professuren mit weltweit gefragten Experten (vgl. Erosionsmonitor #2). Unternehmen in der Schweiz fehlt das Argument einer möglichen Horizon-Teilnahme bei der Rekrutierung der europaweit gesuchten Fachkräfte (Swissmem 2020). Dazu kommt in direkter Weise die ausbleibende finanzielle Unterstützung für innovative Unternehmen. Die Schweizer Alternativlösungen können vom Prestige her den im Rahmen der Horizon-Europe-Bewerbungen stattfindenden europaweiten Wettbewerb um die besten Projekte kaum ersetzen.

44 Bei den Übergangsmassnahmen handelt es sich beispielsweise um die SNSF-Grants, welche vom Schweizer Nationalfonds zur Verfügung gestellt werden und als Alternative zu den in der akademischen Forschung hoch angesehenen ERC-Grants dienen (SBFI n. d.). Konkrete Ergänzungsmassnahmen wurden Stand Erosionsmonitor #2 (Februar 2022) noch keine beschlossen, allerdings hat das Staatssekretariat für Forschung, Bildung und Innovation (SBFI) vom Bundesrat den Auftrag erhalten, geeignete Ergänzungsmassnahmen für nicht mehr zugängliche Programmteile von Horizon Europe zu prüfen (vgl. Erosionsmonitor #2).

Neue Marktzugangshürden aufgrund der MRA-Erosion

Neben der eingeschränkten Teilnahme an Horizon Europe ist die Schweiz ebenfalls von der Erosion des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (*Mutual Recognition Agreement, MRA*) stark betroffen. Das MRA ist für zahlreiche Schweizer Exportunternehmen aufgrund der bürokratischen Erleichterung von erheblicher Bedeutung (Bundesrat 2018, SQS 2021). Entscheidend für die Effektivität des MRA ist dessen regelmässige Aufdatierung, da EU-Rechtsakte zu Qualitätsstandards von zahlreichen Produkten laufend aktualisiert werden und Eingang in den bilateralen Acquis finden müssen, damit deren Anwendbarkeit auf das MRA garantiert ist (Oesch 2020).

Während die Aufdatierung im MRA normalerweise routinemässig geschieht, war dies bei der neuen Medizinprodukteverordnung EU 2017/745 (MDR) nicht mehr der Fall und wird bei der Verordnung über In-Vitro-Diagnostika EU 2017/746 sowie voraussichtlich auch bei den Revisionen der EU-Maschinenrichtlinie 2006/42/EG (vgl. Erosionsmonitor #2) und der EU-Bauprodukteverordnung 305/2011 (Euractiv 2022) nicht der Fall sein. Schweizer Exporteure müssen mit erheblichen Mehrkosten des Zugangs zum EU-Binnenmarkt rechnen.

Was den Import von EU/EWR-Produkten aus den genannten Branchen anbelangt, sind ebenfalls neue Hürden bereits eingetroffen oder noch zu erwarten (vgl. Erosionsmonitor #2). Sie werden vor allem für KMU und Start-ups zum Problem, weil sie oft nicht über Tochtergesellschaften im EU-Raum verfügen (SQS 2021).

Noch keine Erosion bei der Personenfreizügigkeit, aber grosse potenzielle Auswirkungen

Das Personenfreizügigkeitsabkommen (PFZA) ist eines der ökonomisch wertvollsten Abkommen innerhalb des bilateralen Vertragswerks. Gemäss einer Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts BAK Basel Economics (2015) würde bei einem Wegfall der Bilateralen I das Entfallen der PFZ (Personenfreizügigkeit) die grössten negativen realwirtschaftlichen Auswirkungen zur Folge haben; geschätzte 40 % der kumulierten Wachstumseffekte der bilateralen Verträge sind auf die PFZ zurückzuführen (vgl. Erosionsmonitor #2). In konkreten Zahlen ausgedrückt beziffert BAK Basel den Gesamtwert der PFZ auf jährlich 14 Mrd. Fr (Aargauer Zeitung 2022). Zumindest mittelfristig ist nicht davon auszugehen, dass das PFZA von der Erosion der Bilateralen betroffen sein wird, und dass Revisionen von EU-Rechtsakten, welche die Personenfreizügigkeit betreffen, in den Kontext des InstA gestellt werden (vgl. Erosionsmonitor #2).

Das PFZA räumt den Staatsangehörigen der EU- und EWR-Mitgliedsstaaten und der Schweiz nicht nur ein Recht auf Aufenthalt und Zugang zu einer Erwerbstätigkeit ein,⁻⁴⁵ sondern auch ein Recht auf Einreise und auf beschränkte Dienstleistungsfreiheit⁻⁴⁶ (Oesch 2020). Dies impliziert, dass durch die PFZ nicht nur EU- und EWR-Staatsangehörige, die sich in der

Schweiz niederlassen wollen, von Erleichterungen profitieren, sondern auch Entsandte und vor allem Grenzgänger⁴⁷ (Salvi 2014; Beerli et. al. 2021; BFS 2021). Schweizer Unternehmen haben damit Zugriff auf den EU-weiten Pool an Fachkräften.

45 Dazu gehören auch Familienangehörige von Freizügigkeitsberechtigten; auch sie haben das Recht auf Zugang zu einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz (Oesch 2020).

46 Die Beschränkungen beziehen sich auf die maximal 90 bewilligungsfreien Arbeitstage pro Kalenderjahr für Dienstleister, auf die Limitierung der bilateralrechtlichen Niederlassungsfreiheit auf natürliche Personen sowie auf die achttägige Voranmeldepflicht einer Dienstleistung durch ausländische Arbeitgeber (Oesch 2020; Kanton Zürich 2022).

47 Konkret hervorzuheben sind im Zusammenhang mit Erleichterungen für Grenzgänger die Abschaffung der Verpflichtung, täglich zwischen Wohn- und Arbeitsort zu pendeln und die Abschaffung von zeitlichen Einschränkungen der Grenzgängerbewilligung (ab 2002), die Abschaffung des Inländervorrangs und der Lohnkontrollen (ab 2004) und die Aufhebung der Grenzzonen (2007) (Salvi 2014; Beerli et. al. 2021; BFS 2021). Gemäss dem Prinzip der Grenzzonen wurden bis 2007 Grenzgängerbewilligungen nur erteilt, wenn Wohn- und Arbeitsort nicht weiter als 30 Kilometer von der Grenze entfernt lagen (Salvi, 2014). Mittlerweile können Grenzgänger «überall in der EU/Efta wohnen und überall in der Schweiz arbeiten, Bedingung ist lediglich die wöchentliche Rückkehr an den ausländischen Wohnort» (SEM, 2022).

Anhang 5: Kurzgutachten betreffend den Spielraum der Kantone in der Schweizer Aussenpolitik

Von: RA Prof. Dr. iur. Urs Saxer, LL.M.; RA Dr. Daniela Kühne

I. Bestehender Spielraum der Kantone in der Aussenpolitik

A. Überblick Rechtsgrundlagen

- 01_ Die ausserpolitischen Kompetenzen von Bund und Kanton in der Schweiz sind in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) geregelt. Gemäss Art. 54 Abs. 1 BV sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Art. 54 Abs. 3 BV verpflichtet den Bund dazu, auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und ihre Interessen zu wahren.
- 02_ Nach Art. 55 Abs. 1 BV wirken die Kantone an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen. Auf der Grundlage von Art. 55 Abs. 2 BV informiert der Bund die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein. Gemäss Art. 55 Abs. 3 BV kommt den Stellungnahmen der Kantone besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit.
- 03_ Nebst der Verfassung ist das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 22. Dezember 1999 (BGMK; SR 138.1) zu beachten, welches allerdings mit 8 Artikeln sehr kurz gehalten ist und vor allem Grundsätze von Art. 55 BV wiederholt bzw. präzisiert.
- 04_ Art. 56 Abs. 1 BV erlaubt es den Kantonen, in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge zu schliessen. Art. 56 Abs. 2 BV bestimmt, dass diese Verträge dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen dürfen. Die Kantone haben den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren. Nach Art. 56 Abs. 3 BV können die Kantone mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt verkehren; in den übrigen Fällen erfolgt der Verkehr der Kantone mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes.
- 05_ Art. 56 BV ist die verfassungsrechtliche Grundlage für die völkerrechtlichen Verträge der Kantone mit dem Ausland. Den Abschluss solcher Verträge regeln und erleichtern ferner diverse internationale Übereinkommen. Primäre internationale Rechtsgrundlage zur Förderung der regionalen und kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

in Europa bildet das von der Schweiz im Jahr 1982 ratifizierte und im selben Jahr in Kraft getretene Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften oder Behörden.⁻⁴⁸ Dieses sogenannte Madrider Übereinkommen hat zum Ziel, einen rechtlichen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit unterhalb der nationalstaatlichen Ebene zu schaffen, namentlich in Bereichen wie regionale, städtische und ländliche Entwicklung, Umweltschutz, Verbesserung der Infrastruktur und Katastrophenhilfe.

- 06_ Das allgemein gehaltene Madrider Übereinkommen hat keine direkten Auswirkungen auf die innerstaatliche Kompetenzordnung. Es gibt den Vertragsstaaten zum Abschluss von spezifischen Abkommen und Vereinbarungen Empfehlungen ab. Alle fünf Nachbarstaaten der Schweiz sowie die Schweiz selbst sind dem Rahmenübereinkommen beigetreten. Inzwischen sind zum Übereinkommen mehrere Zusatzprotokolle erlassen worden.
- 07_ Das italienisch-schweizerische Rahmenabkommen vom 24. Februar 1993 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und Behörden (SR 0.131.245.4) bildet das bilaterale Pendant zum Madrider Übereinkommen. Im Wesentlichen werden darin die einzelnen Gebietskörperschaften und Behörden bestimmt, die direkte Vereinbarungen miteinander abschliessen können.
- 08_ Ebenfalls von Bedeutung ist das 1997 in Kraft getretene sogenannte Karlsruher Übereinkommen zwischen der Schweiz, Frankreich, Deutschland und Luxemburg.⁻⁴⁹ Das Abkommen galt ursprünglich auf schweizerischer Seite für die Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura und ist zwischenzeitlich auf weitere Kantone ausgedehnt worden. Das Karlsruher Übereinkommen verfolgt dasselbe Ziel wie das Madrider Übereinkommen in etwas detaillierterer Ausprägung und kann als «Lex specialis» zu Letzterem bezeichnet werden.
- 09_ Zu erwähnen ist sodann der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats (Council of Europe 2022), in welchem sich die Kantone und Gemeinden einbringen können. Ernannt werden die schweizerischen Vertreter allerdings vom Bundesrat. Ferner hat der Kongress keine Legislativfunktion.
- 10_ Schliesslich sind neben diesen Rechtsgrundlagen im Völkervertragsrecht immer auch die jeweiligen kantonalen Bestimmungen zu beachten, welche allenfalls die Zusammenarbeit mit dem Ausland regeln.⁻⁵⁰

48 Sog. «Madrider Übereinkommen» vom 21.5.1980, SR 0.131.1.

49 Übereinkommen vom 23.1.1996 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, und den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und des Grossherzogtums Luxemburg über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen.

50 Zum Ganzen BSK BV-Hänni/Borter, Art. 56 N 14-17, mit weiteren Hinweisen.

B. Ausschiesslichkeit und Umfang der Kompetenzen nach Art. 54 BV

11_ Wie dargelegt sind die auswärtigen Angelegenheiten gemäss Art. 54 Abs. 1 BV Sache des Bundes. Der Begriff der «auswärtigen Angelegenheiten» ist dabei nicht gleichbedeutend mit «Aussenpolitik» (auch wenn Letztere den Kernbestand der auswärtigen Angelegenheiten bildet). Der Begriff geht über die politische Interessenverfolgung hinaus und umfasst ebenso die Pflege der internationalen Kontakte wie alle Akte des völkerrechtlichen Verkehrs.

Neben den Massnahmen der traditionellen Aussenpolitik (z.B. Anerkennung von Staaten und Regierungen, Regierungserklärungen, Pflege diplomatischer und konsularischer Beziehungen oder offizielle Präsenz und Repräsentation der Schweiz im Ausland), zählt dazu auch eine breite Palette weiterer Massnahmen der internationalen Solidarität (z.B. die Leistung Guter Dienste, die Entwicklungszusammenarbeit, die Mitwirkung im Rahmen der internationalen Katastrophenhilfe oder die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen), die Einberufung internationaler Konferenzen und die Beherbergung internationaler Organisationen, die Beteiligung an der Kodifikation des Völkerrechts, aber auch etwa die Standortförderung oder die Imagepflege im Ausland. ⁻⁵¹

12_ Die Kompetenz nach Art. 54 Abs. 1 BV ist eine ausschliessliche und umfassende Bundeskompetenz in dem Sinn, dass den Kantonen – ausserhalb der Art. 55 BV und Art. 56 BV (sowie ggf. bestehender gesetzlicher Ermächtigungen) – grundsätzlich keine Kompetenz zukommt, auswärtige Beziehungen zu pflegen. Damit soll ein einheitliches Auftreten der Schweiz auf internationaler Ebene mit Blick auf die optimale Wahrung der Interessen der Schweiz sichergestellt werden. ⁻⁵² Der diesbezügliche Spielraum der Kantone ist damit von der Verfassung eng gehalten.

13_ Die aussenpolitischen Zuständigkeiten des Bundes erfassen auch solche Bereiche, die innerstaatlich in der Kompetenz der Kantone liegen. Damit ergibt sich aus Art. 54 Abs. 1 BV als Minimum, dass dem Bund in Konfliktfällen die eigentliche «Letztentscheidung» über die Wahrnehmung der aussenpolitischen Verantwortung zukommt. ⁻⁵³

14_ Bei der Ausübung seiner Kompetenz ist der Bund allerdings nach Art. 54 Abs. 3 BV verpflichtet, auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und ihre Interessen zu wahren; dies vor allem deshalb, weil der Bund auch in denjenigen Bereichen völkerrechtliche Verträge abschliessen und ganz allgemein aussenpolitische Aktivitäten entfalten kann, in denen innerstaatlich eigentlich die Kantone zuständig sind.

51 Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 54 BV, Rz. 3.

52 Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 54 BV, Rz. 7; BSK BV-Epiney, Art. 54 N 21; Tschannen, Staatsrecht, § 20 Rz. 43; siehe auch Aubert/Mahon, Art. 140 N 3.

53 Vgl. BSK BV-Epiney, Art. 54 N 21.

Damit können aussenpolitische Tätigkeiten des Bundes – unabhängig von der Kompetenzverteilung – die Interessen der Kantone berühren. ⁻⁵⁴

- 15_ Der Bund wird durch Art. 54 Abs. 3 BV nicht auf ein irgendwie geartetes Ergebnis verpflichtet, sodass man daraus (aber immerhin) ableiten kann, dass eine materielle Auseinandersetzung mit den erwähnten kantonalen Anliegen erfolgt und dass versucht wird, ihnen soweit wie möglich Rechnung zu tragen. Insofern kann aus Art. 54 Abs. 3 BV ein nur begrenzter Abwägungsauftrag (aber kein Vetorecht der Kantone) abgeleitet werden. ⁻⁵⁵
- 16_ Vor diesem Hintergrund erweisen sich die weiteren verfassungsrechtlichen Instrumente zur «Umsetzung» bzw. Verwirklichung des Anliegens des Art. 54 Abs. 3 BV – nämlich die Mitwirkung der Kantone bei den auswärtigen Angelegenheiten gemäss Art. 55 BV – als zentral. Diese werden im Folgenden erörtert.
- 17_ Hervorgehoben sei des Weiteren, dass für die landesrechtliche Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge die interne Zuständigkeitsordnung, d.h. die Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone, gilt (Art. 3 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 BV). Die Bundeskompetenz nach Art. 54 Abs. 1 BV garantiert weder die Vollzugstauglichkeit noch eine gute Erfüllung von völkerrechtlichen Verträgen. Der Bund ist deshalb in hohem Masse darauf angewiesen, dass sich die Kantone bei diesem Umsetzungs- und Vollzugsauftrag tatsächlich engagieren. ⁻⁵⁶

C. Kantonale Mitwirkung nach Art. 55 BV

- 18_ Art. 55 BV dient in Ergänzung zur umfassenden Bundeskompetenz nach Art. 54 Abs. 1 BV der Erhaltung des föderalistischen Staatsaufbaus. Die Kompetenz- und Autonomieverluste der Kantone im aussenpolitischen Bereich sollen durch eine entsprechende Partizipation der Kantone an der Entscheidungsfindung des Bundes ausgeglichen werden. ⁻⁵⁷
- 19_ Demnach wirken die Kantone gemäss Art. 55 Abs. 1 BV an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen. Nach Art. 55 Abs. 2 BV informiert der Bund die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein. Gemäss Art. 55 Abs. 3 BV kommt den Stellungnahmen der Kantone besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit.
- 20_ Die den Kantonen kraft Art. 55 BV eingeräumten Informations- und Mitwirkungsrechte begründen echte Rechtsansprüche, die sich in ent-

54 BSK BV-Epiney, Art. 54 N 43; SG Komm. BV-Pfisterer, Art. 54 N 63.

55 Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 54 BV, Rz. ff.

56 Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 54 BV, Rz. 14, mit weiteren Hinweisen.

57 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 10; Biaggini, Komm. BV, Art. 55 N 2; Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 55 BV, Rz. 12; Tschannen, Staatsrecht, § 24 Rz. 21.

sprechenden Rechtspflichten des Bundes widerspiegeln.⁻⁵⁸ Streitigkeiten über Geltungsbereich, Umfang, Inhalt und Modalitäten der Mitwirkung unterliegen der Bundesgerichtsbarkeit (Art. 189 Abs. 2 BV).

- 21_ Grundsätzlich hat gemäss Art. 55 Abs. 1 BV jeder Kanton einzeln Zugang zum Bund und muss auch vom Bund gewürdigt werden. Die Kantone bestimmen dabei selbst, wer aus kantonaler Hinsicht zuständig ist – oft ist dies die Kantonsregierung, teils das Kantonsparlament oder gar das Volk. Ein gemeinsames Vorgehen der Kantone erleichtert jedoch offensichtlich die Mitwirkung. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ist das heutige Mittel der gemeinsamen Mitwirkung. Die Kantone haben diese nach den EWR-Vorarbeiten 1993 gegründet.⁻⁵⁹
- 22_ Mittels der KdK haben die Kantone an Einfluss und zugleich an Verantwortung gewonnen. Die KdK erfüllt eine Informations-, Vorbereitungs-, Koordinations- und eine Interessenvertretungsfunktion. Hauptsächliche Leistung der KdK ist es immer wieder, die Kantone unter sich und mit dem Bund zu einer Verständigung für eine effiziente und fachlich genügende Lösung zusammenzuführen, die national zulässig und international allseits akzeptabel ist. Der Bund nutzt die KdK als einzige Anlaufstelle, die für ihn eine kurzfristige Handlungsfähigkeit ermöglicht. So bleibt es ihm erspart, alle 26 Kantone einzeln zu informieren und sich mit ihnen zu beraten.⁻⁶⁰
- 23_ Obwohl sich die umfassende Bundeskompetenz von Art. 54 BV auf alle auswärtigen Angelegenheiten bezieht, bleibt der Gegenstand der Mitwirkung nach Art. 55 BV auf aussenpolitische Entscheide beschränkt. Als Kernbestand der auswärtigen Angelegenheiten umfasst die Aussenpolitik alle Vorhaben, welche die politische Gestaltung der auswärtigen Beziehungen der Schweiz betreffen. Die Mitwirkungsrechte kommen in erster Linie beim Aushandeln völkerrechtlicher Verträge und beim Entscheid über die Übernahme neuen EU-Rechts in den von den sektoriellen Verträgen erfassten Bereichen zum Tragen. Sie gelten aber auch für die Beteiligung an Beschlussfassungsverfahren internationaler Organisationen und deren Einrichtungen sowie für die Vorbereitung einseitiger völkerrechtlicher Rechtsakte. Ausserhalb des Gegenstands der Mitwirkung liegen hingegen Akte oder Handlungen, die über die politische Interessenverfolgung hinausgehen, wie etwa die Pflege der internationalen Kontakte oder die konsularischen Angelegenheiten.⁻⁶¹
- 24_ Die Mitwirkungsgarantien von Art. 55 BV beziehen sich auf jene aussenpolitischen Entscheide, welche die Kantone in ihren Zuständigkei-

58 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 14.

59 Botsch. EWR, 104, u. Ber. grenzüberschreitende Zusammenarbeit 1994, 633 ff.; Meyer, Interkantonale Konferenz, 27 ff.; Affolter, Conférences intercantionales, 7 ff. u. 16 ff.

60 Zum Ganzen Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 55 BV, Rz. 19-25, mit Hinweisen.

61 Zum Ganzen z.B. BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 19; Aubert/Mahon, Art. 55 N 6; Biaggini, Komm. BV, Art. 54 N 4; Waldmann/Hänni/Belser-Waldmann, 163.

ten betreffen oder ihre wesentlichen Interessen berühren. Hierbei handelt sich um Entscheide, welche die Kantone in ihrem verfassungsrechtlichen Status oder in der Ausübung ihrer Organisations-, Sach- oder Finanzierungsautonomie massgebend beeinträchtigen. Das Erfordernis der «Wesentlichkeit» des betroffenen Interesses dürfte vor allem bedeuten, dass es sich um ein ausgewiesenes öffentliches Interesse handeln muss. Eine bloss entfernte, indirekte Möglichkeit der Beeinträchtigung dürfte darüber hinaus noch nicht reichen, um einen Mitwirkungsanspruch zu begründen. ⁻⁶²

- 25_ Im BGMK wird der Wortlaut von Art. 55 Abs. 1 BV (Art. 1 Abs. 1 BGMK) und dabei die Betroffenheit in wichtigen Vollzugsaufgaben als Anwendungsbeispiel genannt (Art. 1 Abs. 2 BGMK). Im Übrigen hat der Bundesgesetzgeber den Anwendungsbereich aber bewusst offengelassen und die Festlegung der Bereiche, in denen wesentliche Interessen der Kantone berührt werden, dem «Dialog» und der «praktischen Zusammenarbeit» zwischen Bund und Kantonen überlassen. Allerdings verfügt heute der Bund wohl über ein Auslegungsmonopol darüber, ob und wann eine mögliche Betroffenheit der Kantone infrage steht, welche ihre Mitwirkung bei der Entscheidvorbereitung rechtfertigt.
- 26_ Ausserhalb der kantonalen Zuständigkeitsbereiche und der Betroffenheit in wesentlichen Interessen greifen die Mitwirkungsgarantien von Art. 55 BV nicht, wohl aber die übrigen, allgemeinen Mitwirkungsrechte (vgl. Art. 45 Abs. 1 BV, ohne das Anhörungsrecht von Abs. 2). Dem Bundesgesetzgeber steht es ausserdem zu, die Mitwirkungsrechte über die Minimalgarantien von Art. 55 BV auszudehnen. Auch hindern Art. 55 BV und das BGMK den Bund nicht daran, die Kantone auch ausserhalb ihres Anwendungsbereichs oder ihrer betroffenen Interessen in die Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide einzubeziehen (vgl. auch Art. 5 Abs. 2 BGMK). ⁻⁶³
- 27_ In zeitlicher Hinsicht beziehen sich die Mitwirkungsrechte nach Art. 55 BV vornehmlich auf die Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide. Dazu gehören neben dem eigentlichen Verhandlungsstadium mit den ausländischen Vertragspartnern auch die Vorbereitung und Festlegung von Verhandlungsmandaten sowie strategische Grundsatzentscheide. Dementsprechend greifen die Mitwirkungsrechte auch bereits, wenn der Bund mit ausländischen Staaten oder Organisationen «exploratorische» Gespräche über die Aufnahme von Verhandlungen führt. ⁻⁶⁴ In diesem Sinne dürfen Verhandlungsmandate nicht vorbereitet oder abgefasst werden ohne «Anhörung» bzw. Mitwirkung der Kantone (Art. 5 Abs. 1 BGMK). ⁻⁶⁵ In die eigentlichen Verhandlungen werden Kanto-

62 Vgl. BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 24.

63 Biaggini, Komm. BV, Art. 55 N 3; BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 24; Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 55 BV, Rz. 15.

64 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 26; Waldmann/Hänni/Belser-Waldmann, 165.

65 Botsch. BGMK, 1169; Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 55 BV, Rz. 52.

ne nur «in der Regel» miteinbezogen, wenn ihre Zuständigkeiten oder wesentliche Interessen berührt sind (Art. 5 Abs. 1 BGMK).

- 28_ Der Begriff der «Mitwirkung» umfasst ein Bündel von Mitwirkungsrechten und geht über die einmalige Möglichkeit zur Vernehmlassung hinaus. Sie bedeutet, dass die Kantone am Entscheidungsbildungsprozess des Bundes während der ganzen Vorbereitungsdauer dauerhaft und in irgendeiner Form teilhaben können.⁻⁶⁶ Die Kantone dürfen und sollen effektiv und konstruktiv antworten und mitarbeiten, zum Beispiel sich mit dem Bund an den «Tisch» setzen, Ziele, Mittel und Lösungsvarianten entwickeln, Partner überzeugen, verhandeln und mitkreieren. Mitberaten bedeutet reagieren oder agieren, d.h. Informationen empfangen oder beschaffen, Positionen ablehnen oder begründen, Inhalte bereitstellen oder ablehnen, Vorschläge erarbeiten und unterbreiten sowie zu einer einheitlichen schweizerischen Position beitragen (Art. 55 Abs. 1 u. 3 BV; vgl. Art. 5, Art. 6 Abs. 1 u. Abs. 2 Schengen-Vereinbarung). Mitwirkung bedeutet allerdings nur Mit-Beratung, nicht Mit-Entscheidung.⁻⁶⁷
- 29_ Art. 55 Abs. 2 BV verpflichtet – neben den Informationsrechten – den Bund, die Stellungnahmen der Kantone zu aussenpolitischen Entscheiden einzuholen. Dieser verfassungsrechtliche Anspruch wird in Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BGMK konkretisiert, wonach der Bund die Kantone anhört, soweit sie dies verlangen. Die gesetzgeberische Ausgestaltung wirkt im Vergleich zu Art. 55 Abs. 2 BV somit einschränkend. Vorbehalten bleibt allerdings das Recht des Bundes, die Kantone von sich aus anzuhören (vgl. Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BGMK). Der Bund hat im Sinne eines Minimalanspruchs die eingegangenen kantonalen Stellungnahmen zur Kenntnis zu nehmen und in seiner Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (vgl. auch Art. 4 Abs. 3 Satz 1 BGMK). Mit dem Einbeziehen in die Willensbildung ist dem Anspruch auf Berücksichtigung bereits Genüge getan; ein Anspruch auf materielle Berücksichtigung besteht nicht.⁻⁶⁸
- 30_ Nach Art. 55 Abs. 3 BV kommt den kantonalen Stellungnahmen besonderes Gewicht zu, wenn die Kantone in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. Der Begriff des besonderen Gewichts wird in der Verfassung nicht definiert. Was er bedeutet, ist seit langem umstritten.⁻⁶⁹ Das BGMK wiederholt die verfassungsrechtliche Regelung und konkretisiert den Begriff des «besonderen Gewichts» sehr minimal dahingehend, dass der Bundesrat ein Abweichen von den Stellungnahmen in solchen Fällen zu begründen hat (Art. 4 Abs. 3 BGMK), während die materielle Gewichtung der Würdigung der Umstände der politischen Abwägung

66 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 31.

67 Botsch. VE 96, 232; Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 55 BV, Rz. 38.

68 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 37.

69 Vgl. z.B. Botsch. VE 96, 232; Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 55 BV, Rz. 71.

im Einzelfall überlassen wird, dies ohne jegliche rechtliche Bindungswirkung.⁻⁷⁰ Damit reduziert sich die besondere Gewichtung gemäss Art. 4 Abs. 3 BGMK auf einen formellen Anspruch auf Begründung der Abweichung im konkreten Fall.

- 31_ Ob dieses Verständnis den heutigen und absehbaren Entwicklungen der Aussen- und insbesondere der Europapolitik in kantonalen Zuständigkeitsbereichen zu genügen vermag, erscheint zweifelhaft. Von der Verfassung durchaus gedeckt wäre eine Konkretisierung, die dem Bund ein Abweichen von einer einheitlichen oder mehrheitlich beschlossenen kantonalen Stellungnahme nur aus überwiegenden aussenpolitischen Gründen erlaubt.⁻⁷¹
- 32_ Wo aussenpolitische Vorhaben des Bundes kantonale Zuständigkeitsbereiche betreffen, spricht Art. 55 Abs. 3 BV den Kantonen das Recht zu, in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mitzuwirken (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 BGMK, wonach dies nur «in der Regel» geschieht). Dieses besondere Mitwirkungsrecht bezieht sich in erster Linie auf offizielle Verhandlungsgespräche mit ausländischen Staaten und internationalen Organisationen, kann aber auch Sondierungsgespräche oder informelle Treffen erfassen, sofern dabei bereits über völkerrechtliche Verpflichtungen in kantonalen Zuständigkeitsbereichen verhandelt wird. Es gilt darüber hinaus auch für Verhandlungen in internationalen Gremien, in denen die Schweiz Einsitz nimmt.⁻⁷²
- 33_ Bezüglich aller Mitwirkungsrechte nach Art. 55 BV ist festzuhalten: Diese föderalistische Rückbindung des auswärtigen Bereichs darf die aussenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes nicht beeinträchtigen (Art. 1 Abs. 3 BGMK). Schranken ergeben sich für die Kantone (und den Bund) auch aufgrund der aus dem Gebot der Bundestreue (Art. 44 BV) abgeleiteten Pflicht zur schonenden Kompetenzausübung.⁻⁷³ Allerdings ist ebenfalls klar: Nur wo die Einwirkungen der Mitwirkung auf die aussenpolitische Handlungsfähigkeit die Schwelle der Beeinträchtigung erreichen, lassen sich Einschränkungen der Mitwirkungsrechte im Einzelfall rechtfertigen. Über das Mass der Einschränkung ist im Rahmen einer Interessenabwägung und unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips zu entscheiden.⁻⁷⁴

D. Eigenständige Kompetenzen der Kantone nach Art. 56 BV

- 34_ Art. 54 Abs. 1 BV weist dem Bund grundsätzlich eine umfassende Befugnis auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten zu, wobei die Vertragsschlusskompetenz als bedeutsamster Bereich zu betrachten ist.

70 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 43.

71 Vgl. zum Ganzen BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 44; Pfisterer, ZBl 2011, 311.

72 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 45; Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 55 BV, Rz. 53, 76.

73 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 48; Bundesrat, Botsch. BGMK, 1170 f.

74 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 49; Waldmann/Hänni/Belser-Waldmann, 170; vgl. auch SG Komm. BV-Pfisterer, Art. 55 N 14.

Während dem Bund also die «grosse Aussenpolitik» obliegt, wird den Kantonen im Rahmen der sogenannten «kleinen Aussenpolitik» nach Art. 56 BV allerdings die Möglichkeit geboten, in ihrem Zuständigkeitsbereich Verträge mit dem Ausland zu schliessen.⁻⁷⁵ Die Verfassung teilt hier den Kantonen in deren Zuständigkeitsbereich eine eigene auswärtige Kompetenz zu und stattet sie so mit beschränkter Völkerrechtssubjektivität aus.⁻⁷⁶ Diese kantonale Kompetenz ist ein föderalistisches Gegengewicht zu Art. 54 Abs. 1 BV.⁻⁷⁷

- 35_ Die Vertragsschlusskompetenz der Kantone ist insoweit subsidiär, als sie nur für Bereiche gilt, in denen der Bund selbst noch keine Verträge geschlossen hat. Folglich handelt es sich bei der Staatsvertragskompetenz des Bundes um eine umfassende Bundeskompetenz mit sogenannt nachträglich derogatorischer Wirkung. Sobald der Bund in einem Bereich einen Staatsvertrag abschliesst, geht die allfällige kantonale Staatsvertragskompetenz in ebendiesem Umfang unter, jedenfalls, soweit der Staatsvertrag eine umfassende und abschliessende Regelung enthält.⁻⁷⁸
- 36_ Aufgrund des offensichtlichen Spannungsfelds zwischen Art. 54 Abs. 1 BV und Art. 56 BV übt der Bund bei der Ausübung seiner Kompetenzen praxismässig Zurückhaltung aus, wenn die bundesstaatliche Aufgabenteilung betroffen ist.⁻⁷⁹ Dies ist zu begrüßen: Aufgrund der zunehmend zahlreicher werdenden Situationen, in welchen der Bund auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten die Zuständigkeiten der Kantone berührt, ist es dringend angezeigt, die Zuständigkeiten der Kantone zu berücksichtigen und ihre Interessen zu wahren.⁻⁸⁰
- 37_ Heute sind über 140 kantonale Verträge mit dem Ausland in Kraft, welche so unterschiedliche Themen wie Grenzbereinigungen, Doppelbesteuerung, Bildung und Kultur oder den öffentlichen Verkehr zum Gegenstand haben.⁻⁸¹ Meist handelt es sich jedoch um die Bereiche Verkehr, Bildung, Kultur, Raumplanung oder Umweltschutz. Im Vordergrund der kantonalen Staatsverträge stehen vor allem konkrete Fragen des nachbarlichen Verhältnisses.⁻⁸²
- 38_ Für die Verhandlungen der völkerrechtlichen Verträge wie auch für deren Unterzeichnung ist – die kantonale Zustimmung vorausgesetzt – regelmässig der Bund zuständig. Grundsätzlich stehen für den Vertragsschluss drei Verfahren zur Auswahl: Der Bund kann erstens in eigenem

75 BSK BV-Hänni/Bortler, Art. 56 N 8.

76 Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 54 BV, Rz. 7.

77 Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 56 BV, Rz. 7.

78 BSK BV-Hänni/Bortler, Art. 56 N 9; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 1132; Rhinow/Schefer/Uebersax, Rz. 3731; Auer/Malinverni/Hottelier, Bd. I, Rz. 1317.

79 Botsch. VE 96, 229 f. m.w.H.; Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 54 BV, Rz. 12.

80 BSK BV-Hänni/Bortler, Art. 56 N 12; Botsch. BV, 229; Bericht Zusammenarbeit, BBl 1994 621, 629; Wildhaber, in: Riklin/Haug/Probst, Aussenpolitik, 125 f.; Abderhalden, 129 f.; Aubert, Bundesstaatsrecht I, Rz. 678; s. aber Burckhardt, BV Komm., 84.

81 Vgl. auch Rhinow/Schefer/Uebersax, Rz. 3730.

82 Vgl. zum Ganzen BSK BV-Hänni/Bortler, Art. 56 N 5; Bühler, LeGes, 1999, 77; Auer/Malinverni/Hottelier, Bd. I, Rz. 1320; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 1136.

Namen einen Vertrag abschliessen. Dies ist immer dann der Fall, wenn der Vertrag für den Bund von direktem Interesse ist und Bundeskompetenzen mitberührt sind. Zweitens kann der Vertragsabschluss im Namen des Kantons erfolgen. In der dritten Variante ist der Vertragsabschluss im eigenen Namen und im Namen des Kantons vorgesehen. Klassisches Beispiel hierfür sind die Doppelbesteuerungsabkommen. Die Wahl des Verfahrens hängt oftmals von Zufälligkeiten ab, ist jedoch in rechtlicher Hinsicht von geringer Relevanz, zumal der Bund bei allen Vorgehensweisen völkerrechtlich verantwortlich ist. ⁻⁸³

39_ Gestützt auf ihre Eigenständigkeit – vor allem aber auf ihre Aufgaben- und Organisationsautonomie – bestimmen die Kantone, auf welche Art sie ihre Befugnis zu Auslandsbeziehungen wahrnehmen (Art. 47 BV). ⁻⁸⁴

Neben dem klassischen Instrument des völkerrechtlichen Vertrags bestehen deshalb zahlreiche weitere aussenpolitische Instrumente der Kantone für die grenzüberschreitende Kooperation. Hierzu zählen beispielsweise gemeinsame Planungen, Naturschutzmassnahmen, Verkehrsprojekte oder die Zusammenarbeit in gemeinsamen Institutionen und Konferenzen. ⁻⁸⁵ In der Praxis spielt sich ein bedeutender Teil der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit informell ab. ⁻⁸⁶

40_ Generell haben die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten weitgehende Kompetenzen, was die Gründung grenzüberschreitender Organisationen und die Realisierung grenzüberschreitender Projekte angeht. Als wichtige Kooperationsformen haben sich zum Beispiel sog. «Regionalverbände» gebildet, die den Regionen auf internationaler Ebene verstärkten Einfluss sichern. Die schweizerischen Kantone sind so eingebunden in ein dichtes Netz von Organismen der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Rechtsgrundlage dieser Organismen z.B. des regionalen Gremiums Oberrheinkonferenz ORK) bilden staatsvertragliche Vereinbarungen. ⁻⁸⁷ Ein weiteres Beispiel ist etwa die 1972 gegründete Internationale Bodensee-Konferenz (IBK) als politisches Dach grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der Bodenseeregion (IBK 2022). Zu den Mitgliedern gehören schweizerische Kantone, deutsche Bundesländer, das Fürstentum Liechtenstein und ein österreichisches Bundesland (Vorarlberg). Der Bund hat hier kürzlich eine Pilotsitzung zur Einrichtung einer Regierungskommission durchgeführt.

41_ Die Bedeutung dieser offiziellen und inoffiziellen Kontakte mit den benachbarten Ämtern und Körperschaften auf institutionalisierter oder Ad-hoc-Basis überragt diejenige der eigentlichen Verträge. ⁻⁸⁸ Dies hängt

83 BSK BV-Hänni/Bortler, Art. 56 N 26.

84 Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 56 BV, Rz. 13.

85 Vgl. z.B. ZP Nr. 3 zum Madrider Übereinkommen; Botsch. Madrider ZP Nr. 3, 8227.

86 Vgl. z.B. Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 56 BV, Rz. 14, mit weiteren Hinweisen.

87 BSK BV-Hänni/Bortler, Art. 56 N 29-30.

88 Rhinow/Schefer/Uebersax, Rz. 3738; Breitenmoser, 322; Bericht Zusammenarbeit, 642; Abderhalden, 138 f.; Thürer, ZBl 1992, 56.

vor allem auch damit zusammen, dass Kontakte und Absprachen in einem informellen Rahmen flexibler gehandhabt werden als das starre Gebilde des völkerrechtlichen Vertrags. Für einen Überblick wird auf die vom EDA erstellte Übersicht zu grenzüberschreitenden Regierungskommissionen, Organismen und Euroregionen sowie auf die ausführlichen Nachweise im Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik verwiesen. ⁻⁸⁹

- 42_ Wie sich gezeigt hat, erlauben die Bundesverfassung und die Politik des Bundesrats den Kantonen im beschränkten Rahmen von Art. 56 BV eine relativ aktive Aussenpolitik. Gemäss Art. 56 Abs. 2 BV obliegt dem Bund allerdings neben einer Rechtskontrolle die Überprüfung der Vereinbarkeit der Verträge mit den Bundesinteressen. ⁻⁹⁰ Weil der Bund für die Verträge der Kantone völkerrechtlich verantwortlich ist, muss er Abschluss und Änderung aller einschlägigen Verträge beaufsichtigen (vgl. auch Art. 49 Abs. 2 BV).
- 43_ Völkerrechtliche Verträge der Kantone sind demnach dem Bundesrat zur Information bzw. Einsicht vorgängig vorzulegen. Bestehen Differenzen und kommt es zu keiner Einigung, so kann der Bund Einsprache erheben und ist die Genehmigung der Bundesversammlung einzuholen (Art. 172 Abs. 3 BV). ⁻⁹¹ Verboten sind demnach im Rahmen von Art. 56 BV kantonale aussenpolitische Massnahmen, welche die Beziehungen der Schweiz mit anderen Staaten, inter- oder supranationalen Organisationen schädigen oder behindern könnten. Auch sind Verträge ausgeschlossen, denen ein gesamtschweizerisches Interesse entgegensteht oder denen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz entgegenlaufen. ⁻⁹² Ausserdem ist daran zu erinnern: Hat der Bund zudem im bestehenden Bereich nach Art. 54 Abs. 1 BV bereits einen Vertrag geschlossen, so ist ein zusätzlicher Vertrag durch die Kantone ausgeschlossen.
- 44_ Der amtliche Verkehr zwischen den Kantonen und ausländischen Zentralbehörden wird auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 3 BV grundsätzlich durch den Bund geführt. Mit «Verkehr» ist zum Beispiel der schriftliche und mündliche Kontakt, Mitteilungen oder der Rechtshilfeverkehr gemeint. Die «Vermittlung des Bundes» erfolgt durch den Bundesrat, sofern diese Kompetenz nicht delegiert wird (Art. 184 und 177 Abs. 2 BV). ⁻⁹³ Mit untergeordneten Behörden können die Kantone allerdings gemäss Art. 156 Abs. 3 BV direkt in Kontakt treten, womit namentlich Behörden auf lokaler Ebene, Regierungen und Verwaltungen von Glied-

89 Bericht Zusammenarbeit, BBl 1994637 ff. Vgl. zum Ganzen auch BSK BV-Hänni/Bortler, Art. 56 N 31-32.

90 BSK BV-Hänni/Bortler, Art. 56 N 33-34.

91 Vgl. z.B. Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 56 BV, Rz. 34 f.

92 Vgl. z.B. BGE 135 II 243, 250.

93 BSK BV-Hänni/Bortler, Art. 56 N 41-44.

staaten gemeint sind. Gemäss Art. 2 Ziff. 2 des Madrider Übereinkommens handelt es sich bei untergeordneten ausländischen Behörden um Körperschaften, Behörden oder Organe, die örtliche und regionale Aufgaben wahrnehmen und die nach dem innerstaatlichen Recht jedes Staates als solche betrachtet werden. ⁻⁹⁴

II. Ungenutzte Spielräume?

- 45_ Wie sich gezeigt hat, sind die Handlungsmöglichkeiten der Kantone im aussenpolitischen Bereich durch Art. 54-56 BV und das BGMK relativ eng abgesteckt, aber durchaus vorhanden. Von den Handlungsmöglichkeiten nach Art. 55 und Art. 56 BV wird heute durch die Kantone bereits regelmässig Gebrauch gemacht. In diesem Sinne kann generell nicht von massiv ungenutzten Spielräumen die Rede sein, auch wenn diese in der Praxis sicher noch ausbaufähig sind. Dies ergibt sich insbesondere durch die Tatsache, dass die Kantone wie dargelegt bis heute weit über 100 Verträge mit dem benachbarten Ausland abgeschlossen haben und darüber hinaus regelmässig in anderen Formen mit dem Ausland verkehren. ⁻⁹⁵
- 46_ Jedoch ist zu beachten, dass durch die zunehmende Internationalisierung des Rechts und der damit einhergehenden zunehmenden Nutzung der Bundeskompetenz im aussenpolitischen Bereich insbesondere die Bedeutung der kantonalen Staatsvertragskompetenz in den letzten Jahren abgenommen hat. Da diese Kompetenz nach Art. 56 BV nur noch gegeben ist, wenn der Bund noch nicht tätig geworden ist, verbleibt den Kantonen bei der heutigen starken Nutzung der Bundeskompetenz somit immer weniger Raum für eigene Zuständigkeiten. ⁻⁹⁶
- 47_ Denkbar ist indes, dass die Kantone von den Spielräumen nach Art. 55 Abs. 2 BV, das heisst vom Einreichen von Stellungnahmen bezüglich aussenpolitischer Entscheide des Bundes noch mehr Gebrauch machen, da der Bund verpflichtet ist, diese Stellungnahmen zu berücksichtigen. ⁻⁹⁷ Hier wäre es entscheidend an den einzelnen Kantonen und der KdK, diese rechtliche Möglichkeit noch regelmässiger zu nutzen. Des Weiteren besteht natürlich die Möglichkeit, innerhalb von Art. 56 BV «schneller» als der Bund noch mehr Verträge mit dem Ausland abzuschliessen als bisher geschehen. Auch diesbezüglich hätte der Anstoss vor allem von den Kantonen auszugehen, insbesondere in zeitlicher, das heisst dem Bund vorgelagerter Hinsicht.

94 Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 1134; BSK BV-Hänni/Bortler, Art. 56 N 35; Rhinow/Schefer/Uebersax, Rz. 3737; Bericht Zusammenarbeit, BBl 1994 625.

95 Vgl. auch Rhinow/Schefer/Uebersax, Rz. 3730.

96 Vgl. auch Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 1135.

97 Vgl. auch BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 37.

- 48_ Auch stärker genutzt werden könnten die untergeordneten, sowohl formellen als auch informellen Kontakte mit ausländischen Behörden. Nicht ausser Betracht zu lassen ist allerdings auch die ausländische Seite bzw. die Bereitschaft von EU-Institutionen oder den zuständigen Behörden der jeweiligen Länder (z.B. in Deutschland, Österreich, Italien oder Frankreich), mit einzelnen Kantonen oder Kantonsgruppen beispielsweise in formellen politischen Kontakt zu treten oder gar mehr Verträge abzuschliessen.
- 49_ So haben die Kantone – als Beispiel – bereits heute einen Informationsbeauftragten bei der Mission der Schweiz bei der EU in Brüssel. Dieser hat den Auftrag, die bilateralen Beziehungen in den Bereichen zu verfolgen, welche die Interessen der Kantone direkt oder indirekt tangieren. Solche Interessen sind beispielsweise das Steuerwesen, polizeiliche Zusammenarbeit (Schengen), Personenfreizügigkeit, Bildung und Energie. ⁻⁹⁸ Es ist durchaus denkbar, solche personellen Ressourcen in verschiedenen weiteren Institutionen auszubauen. Für die Beurteilung, ob diesbezüglich (und auch in anderer Hinsicht) die Bereitschaft der betroffenen ausländischen Institutionen ausbaufähig ist, müsste wohl auf die bisherigen Erfahrungswerte der einzelnen Kantone im Verkehr mit diesen Institutionen und auf die bestehenden politischen Kontakte abgestellt werden.

III. Revisionspotential der kantonalen ausserpolitischen Kompetenzen

A. Revisionsbedarf

- 50_ Wie bereits dargelegt, sind die verfassungsrechtlichen Grenzen für die Kantone in der Aussenpolitik relativ streng abgesteckt. Ausserdem ist das heutige BGMK mit lediglich 8 Artikeln äusserst knapp gestaltet. Ob diese Rechtsordnung den heutigen Entwicklungen der Aussen- und insbesondere der Europapolitik in kantonalen Zuständigkeitsbereichen zu genügen vermag, erscheint zweifelhaft. Als Folge der zunehmenden Internationalisierung wird auch das Recht der Kantone immer stärker durch internationales Recht überlagert. ⁻⁹⁹ Bei dieser rasanten Entwicklung des Völker- und Europarechts innerhalb der letzten Jahrzehnte sind Kantone somit heute, gerade in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Nachbarkantonen, in zahlreichen Interessen und Kompetenzen unmittelbar betroffen, und spielen ausserdem eine entscheidende Rolle beim Vollzug des stetig zunehmenden europarelevanten Bundesrechts.

98 Vgl. hierzu <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/dossiers/kantone-wirken-mit.html>.

99 Vgl. auch Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 1128.

51_ Es erscheint somit durchaus als angezeigt, die massgeblichen Rechtsbestimmungen auf ihren Revisionsbedarf zu untersuchen. Dabei wird im Folgenden zwischen der Verfassungs- und der Gesetzesebene unterschieden.

B. Auf Verfassungsebene

52_ Die aussenpolitischen Kompetenzen der Kantone waren bereits in der Vergangenheit Gegenstand von Diskussionen. Regelmässig ging es dabei um die Stärkung der kantonalen Rechte in der Aussenpolitik. So wurde beispielsweise eine von der KdK vorgeschlagene Formulierung von Art. 54 Abs. 3 BV, gemäss welcher der Bund bei der Aussenpolitik neben den Interessen der Kantone auch deren Zuständigkeiten zu respektieren habe, zurückgewiesen. ⁻¹⁰⁰

53_ Vor dem Hintergrund der umfassenden und ausschliesslichen Natur der Bundeskompetenz nach Art. 54 BV erscheint eine Verfassungsrevision (welche zudem das langwierige und anspruchsvolle Verfahren der Verfassungsrevision zu durchlaufen hätte; vgl. Art. 194 und Art. 195 BV) eher schwierig, aber nicht undenkbar. Eine komplette Um-Modellierung des vorgesehenen staatsrechtlichen Modells erscheint indes wohl unrealistisch. Möglich wäre allerdings etwa ein erneuter Versuch, über eine neue Formulierung von Art. 54 Abs. 3 BV zu erreichen, dass die Zuständigkeiten der Kantone bei der Kompetenzausübung des Bundes berücksichtigt werden. Ausserdem wäre denkbar, die Mitwirkungsrechte nach Art. 55 BV verfassungsrechtlich zu stärken und insbesondere Art. 55 Abs. 3 BV dahingehend neu zu formulieren, dass von Stellungnahmen der Kantone im Bereich ihrer Zuständigkeiten nur in begründeten bzw. aussenpolitisch wichtigen Fällen abgewichen werden darf. ⁻¹⁰¹ Ob solche Verfassungsrevisionen vor Volk und Ständen realistische Chancen hätten, kann vorgängig nicht abschliessend beurteilt werden.

54_ Es stellt sich ausserdem die Frage, ob für eine blossige Stärkung der kantonalen Rechte eine Verfassungsrevision überhaupt nötig ist, gelten doch insbesondere die kantonalen Rechte nach Art. 55 BV als Minimalgarantien, welche gesetzlich ausgebaut werden dürften. ⁻¹⁰² Der Weg der Gesetzesrevision, um die kantonalen Mitwirkungsrechte zu stärken, erscheint deshalb wohl als zielführender. Dies wird sogleich ausgeführt.

C. Auf Gesetzesebene

55_ Wie bereits dargelegt, ist das heutige BGMK mit lediglich 8 Artikeln äusserst knapp gestaltet. Dabei ergäbe sich auf dieser Ebene durchaus die Möglichkeit, die Mitwirkungsrechte nach Art. 55 BV noch viel stär-

100 Botsch. BV, 231.

101 Vgl. zum Ganzen z.B. auch BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 44; Pfisterer, ZBl 2011, 311, welche allerdings hierzu eine Gesetzesrevision in Betracht ziehen.

102 Vgl. z.B. Biaggini, Komm. BV, Art. 55 N 3; BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 24; Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 55 BV, Rz. 15.

ker zu konkretisieren und in diesem Sinne auch – im Rahmen der Verfassungsvorgaben – auszubauen. Wie dargelegt werden die Bestimmungen in Art. 55 BV als Minimalgarantien qualifiziert, welche über das BGMK ausgedehnt werden dürfen. Schliesslich hindern Art. 55 BV und das BGMK den Bund nicht daran, die Kantone auch ausserhalb ihres Anwendungsbereichs noch viel stärker in die Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide einzubeziehen. ⁻¹⁰³

56_ Eine Revision des BGMK empfiehlt sich somit eindeutig. Dem Bundesgesetzgeber stünde es beispielsweise grundsätzlich zu, die Modalitäten des Anhörungsrechts nach Art. 55 Abs. 1 und Abs. 2 BV in Berücksichtigung der Wahrung aussenpolitischer Interessen des Bundes zu konkretisieren. Dies hat er jedoch bis heute nicht getan. ⁻¹⁰⁴ Auch das dargelegte umstrittene Verständnis von Art. 55 Abs. 3 BV könnte, von der Verfassung abgedeckt, durch den Bundesgesetzgeber dahingehend konkretisiert werden, dass dem Bund ein Abweichen von einer einheitlichen oder mehrheitlich beschlossenen kantonalen Stellungnahme nur aus überwiegenden aussenpolitischen Gründen erlaubt («relative» Bindungswirkung). ⁻¹⁰⁵

57_ Anzudenken wären des Weiteren komplett neue, noch weitergehende Massnahmen, welche auf einer Revision des BGMK beruhen. Zu denken ist beispielsweise an die Schaffung einer Institution auf Bundesebene, welche für die Einbeziehung und Koordination der Kantone in der aussenpolitischen Entscheidungsfindung zuständig ist und diesen Einbezug in einem institutionalisierten Verfahren stärker absichern würde (quasi ein «Integrationsausschuss bzw. Europaausschuss Bund-Kantone»). Geregelt werden hierzu könnten z.B. monatliche Treffen von Vertretern von Bund und Kantonen zur Information und Festlegung von Strategien im Bereich der Aussenpolitik, eine mindest vierteljährliche Präsenz des Vorstehers des EDA und/oder eines anderen Bundesratsmitgliedes sowie eines Staatssekretärs bzw. einer Staatssekretärin sowie die Möglichkeit für Kantone, dem Bund Aufträge erteilen zu können. Hierzu müsste das BGMK um einige zusätzliche Artikel erweitert werden. Die Minimalgarantien nach Art. 55 BV stehen der Schaffung einer solchen Institution durch den Bundesgesetzgeber jedenfalls nicht entgegen.

103 Vgl. Biaggini, Komm. BV, Art. 55 N 3; BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 24.

104 BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 40.

105 Vgl. zum Ganzen BSK BV-Waldmann, Art. 55 N 44; Pfisterer, ZBl 2011, 311.

Literatur

- Aargauer Zeitung (2022): Die 25-Milliarden-Frage: Drohen der Pharmaindustrie nach dem Bruch mit der EU massive Verluste?. Aargauer Zeitung 01.02.2022.
- Aereoreport (2019): Die neun Freiheiten der Luft. <https://aeroreport.de/de/good-to-know/die-neun-freiheiten-der-luft>. Zugriff: 13.08.2021.
- Bafu, Bundesamt für Umwelt (2021): Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU im Umweltbereich. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/thema-internationales/organisationen/beziehungen-zwischen-der-schweiz-und-der-eu-im-umweltbereich.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- BAK Basel Economics (2015): Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft.
- BAK Basel Economics (2016): Die Volkswirtschaftliche Bedeutung der Schweizerischen Rheinhäfen: Studie im Auftrag von Port of Switzerland. https://port-of-switzerland.ch/wp-content/uploads/2019/05/BAKBASEL_SRH_Bedeutung-Rhein%C3%A4fen.pdf. Zugriff: 14.12.2021.
- BAK, Bundesamt für Kultur (2018): MEDIA-Ersatz-Massnahmen. <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturschaffen/film1/internationale-zusammenarbeit/media-ersatz-massnahmen.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- BAK, Bundesamt für Kultur und BFS, Bundesamt für Statistik (2019): Taschenstatistik Kultur in der Schweiz 2019.
- BAK Economics AG (2021): Scheitern des Rahmenabkommens: Mögliche Konsequenzen für die Region Oberrhein: Ein Argumentarium.
- BAV, Bundesamt für Verkehr (2019): Rollmaterial-Zulassungen und Sicherheitsbescheinigungen: Einbezug der Schweiz in die neuen EU-Verfahren noch dieses Jahr geplant. No. 72. <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/bav-news/ausgaben-2019/ausgabe-september-2019/artikel-3.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- BAV, Bundesamt für Verkehr (2021): Zusammenarbeit im Eisenbahnwesen: Schweiz und EU unterzeichnen Beschluss. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86607.html>. Zugriff: 14.02.2022.
- BAZG, Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (2022): Swiss-Impex. Datenbank Schweizer Aussenhandelsdaten. <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/>.
- Berner Zeitung (2022): Kein Export in EU – Brüssel akzeptiert den Schweizer Medtech-Deal mit Deutschland nicht. Berner Zeitung 28.01.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a): Universitäre Hochschulen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personal-bildungsinstitutionen/tertiarstufe-hochschulen/universitaere.html>. Zugriff: 08.06.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b): Fachhochschulen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personal-bildungsinstitutionen/tertiarstufe-hochschulen/fachhochschulen.html>. Zugriff: 08.06.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021a, September 1): Ständige und nichtständige Wohnbevölkerung nach institutionellen Gliederungen, Staatsangehörigkeit (Kategorie), Geschlecht und Alter - 2010-2020 | Tabelle. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.18404679.html>. Zugriff: 21.02.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021b): Wirtschaftsstruktur: Unternehmen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/wirtschaftsstruktur-unternehmen.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022a): Arbeitsstätten und Beschäftigte nach Jahr, Kanton, Wirtschaftsart und Beobachtungseinheit. PX-Web. http://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-0602010000_103/px-x-0602010000_103/px-x-0602010000_103.px/. Zugriff: 08.06.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022b, Januar 24): Arbeitsmarktstatus nach verschiedenen soziodemografischen Merkmalen und Kanton – 2020. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/20944932>. Zugriff: 08.06.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2022c, Mai 3): Ausländische Grenzgänger/innen nach Arbeitskanton, Wohnsitzstaat, Wirtschaftsabteilung und Geschlecht. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/22484234>. Zugriff: 08.06.2022.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2021a): Übersicht Erlasse des Neuen Tiergesundheitsrechts der EU. BLV.

- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2021b): Fachinformation: Neues Tiergesundheitsrecht der EU (Animal Health Law AHL).
- BMBF, Deutsches Bundesministerium für Bildung und Forschung (2021): Koordinierungs- und Unterstützungsmassnahmen. Der Europäische Forschungsraum – Horizont 2020. <https://www.horizont2020.de/einstieg-csa.htm>. Zugriff: 15.08.2021.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2021): Nationale und europäische Rechtsvorschriften für den Bereich Futtermittel. <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/futtermittel/futtermittel-gesetze-verordnungen.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- Bundesrat (2021): Der Bundesrat verlängert Massnahme zum Schutz der Schweizer Börseninfrastruktur und eröffnet Vernehmlassung. <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/medienmitteilungen.msg-id-85936.html>. Zugriff: 08.12.2021.
- Bundesrat (2022, Mai 4): Bundesrat erhöht Sicherheit von In-vitro-Diagnostika. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-88630.html>. Zugriff: 18.05.2022.
- Council of Europe (2022): Congress of Local and Regional Authorities. <https://www.coe.int/en/web/congress/home>. Zugriff: 10.06.2022.
- Dachverband der Schweizer Bauwirtschaft – Bauenschweiz (2020): <https://www.bauenschweiz.ch/>. Zugriff: 18.05.2022.
- EC, European Commission (2018a): Horizon Dashboard - Country Profile. <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/sense/app/a976d168-2023-41d8-acec-e77640154726/sheet/d1435e56-cdee-4f5f-8b0d-f49d41ffbd6c/state/analysis>. Zugriff: 08.06.2022.
- EC, European Commission (2018b): EU gewährt Schweiz Aufschub bei Börsenäquivalenz. https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-gewahrt-schweiz-aufschub-bei-borsenaquivalenz-2018-12-17_de. Zugriff: 14.12.2021.
- EC, European Commission (2020): Ab Samstag in Kraft: Viertes Eisenbahnpaket macht Schienenverkehr effizienter, sicherer, erschwinglicher und attraktiver. https://germany.representation.ec.europa.eu/news/ab-samstag-kraft-viertes-eisenbahnpaket-macht-schienenverkehr-effizienter-sicherer-erschwinglicher-2020-10-30_de. Zugriff: 14.12.2021.
- EC, European Commission (2021a): Horizon Dashboard. Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA): Funding & tender opportunities. <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/horizon-dashboard>. Zugriff: 25.11.2021.
- EC, European Commission (2021b): EU-Schweiz: Gegenseitige Anerkennung von Medizinprodukten nicht mehr gültig. https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-schweiz-gegenseitige-erkennung-von-medinprodukten-nicht-mehr-gultig-2021-05-27_de. Zugriff: 14.12.2021.
- EC, European Commission (2021c): Notice to stakeholders: status of the EU-Switzerland mutual recognition agreement (MRA) for medical devices. <https://files.static-nzz.ch/2021/10/19/daf39757-f36c-4056-b1fe-2b0550f5766d.pdf>. Zugriff: 14.12.2021.
- EC, European Commission (2021d): Notified bodies Nando. https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=country.notifiedbody&cou_id=756. Zugriff: 14.12.2021.
- EC, European Commission (2021e): Culture and Creativity: About the Creative Europe programme. <https://ec.europa.eu/culture/node/819>. Zugriff: 14.12.2021.
- EC, European Commission (2022a): CORDIS: EU Search Results. <https://cordis.europa.eu/search?q=%27fhn-w%27&p=2&num=10&srt=Relevance:decreasing>. Zugriff: 08.06.2022.
- EC, European Commission (2022b, März 30): Fragen und Antworten: Überarbeitung der Bauprodukteverordnung, European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_22_2121. Zugriff: 24.05.2022.
- Economiesuisse (2004): Bilaterale II: Umwelt. No. 42/2. https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/dossier_pdf/dossopol_Europa_20041115.pdf. Zugriff: 14.12.2021.
- Economiesuisse (2010): Schweiz – EU: Bilateralismus im gegenseitigen Interesse. <https://www.economiesuisse.ch/de/publikationen/schweiz-eu-bilateralismus-im-gegenseitigen-interesse>. Zugriff: 14.12.2021.
- Economiesuisse (2021): Datenschutz: Eine Übersicht zum neuen Gesetz. <https://www.economiesuisse.ch/de/artikel/daten-schutz-eine-uebersicht-zum-neuen-gesetz>. Zugriff: 14.12.2021.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2007): Kompetenzen und Vorgehen für Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG. https://www.eda.admin.ch/dam/europa/fr/documents/publikationen_dea/Aide-m%C3%A9moire-final_fr.pdf. Zugriff: 14.12.2021.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2019a): Bildung, Berufsbildung, Jugend.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2019b): Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit. Bern: EDA.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2019c): Umwelt. Bern: EDA.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2020): Kreatives Europa (MEDIA/Kultur).

- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2021a, März): Versicherungen. Schweizerische Europapolitik. <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/bilaterale-abkommen/ueberblick/bilaterale-abkommen-bis-1999/versicherungen.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2021b): Personenfreizügigkeit. Bern: EDA.
- EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement (2020, April): Coronavirus: Bundesrat prüft Überbrückungsfinanzierung für Luftfahrtindustrie. https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/nsb-news_list.msg-id-78741.html. Zugriff: 14.12.2021.
- EFSA, European Food Safety Authority (2021): Pflanzengesundheit. <https://www.efsa.europa.eu/de/topics/topic/plant-health>. Zugriff: 14.12.2021.
- Energate Messenger (2022): Swissgrid und Kapazitätsberechnungsregion Italy North erzielen Einigung. Von: Graf, Mario 07.01.2022.
- EUR-Lex (2017, Dezember): Durchführungsbeschluss (EU) 2017/2441 der Kommission vom 21. Dezember 2017. OJ L. http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2017/2441/oj/eng. Zugriff: 14.12.2021.
- Europäische Kommission (2022, März 30): Proposal for a Regulation laying down harmonised conditions for the marketing of construction products, amending Regulation (EU) 2019/2020 and repealing Regulation (EU) 305/2011. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49315>. Zugriff: 24.05.2022.
- Europäisches Parlament und Rat (2017): Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02017R0745-20200424&qid=1598541546872&from=DE>. Zugriff: 07.06.2022.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2021): Swiss-Impex – Startseite. <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/>. Zugriff: 14.12.2021.
- Fedlex (2021): Rechtsammlung zu den sektoriellen Abkommen mit der EU - 4.1 Gemischter Ausschuss für Landwirtschaft. <https://www.fedlex.admin.ch/de/sector-specific-agreements/joint-committees-decisions-register/4>. Zugriff: 14.12.2021.
- Fedlex (2022): Abgeschlossene Vernehmlassungen – 2021. https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ende-d/2021#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/124/cons_1. Zugriff: 19.05.2022.
- GreenBasel (2022, Januar): EU ändert Zulassungsbedingungen: Bewerbung für European Green Capital Award ist für Schweizer Städte nicht mehr möglich. Medienmitteilung. <https://greenbasel.ch/eu-aendert-zulassungsbedingungen-bewerbung-fuer-european-green-capital-award-ist-fuer-schweizer-staedte-nicht-mehr-moeglich/>. Zugriff: 14.02.2022.
- GS1 und ISCM, Institut für Supply Chain Management USG (2021): Logistikmarktstudie. Default. <https://logistikmarktstudie.gs1.ch/logistikmarkt>. Zugriff: 14.12.2021.
- Handelsverband (2021): Facts zur Schweiz 2020. HANDELSVERBAND.swiss, 2021. <https://handelsverband.swiss/facts/facts-zur-schweiz/>. Zugriff: 14.12.2021.
- Handelszeitung (2015): Bundesrat kapituliert vor der EU: Abkommen begraben. Handelszeitung 11.09.2015.
- Internationale Bodensee-Konferenz (2022): Willkommen bei der IBK. <https://www.bodenseekonferenz.org/de/ueber-die-ibk>. Zugriff: 10.06.2022.
- Innosuisse, Schweizerische Agentur für (2022, Mai 20): Swiss Accelerator für Start-ups und KMU. Swiss Accelerator. <https://www.innosuisse.ch/inno/de/home/start-your-innovation-project/swiss-accelerator.html>. Zugriff: 23.05.2022.
- IRU, International Road Transport Union (2021): The Mobility Packages 1, 2, 3. European Commission Mobility Package. <https://www.iru.org/who-we-are/where-we-work/europe/european-commission-mobility-package>. Zugriff: 14.12.2021.
- Kurmayer, Nikolaus J. (2022, April 4): To boost renovation, EU wants to reset single market for construction materials. www.euractiv.com. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/to-boost-renovation-eu-wants-to-reset-single-market-for-construction-materials/>. Zugriff: 08.06.2022.
- Lionnet, Philippe (2020): Der digitale Handel fordert die Regulierung der internationalen Wirtschaft heraus. In: Die Volkswirtschaft. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2020/02/der-digitale-handel-fordert-die-regulierung-der-internationalen-wirtschaft-heraus/>. Zugriff: 14.12.2021.
- Mathys, Urs (2021, Juni 7): Was die Region Solothurn zum Medizintechnik-Hotspot machte. Solothurner Zeitung. <https://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/warum-hier-wenn-chirurgen-mit-mechanikern-was-die-region-solothurn-zum-medizintechnik-hotspot-gemacht-hat-ld.2146530>. Zugriff: 08.06.2022.
- Medtech Zwo (2022): Pragmatische Import-Lösung für die Schweiz. <https://medtech-zwo.de/aktuelles/nachrichten/nachrichten/pragmatische-import-loesung-fuer-die-schweiz.html>. Zugriff: 14.02.2022.
- Meier, Juliane (2021): Projekt MeteoSchweiz ausserhalb der EU - CSR Schweizer Radio und Fernsehen. Nachrichten Schweiz, 09.12.2021. <https://aktuell-schweiz.ch/2021/12/09/projekt-meteoschweiz-ausserhalb-der-eu-csr-schweizer-radio-und-fernsehen/>. Zugriff: 14.12.2021.

- Meier, Urs (2021, Mai 12): EU-Kommission veröffentlicht Vorschlag für eine revidierte Maschinengesetzgebung. *Swissmem*. <https://www.swissmem.ch/de/aktuelles/detailansicht/eu-kommission-veroeffentlicht-vorschlag-fuer-eine-revidierte-maschinengesetzgebung.html>. Zugriff: 23.05.2022.
- Meier, Urs (2022, Februar 10): Revision der Maschinenrichtlinie: ein Update. *Swissmem*. <https://www.swissmem.ch/de/aktuelles/detailansicht/revision-der-maschinenrichtlinie-ein-update.html>. Zugriff: 23.05.2022.
- Meister, Urs (2014): Handel gibt es auch ohne bilaterales Stromabkommen. *Avenir Suisse*, 10.03.2014. <https://www.avenir-suisse.ch/handel-gibt-es-auch-ohne-bilaterales-stromabkommen/>. Zugriff: 14.12.2021.
- MeteoSchweiz (2021): Fakten und Zahlen – MeteoSchweiz. <https://www.meteoschweiz.admin.ch/home/ueber-uns/portraet/fakten-und-zahlen.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- Mission der Schweiz bei der Europäischen Union (2021, Dezember 24): Kreatives Europa – Unterstützung für das Schweizer Filmschaffen. <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/dossiers/media.html>. Zugriff: 23.05.2022.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2010): Es soll kein zweites EU-Recht für die Schweiz geben. Von: Gemperli, Simon 07.07.2010.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2019): Schweiz sucht einen Plan B, falls das Stromabkommen scheitert. Von: Stalder, Helmut 03.04.2019.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020): Austausch mit Erasmus Plus: Schweizer Studierende verpassen Start. Von: Rhyn, Larissa 16.09.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021a): Die Erfahrungen der Medtech-Branche zeigen, was das Scheitern des EU-Rahmenvertrags in der Praxis bedeuten kann. Von: Schöchli, Hansueli 19.10.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021b): Acht Schweizer Firmen verklagen EU-Kommission wegen deren Nadelstichen gegen die Schweiz. Von: Schöchli, Hansueli 18.12.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021c): Ein EU-Beamter liess Schweizer Käser erbleichen. Von: Schäfer, Fabian 07.07.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021d): Mehr Geld für Erasmus: 10 Millionen Studenten sollen profitieren. 25.03.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021e): Die EU lässt Meteo Schweiz im Regen stehen. Von: Biner, David 08.12.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2022): EU warnt vor Zerfall der Bilateralen, doch hinter den Kulissen ist sie auch pragmatisch. Von: Gafafer, Tobias 07.01.2022.
- NZZaS, Neue Zürcher Zeitung am Sonntag (2021): Millionenschaden bei Stromfirmen wegen EU-Entscheid. Von: Meier, Jürg 18.09.2021.
- Parlament (2021a, Mai): 21.3516 Interpellation FDP-Liberale Fraktion - Sicherung des bilateralen Weges: Interessen der Departemente?
- Parlament (2021b): Interpellation 21.3649 - Schweizer Kollateralschaden einer deutschen Steuer aufgrund der fehlenden Börsenäquivalenz? <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213649>. Zugriff: 14.12.2021.
- Parlament (2021c, Januar): APK-N will Vollasoziiierung an Erasmus+. <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-apk-n-2021-01-20.aspx>. Zugriff: 14.12.2021.
- Parlament (2021d): 21.3095 Motion Ettlin Erich - Schaffung einer nationalen Berufspilotenlizenz. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=53351>. Zugriff: 14.12.2021.
- Pentalateral Energy Forum (2021): Meemorandum of Understanding of the Pentalateral Energy Forum on Risk Preparedness in the Electricity Sector. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/69332.pdf>. Zugriff: 14.12.2021.
- Reuschling, M; Conrad, W und Korte, W (2020): Branchenstudie – die Wertschöpfung der Schweizer In-vitro-Diagnostik-Branche. In: *Pipette - Swiss Laboratory Medicine*, S. 4.
- SBFI, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2019): Auswirkungen der Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen. Bern: SBFI. <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/impact-2019.html>.
- SBFI, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2021): Internationale Mobilität in der Bildung. <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/mobilitaet/erasmus.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- SDA (2022, Mai 23): Ärger mit der neuen EU-Medizinprodukte-Verordnung. *Nau*. <https://www.nau.ch/news/europa/aerger-mit-der-neuen-eu-medizinprodukte-verordnung-66184969>. Zugriff: 24.05.2022.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2021): Technische Handelshemmnisse Schweiz-EU: Sitzung des Gemischten Ausschusses hat stattgefunden. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86218.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- SGA, Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (2019): Faktenblatt Schweiz-EU: Dienstleistungsabkommen – mal hüst, mal hott. https://www.sga-aspe.ch/wp-content/uploads/2019/03/SGA_FAKTENBLATT_SCHWEIZ-EU_12.pdf. Zugriff: 14.12.2021.

- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2020): Die Schweiz: neu weisser Fleck auf Europas Corona-Karte. SWI swissinfo.ch. <https://www.swissinfo.ch/ger/politik/die-schweiz--neu-weisser-fleck-auf-europas-corona-karte/46094520>. Zugriff: 14.12.2021.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2022): Vereinfachter Verkauf - Deutschland anerkennt Schweizer zertifizierte Medtech-Produkte. Schweizer Radio und Fernsehen (SRF).2022.
- Statista (2020): Bruttowertschöpfung in der Branche Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen, Schifffahrt, Luftfahrt in der Schweiz von 1997 bis 2019. Statista. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/481519/umfrage/bruttowertschoepfung-in-der-branche-verkehr-und-transport-in-der-schweiz/>. Zugriff: 14.12.2021.
- Statista (2021a): Statistiken zur Bankenbranche in der Schweiz. Statista. <https://de.statista.com/themen/3583/bankenbranche-in-der-schweiz/>. Zugriff: 14.12.2021.
- Statista (2021b): Beschäftigte im Schweizer Energieversorgungssektor 2019. Statista. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/427695/umfrage/anzahl-der-beschaeftigten-im-schweizer-energieversorgungssektor/>. Zugriff: 14.12.2021.
- Stromanbieter (2021): Alle Stromanbieter in der Schweiz verglichen. Stromanbieter.eu. <http://www.stromanbieter.eu/schweiz/alle-stromanbieter-schweiz/>. Zugriff: 14.12.2021.
- Swiss Medtech (2020): Medtech-Branchenstudie 2020. <https://www.swiss-medtech.ch/news/medtech-branchenstudie-2020>. Zugriff: 14.12.2021.
- Swiss Medtech (2021a): Zahlen und Fakten. <https://www.swiss-medtech.ch/zahlen-und-fakten>. Zugriff: 14.12.2021.
- Swiss Medtech (2021b): Schweizer Medtech auf «Drittstaat» zurückgestuft. <https://www.swiss-medtech.ch/news/schweizer-medtech-heute-auf-drittstaat-zurueckgestuft>. Zugriff: 14.12.2021.
- Swissgrid (2020): Motion 20.4275 - Stromversorgungssicherheit gewährleisten mittels systemtechnischer Abkommen mit den Nachbarländern. <https://www.swissgrid.ch/dam/swissgrid/about-us/newsroom/positions/201117-positions-papier-po-20-4275-de.pdf>. Zugriff: 14.12.2021.
- Swissgrid (2021): Factsheet: TERRE – Europäische Plattform für die gemeinsame Vorhaltung von Regelleistung.
- Swissgrid (2022): Europäischer Strombinnenmarkt - Mittendrin aber nicht dabei. <https://www.swissgrid.ch/de/home/operation/market/european-market.html>. Zugriff: 18.05.2022.
- swissinfo.ch (2022, März 24): In-vitro-Diagnostik droht ähnliches Schicksal wie Medtech-Branche. SWI swissinfo.ch. <https://www.swissinfo.ch/ger/alle-news-in-kuerze/in-vitro-diagnostik-droht-aehnliches-schicksal-wie-medtech-branche/47459412>. Zugriff: 24.05.2022.
- Swissmedic (2021): Neue Regulierung der Medizinprodukte ab 26. Mai 2021. <https://www.swissmedic.ch/swissmedic/de/home/news/mitteilungen/neue-regulierung-mep-26-05-2021.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- Swissmem (2022): Jahreszahlen 2019. Swissmem. <https://panorama.swissmem.ch/de/jahreszahlen-2019.html>, <https://panorama.swissmem.ch/de/jahreszahlen-2019.html>. Zugriff: 24.05.2022.
- Swissuniversities (2021): Für eine schnelle Assoziierung der Schweiz an Horizon Europe. <https://www.swissuniversities.ch/aktuell/positionen/fuer-eine-schnelle-assoziierung-der-schweiz-an-horizon-europe>. Zugriff: 14.12.2021.
- Swissuniversities (2022): Anerkannte oder akkreditierte Schweizer Hochschulen - swissuniversities. <https://www.swissuniversities.ch/themen/studium/anerkannte-oder-akkreditierte-schweizer-hochschulen>. Zugriff: 08.06.2022.
- Tages-Anzeiger (2017): Elite-Universitäten schliessen Schweizer Studenten aus. Von: Lenz, Christoph 28.04.2017.
- Tages-Anzeiger (2021a): EU will Schweizer Universitäten die besten Forschenden abwerben. Von: Walser, Charlotte und Häfliger, Markus 23.07.2021.
- Tages-Anzeiger (2021b): Neue Nadelstiche aus Brüssel gegen Schweizer Banken. Von: Alich, Holger/Tages-Anzeiger 17.12.2021.
- Tages-Anzeiger (2021c): Schweizer Videogame-Entwickler fordern Geld vom Staat. Von: Kislig, Bernhard 23.07.2021.
- Tages-Anzeiger (2021d): Nach Rahmenabkommen-Aus – So soll die Patientensicherheit bei Medizinprodukten gewahrt werden. 26.07.2021.
- Uvek, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2021): MoU zur Zusammenarbeit in der Stromkrisenvorsorge mit sechs europäischen Ländern. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/medien/medienmitteilungen.msg-id-86210.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- VSE, Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (2020): Internationaler Handel mit Strom, Grünstrom-Zertifikaten und Emissionsrechten, S. 16.
- VSE, Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (2021): «Der Systemstress nimmt zu». <https://www.strom.ch/de/nachrichten/der-systemstress-nimmt-zu>. Zugriff: 14.12.2021.
- WEF, World Economic Forum (2020): Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020/digest/>. Zugriff: 14.12.2021.
- ZHAW, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (2020): Onlinehändlerbefragung 2020, S. 53.