

D-900437

041.623-6

Date:	03. MAI 2019
Date:	03. MAI 2019
A	DEA
Pour:	
Pour:	
	<input type="checkbox"/> Rép. à la sign. IC
	<input type="checkbox"/> Rép. à la sign. ligne
	<input checked="" type="checkbox"/> Information
Date:	

Herr Bundesrat  
Ignazio Cassis  
Dipartimento federale degli affari esteri  
Palazzo federale ovest  
3003 Berna

Bern, 2. Mai 2019 / anka

## Institutionelles Rahmenabkommen mit der Europäischen Union Stellungnahme des Schweizerischen Nutzfahrzeugverbands ASTAG

Sehr geehrter Herr Bundesrat

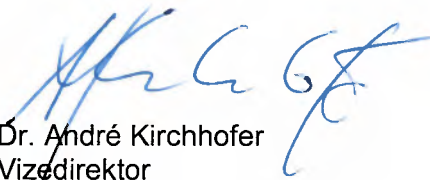
Das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ist für das Schweizer Transportgewerbe enorm wichtig. Der Schweizerische Nutzfahrzeugverband ASTAG nimmt aus diesem Grund gerne Stellung zum vorliegenden Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU.

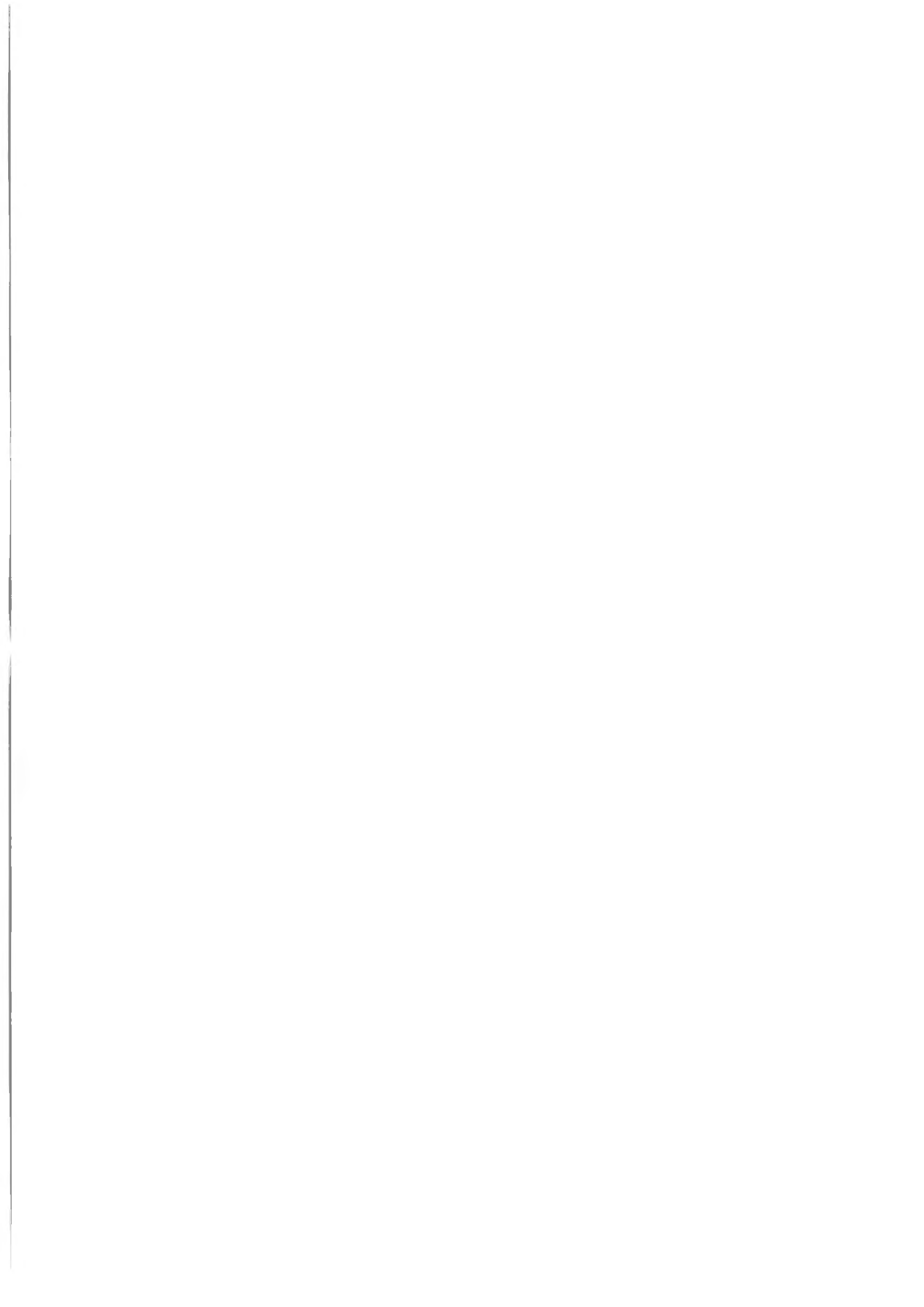
Wir erlauben uns, Ihnen unsere Stellungnahme in der Beilage zuzusenden.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

ASTAG Schweizerischer Nutzfahrzeugverband

  
Dr. André Kirchhofer  
Vizepräsident



an den Gesamtbundesrat  
3003 Bern

Bern, 30. April 2019 / AK

116

## **Institutionelles Abkommen InstA** **Stellungnahme des Schweizerischen Nutzfahrzeugverbands ASTAG**

---

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,  
sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte

Das Transportgewerbe wäre vom allfälligen Abschluss eines Institutionellen Abkommens InstA in existentielltem Ausmass betroffen. Der Schweizerische Nutzfahrzeugverband ASTAG mit rund 4'000 Mitgliederfirmen, der auf Arbeitgeberseite als einzige Organisation für die Anliegen und Interessen des Güter- und Personentransports auf der Strasse einsteht, erlaubt sich daher – obwohl nicht zur Mitwirkung eingeladen – ebenfalls eine Stellungnahme einzureichen.

Vor dem Hintergrund, dass die Konsultation dazu dienen soll, die «Positionen der wichtigsten Schweizer Akteure» zu ermitteln, bitten wir Sie höflich, unsere Argumente bei der Erarbeitung einer konsolidierten Position des Bundesrats gleichwertig zu berücksichtigen. Denn es ist der Strassentransport, der die Versorgung und Entsorgung in der Schweiz tagtäglich zuverlässig, sicher und in bester Qualität gewährleistet – mit einer fortlaufend besseren Umweltbilanz. Die private Reisebusbranche trägt zudem entscheidend zur Freizeit- und Reisemobilität bei.

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Das Transportgewerbe ist aufgrund der engen Verflechtung zwischen der Wirtschaft im In- und Ausland und der daraus resultierenden internationalen Warenströme (Import / Export / Transit) auf ein langfristig geregeltes Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU angewiesen. Rechtssicherheit sowie eine (teilweise) Harmonisierung der gesetzlichen Bestimmungen, die grenzüberschreitende Verkehre ohne unnötige Erschwernisse und Zeitverluste überhaupt erst möglich macht, sind Grundlage sowie Voraussetzung für Handel, Verkehr und Mobilität.

**Die ASTAG spricht sich daher klar für geregelte Verhältnisse mit der EU aus.**

Der bilaterale Weg, sprich: der Abschluss von sektoriellen Marktzugangsabkommen, hat sich gut bewährt. Ein Musterbeispiel ist das Landverkehrsabkommen LVA von 1994. Zentrale Errungenschaften der Schweizer Verkehrspolitik, d.h. vorab die Verlagerung, die LSVA, das Kabotageverbot oder das Nacht- und Sonntagsfahrverbot sind hier abgesichert. Umgekehrt ist der Zugang zum Markt (grenzüberschreitender Verkehr) für Schweizer Transportunternehmen

2 | 6 im EU-Raum gewährleistet. Beide Vertragsparteien sind verpflichtet, keine diskriminierenden Massnahmen zu ergreifen.

Auch in Zukunft braucht es geordnete Beziehungen mit der EU. Entscheidend ist jedoch das Prinzip der Gleichberechtigung. Die Schweiz muss weiterhin als eigenständige, gleichwertige Vertragspartnerin anerkannt sein. Ihre Souveränität darf nicht angetastet werden. Richtschnur ist, dass Verträge ausschliesslich in gegenseitiger Übereinkunft und im beidseitigen Interesse abgeschlossen werden – ohne einseitige Druckversuche, Démarchen und Diktat der scheinbar mächtigeren EU.

**Das InstA in der vorliegenden Fassung ist hauptsächlich von der EU geprägt und läuft auf deren einseitigen Vorteil hinaus. Von einem Vertrag auf Augenhöhe kann nicht die Rede sein. Die ASTAG spricht sich gegen eine Unterzeichnung aus.**

Die wichtigsten Gründe sind die Verpflichtung zur «dynamischen Rechtsübernahme» und die Einführung von weiteren «Guillotine-Klauseln». Nach Auffassung der ASTAG folgt daraus ein enormes Erpressungspotential seitens EU. Einseitigen Forderungen aus Brüssel müsste unter dem Eindruck, dass ansonsten das ganze Vertragswerk aufgekündigt wird, stets entsprochen werden – auch und gerade in der Verkehrspolitik.

## 2. Dynamische Rechtsübernahme

Zwecks «Rechtssicherheit» und «Gleichbehandlung» (Art. 1 Abs. 1) zielt das InstA auf einen institutionellen Rahmen in den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU ab. Kernpunkt ist die «Übernahme von Rechtsakten der Europäischen Union» (Art. 1 Abs. 3). Der Anwendungsbereich betrifft alle «bestehenden und künftigen Marktzugangsabkommen» (Art. 2 Abs. 1). Insofern ist das InstA tatsächlich übergeordnet und umfassend.

Das konkrete Vorgehen, das der Bundesrat als «dynamische Rechtsentwicklung» bezeichnet (Bundesrat, Erläuterungen, 16.1.2019, S. 2), wird im InstA durch sogenannte institutionelle Mechanismen inkl. Streitbeilegungsverfahren geregelt. Dabei fehlt es allerdings aus Sicht der ASTAG an der zwingend notwendigen Gleichberechtigung der Vertragsparteien. Stattdessen wäre die Entscheidungs- und Deutungshoheit einseitig bei der EU. Die Schweiz müsste sich grösstenteils fügen:

- Die Rechtsübernahme wäre einseitig, d.h. es geht nur um die «Übernahme von Rechtsakten der Europäischen Union» (Art. 1 Abs. 3). Im InstA nicht enthalten ist der umgekehrte Fall, dass eine Angleichung der Abkommen an Schweizer Recht vorgenommen wird.
- Somit könnten Änderungen einzig und ausschliesslich von der EU ausgehen. Die Schweiz müsste sich mit dem Nachvollzug zufriedengeben; sie wäre verpflichtet, die betreffenden Abkommen sowie die eigene Gesetzgebung jeweils «so rasch wie möglich» (Art. 5 Abs. 1) anzugleichen. Konkret geht es um ein blosses «Abnicken», was die EU beschliesst.
- Bei der Erarbeitung von neuen Rechtsakten im Bereich der betroffenen Abkommen müsste die EU zwar die Schweiz einbeziehen. Das InstA erwähnt die Beteiligung von Schweizer Sachverständigen, dies aber nur «informell» (Art. 12 Abs. 1), einen «Meinungsaustausch» (Art. 12 Abs. 2) im Gemischten Ausschuss sowie die «grösstmögliche Teilnahme an der Ausarbeitung ihrer Vorschläge» (Art. 12 Abs. 4 und 5). Somit handelt es sich lediglich um Mitgestaltung («decision shaping»). Ein echtes Mitbestimmungsrecht («decision making») ist im InstA nicht enthalten.

- Bei Streitfällen ist zuerst eine Konsultation vorgesehen (Art. 10 Abs. 1), danach, wenn innert drei Monaten keine Einigung zustande kommt, kann die eine oder andere Partei verlangen, dass ein paritätisches Schiedsgericht eingesetzt wird (Art. 10 Abs. 2). Das Schiedsgericht ruft den Gerichtshof der Europäischen Union EuGH an, wenn die Auslegung des EU-Rechts betroffen ist (Art. 10 Abs. 3). De facto ist jedoch, wie aus obigen Ausführungen hervorgeht, meistens oder sogar immer das EU-Recht betroffen. Sogar der Bundesrat räumt ein, dass dies «naturgemäss regelmässig der Fall sein» (Erläuterungen, S. 7) wird. Ausserdem sind die entsprechenden Urteile des EuGH für das Schiedsgericht «verbindlich» (Art. 10 Abs. 3). Nach Auffassung der ASTAG liegt die abschliessende Gerichtsbarkeit damit grundsätzlich beim EuGH. Zumindest kauft die Schweiz hier «die Katze im Sack», wie es die NZZ treffend formuliert (NZZ, 19. März 2019).
- Das Bundesgericht berücksichtigt bei Streitigkeiten um die bestehenden Abkommen schon heute die Rechtsprechung des EuGH, allerdings lediglich Urteile, die **vor** dem Abschluss der entsprechenden Abkommen ergingen. Neu müssten die Schweizer Gerichte auch die Rechtsprechung des EuGH **nach** Unterzeichnung des InstA zwingend berücksichtigen, wie der Bundesrat festhält (Erläuterungen, S. 7). Seiner Meinung nach wird der Mechanismus zwar durch die sogenannte «Polydor-Rechtsprechung» des EuGH relativiert. Die ASTAG sieht jedoch auch hier eine fundamentale Machtverschiebung hin zum obersten Gericht der EU.
- Für Vertragsanpassungen, die Änderungen der Schweizer Gesetzgebung und damit einen Parlamentsbeschluss bedingen, wird der Schweiz eine Frist von max. zwei Jahren, bei einer Referendumsabstimmung von drei Jahren zur Umsetzung eingeräumt (Art. 14 Abs. 3). Der Bundesrat ist daher der Ansicht, dass die verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgesehenen Genehmigungsverfahren inkl. Referendumsmöglichkeit auch in Zukunft gewährleistet sind; es gebe «keine automatische Rechtsübernahme» (Erläuterungen, S. 3). Gemäss InstA sind jedoch «Ausgleichsmassnahmen bis hin zur teilweisen oder vollständigen Suspendierung des betroffenen Abkommens bzw. der betroffenen Abkommen» (Art. 10 Abs. 6) möglich, wenn eine Partei – nach und trotz Schiedsspruch des Schiedsgerichts bzw. des EuGH – sich nicht an ihre Verpflichtungen hält. Die logische Konsequenz ist, dass eine automatische Rechtsübernahme fast zwingend ist, selbst in Fällen, wo es Anpassungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe braucht. In Tat und Wahrheit ist die Schweiz bei der Rechtsübernahme nur frei, wenn sie Sanktionen in Kauf nimmt. Überhaupt kein «Bremsmechanismus» besteht bei kleineren Änderungen, die auf dem Verordnungsweg vorgenommen werden können und wo der Bundesrat in Alleinregie zuständig ist.
- Genau genommen enthält das InstA sogar ausdrücklich eine Vorgabe zur automatischen Rechtsübernahme. Konkret «wenden die Vertragsparteien die Änderung vorläufig an» (Art. 14 Abs. 2), wenn es in der Schweiz (vor einer definitiven Einführung) noch einen Entscheid von Parlament und Volk bräuchte. Neue Regelungen würden infolgedessen automatisch in Kraft treten, mit der einzigen Ausnahme, dass die Schweiz begründen könnte bzw. müsste, dass «eine vorläufige Anwendung nicht möglich ist» (Art. 14 Abs. 2). Würde sich das Volk gegen eine Neuerung stellen, müsste deren provisorische Einführung rückgängig gemacht werden – wobei wiederum der EuGH entscheiden müsste, ob dies mit dem InstA konform ist. Jahrelange Rechtsunsicherheiten wären die Folge.

Die dynamische Rechtsübernahme ist somit insgesamt eine automatische Rechtsübernahme, einseitig diktiert durch die EU sowie kontrolliert durch den EuGH, der das letzte Wort über die Anwendung und Durchsetzung des InstA und der betroffenen Abkommen hätte. Die Schweiz begäbe sich in eine Abhängigkeit, die nichts anderes als eine schleichende Entmachtung der demokratisch gewählten Institutionen (Legislative, Exekutive, Judikative) und letztlich auch des

Souveräns darstellt. Die tragenden Staatssäulen, nämlich: Unabhängigkeit, Föderalismus und direkte Demokratie, würden erschüttert bzw. zum Einsturz gebracht. Im Mindesten droht ein massiver Souveränitätsverlust. Die EU verfügt, die Schweiz vollzieht deren Regeln. Das InstA in der vorliegenden Fassung ist daher nicht die Fortsetzung, sondern das Ende des bisherigen bewährten bilateralen Wegs. Es handelt sich schlichtweg um einen «Unterwerfungsvertrag».

**Für die ASTAG ist eine automatische Rechtsübernahme, die zu steigendem Einfluss der EU und einem Souveränitätsverlust der Schweiz führt, inakzeptabel. Die Schweiz muss ihre Gesetzgebung via Volk und die demokratischen gewählten Institutionen weiterhin selbständig und unabhängig bestimmen können.**

### 3. Guillotine-Klausel

Die «Ausgleichsmassnahmen» (Art. 10 Abs. 6), die die EU gegen die Schweiz ergreifen kann, wenn sie ihren Verpflichtungen zur Rechtsübernahme nicht nachkommt, haben einen engen und höchst problematischen Zusammenhang mit den Kündigungsmodalitäten des InstA. Die sogenannte «Guillotine-Klausel» ist zwar schon heute Bestandteil der bilateralen Beziehungen. Demnach gelten die sieben Abkommen zu Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft, technischen Handelshemmnissen, Beschaffungsmärkten und Forschung als unauflösliche Gesamtheit. Wird ein Vertrag nicht verlängert oder gekündigt, fallen die anderen innerhalb von sechs Monaten ebenfalls dahin.

Mit dem InstA in der vorliegenden Fassung käme es jedoch zu einer deutlichen Verschärfung der «Guillotine-Klausel». Bei Kündigung eines Vertrags wäre erstens das Rahmenabkommen selbst betroffen; zweitens alle weiteren Marktzugangsabkommen, die die Schweiz und die EU nach Inkrafttreten des InstA abschliessen; drittens und vor allem aber auch die bestehenden, schon heute miteinander verknüpften Abkommen. Ein Rahmenvertrag, der als Stärkung des bilateralen Wegs verkauft wird, könnte somit bei Kündigung zur Folge haben, dass die Schweiz hinter den heutigen Status quo zurückfällt.

Dieser dreifache Bezug, wonach «dieses Abkommen und die Abkommen, die sich auf dieses Abkommen beziehen» (Art. 22 Abs. 2), d.h. schlichtweg sämtliche Abkommen inbegriffen sind, macht die «Guillotine-Klausel» zu einem Erpressungsinstrument sondergleichen. Die Schweiz hat sich zu fügen, oder es fällt das Fallbeil – den bilateralen Beziehungen wird der Todesstoss versetzt.

**In Kombination mit der automatischen Rechtsübernahme führt die «Guillotine-Klausel» unumkehrbar in eine souveränitätspolitisch höchst bedenkliche Abhängigkeitsfalle. Die Schweiz verkommt zu einem Vasallenstaat der EU mit fremden Richtern. Die ASTAG spricht sich klar dagegen aus.**

### 4. Verkehrspolitik

Die ASTAG nimmt zur Kenntnis, dass der Bereich Verkehr im InstA in der vorliegenden Version als «Besonderheit» (Protokoll 2) gilt und es gewisse Ausnahmen von der Rechtsübernahme geben soll. Dazu zählen zentral wichtige Kernelemente der Schweizer Verkehrspolitik, die im Abkommen vom 21. Juni 1999 über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen) festgehalten sind, so das höchstzulässige Gewicht für Lastwagen, das Nacht- und Sonntagsfahrverbot, die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe LSVA und der Sanierungstunnel am Gotthard. Am wichtigsten aber ist das Kabotageverbot, d.h. dass für gewerbliche Güter- und Personentransporte auf der Strasse im nationalen Binnenverkehr

5 | 6 ausschliesslich Schweizer Fahrzeuge eingesetzt werden dürfen. Transporte mit Fahrzeugen, die im Ausland zugelassen sind, zwischen zwei Punkten innerhalb der Schweiz sind prinzipiell nicht erlaubt.

**Die ASTAG legt grössten Wert darauf, dass das Kabotageverbot, unabhängig wie sich die bilateralen Beziehungen mit der EU künftig gestalten, unverändert beibehalten wird. Jegliche Lockerung oder gar eine Aufhebung muss weiterhin ausgeschlossen sein.**

Der Grund ist, dass ansonsten eine regelrechte Lastwagen-Lawine aus der EU auf die Schweiz zurollt. Ausländische Transporteure arbeiten jedoch, wie Polizeikontrollen (Einhaltung ARV, Zustand des Fahrzeugs, Löhne) immer wieder zeigen, unter völlig anderen Voraussetzungen. Die unerwünschte Folge wären erhebliche Wettbewerbsverzerrungen (Preis- / Sozialdumping) und gefährliche Risiken für die Verkehrssicherheit. Ausserdem käme die Verlagerungspolitik buchstäblich unter die Räder von Billigst-Transporteuren aus Osteuropa, die im Hochlohnland Schweiz aufgrund der massiven Lohnunterschiede so intensiv Kabotage durchführen würden wie in keinem anderen Land in der EU. Die Folgen für das Schweizer Transportgewerbe wären verheerend, ja existenzbedrohend – sowohl auf der Strasse wie auf der Schiene (SBB Cargo).

Das Schweizer Transportgewerbe ist jedoch für die Schweiz unentbehrlich. Im Güterverkehr mit Last- und Lieferwagen wird tagtäglich die Versorgung und Entsorgung im gesamten Land – auch in Randregionen – sichergestellt und damit ein wichtiger «Service public» zugunsten von Wirtschaft, Gewerbe und Bevölkerung erbracht. In der Personenbeförderung tragen Cars und Taxis sehr wesentlich zur Reise-, Freizeit und Berufsmobilität und damit zum Tourismus bei. Die Branche zeichnet sich durch Sicherheit, Verlässlichkeit und erstklassige Qualität aus. Dank einer kontinuierlichen Flottenerneuerung, die den Ausstoss von Schadstoffen auf nahezu Null reduziert hat, sind Schweizer Fahrzeuge zudem höchst umweltverträglich unterwegs.

Wie wir Ihnen mit Schreiben vom 22. Mai 2018 mitteilten, hat die ASTAG daher an der DV vom 17. Mai 2018 einstimmig eine Resolution **«Kabotage – jetzt handeln!»** verabschiedet. Deren Kernpunkte sind:

1. Der Bundesrat wird aufgefordert, allfälligen Druckversuchen der EU nicht nachzugeben. Im Interesse des Schweizer Transportgewerbes auf Strasse und Schiene sowie der Umwelt und Verlagerungspolitik dürfen die bisherigen Marktzugangsregeln im Strassentransport in den Verhandlungen über ein Rahmenabkommen nicht geändert werden.
2. Das bestehende Kabotageverbot in der Schweiz ist konsequent durchzusetzen. Dazu braucht es eine klare Festlegung der Verantwortlichkeiten aller Beteiligten (innerhalb der Bundesverwaltung, bei den Zollbehörden und bei den kantonalen Polizeikorps), mehr Kabotage-Kontrollen und wesentlich höhere Bussen.

Mit dem InstA ist die Beibehaltung des Kabotageverbots aber gerade nicht gewährleistet. Im Gegenteil muss ernsthaft mit dem Szenario gerechnet werden, dass die EU nach Inkrafttreten des Abkommens eine Lockerung verlangt und sich die Schweiz aufgrund der Mechanismen zur Rechtsübernahme und der «Guillotine-Klauseln» nicht widersetzen kann bzw. will. Auch hier käme es zu einem automatischen Nachvollzug der EU-Vorgaben. Die Drohkulisse, anders kann es nicht genannt werden, würde insofern wirken, als die Schweiz wohl kaum bereit wäre, alle anderen Abkommen nur wegen des Kabotageverbots auf das Spiel zu setzen. Beispiele wie das Bankgeheimnis, der automatische Informationsaustausch, die Börsenäquivalenz oder das Waffenrecht (Schengen) zeigen, dass die EU durchaus zu Retorsionsmassnahmen und Erpressung bereit ist und sich die Schweiz, wenn nur der Druck genug hoch ist, jedes Mal fügt.

Die ASTAG hält deshalb an ihrer bisherigen Position fest. Die Ausnahme des Kabotageverbots im InstA ist zwar wichtig und richtig; es ist jedoch nur eine vorübergehende Massnahme, die im Gesamtzusammenhang leider nicht genügend gut abgesichert ist. Umso wichtiger ist, dass das InstA in der vorliegenden Fassung mit automatischer Rechtsübernahme und «Guillotine-Klauseln» nicht unterzeichnet wird.

**Der Strassentransport darf nicht auf dem Altar von irgendwelchen Interessen geopfert werden. Für eine verlässliche, sichere und umweltschonende Versorgung der Schweiz für Wirtschaft, Gewerbe und Bevölkerung braucht es das Kabotageverbot.**

Im Interesse des Schweizer Güter- und Personentransports auf der Strasse bittet die ASTAG deshalb, das InstA nicht zu unterzeichnen und stattdessen die Verhandlungen zur Korrektur der beanstandeten Mängel weiterzuführen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens und versichern Sie, sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

ASTAG Schweizerischer Nutzfahrzeugverband



NR Adrian Amstutz  
Zentralpräsident



Reto Jaussi  
Direktor



Dr. André Kirchhofer  
Vizedirektor