



An den Grossen Rat

18.5418.02

WSU/P185418

Basel, 27. Februar 2019

Regierungsratsbeschluss vom 26. Februar 2019

Schriftliche Anfrage Jürg Stöcklin betreffend „Rolle der "Bilateralen" für die Region Basel und den Konsequenzen, sollte kein Rahmenabkommen zustandekommen“

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Jürg Stöcklin dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

Nachdem 1992 ein Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum knapp scheiterte, drängte die Schweiz auf den Abschluss von sektoriellen Abkommen, um die bestehende Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft auszubauen und eine wirtschaftliche Isolation der Schweiz zu verhindern. Dies führte im Juni 1999 zum Abschluss der Bilateralen I, bestehend aus sieben sektoriellen Abkommen zur (1) Personenfreizügigkeit, (2) zu technischen Handlungshemmnissen, (3) Öffentlichen Aufträgen, (4) Landwirtschaft, (5) Landverkehr, (6) Luftverkehr und (7) Forschung. Die Verträge sind voneinander unabhängig, aber durch die "Guillotine-Klausel" verbunden, die besagt, dass bei Kündigung oder Nichtverlängerung eines Vertrags, auch alle andern Verträge hinfällig sind. Gleichzeitig mit der Personenfreizügigkeit führte die Schweiz Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer ein, die flankierenden Massnahmen. 2004 kam ein weiteres Vertragspaket, die Bilateralen II, zustande, namentlich der Beitritt der Schweiz zu den Abkommen von Schengen und Dublin. Das Schweizer Stimmvolk stimmte den Bilateralen I im Jahr 2000 zu, den Bilateralen II 2005 und der Ausdehnung des erweiterten Freizügigkeitsabkommens ebenfalls 2005. Mittlerweile regeln über 120 Verträge die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Die Bedeutung dieser Verträge für die Schweiz ist wegen der engen wirtschaftlichen Verflechtung mit der EU unbestritten. Mit den aktuellen Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU sollen institutionelle Fragen, Rechtssicherheit und die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen den Vertragspartnern geregelt werden. Bekanntlich stocken diese Verhandlungen oder drohen gar zu scheitern. Mittel- und langfristig droht eine Erosion der Bilateralen. Als Grenzkanton ist BS vom Vertragswerk mit der EU besonders betroffen.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- Welche Auswirkungen politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art haben die Bilateralen Verträge für den Kanton Basel-Stadt, die Region und ihre Wohlfahrt; inwiefern lassen sich diese beziffern?
- Welche Konsequenzen hätte ein Stillstand in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU für den Kanton BS im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen über ein Rahmenabkommen?
- Ist das Zustandekommen eines Rahmenabkommens für die Region Basel wichtiger als für die übrige Schweiz?

- Welche negativen Auswirkungen entstünden dadurch für die Wirtschaft, die Arbeitnehmer und den Wohlstand in der Region Basel?
- Welche Massnahmen erwägt der Regierungsrat für den Fall einer schleichenden Erosion der bilateralen Verträge?

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitende Informationen

Seit 1998 verfolgt die Schweiz den bilateralen Weg mit der Europäischen Union (EU). Dieser Weg soll nun mit einem institutionellen Abkommen (InstA) konsolidiert und zukunftsfähig gemacht werden. Im Speziellen soll eine Weiterentwicklung ermöglicht werden. Über ein solches Abkommen verhandeln die Schweiz und die EU seit 2013. Das derzeitige Verhandlungsergebnis wurde am 7. Dezember 2018 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Seitens EU werden die Verhandlungen als abgeschlossen betrachtet. Nun führt der Bundesrat Konsultationen zum Abkommensentwurf durch. Diese Diskussionstreffen finden mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), den aussenpolitischen Kommissionen und den Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben des Parlaments, den politischen Parteien mit Fraktionsstärke, den Sozialpartnern, der Wirtschaft und der Wissenschaft statt. Der Kanton Basel-Stadt wird sich über eine per Ende März 2019 geplante gemeinsame Stellungnahme der KdK in die Konsultation einbringen können. Der Bundesrat wird sich noch im Frühling mit dem Ergebnis der Konsultationen befassen. Die wichtigsten Punkte des Abkommensentwurfs sollen im Folgenden kurz erläutert werden¹:

- **Anwendungsbereich:** Der Anwendungsbereich wird auf die fünf² bestehenden sowie die künftigen Marktzugangsabkommen (bspw. im Bereich Strom) beschränkt.
- **Institutionelle Mechanismen:**
 - **Rechtsentwicklung:** Relevante EU-Rechtsentwicklungen sind in die Abkommen zu übernehmen, damit für alle Teilnehmer am EU-Binnenmarkt die gleichen Regeln und Bedingungen gelten. Gleichwohl wird die Schweiz über jede Rechtsentwicklung entsprechend ihren verfassungsmässigen Genehmigungsverfahren inkl. Referendumsmöglichkeit entscheiden (keine automatische Übernahme). Es gilt das Zwei-Pfeiler-Modell: die Einhaltung des Abkommens wird von der EU und der Schweiz auf ihrem eigenen Territorium überwacht.
 - **Streitbeilegung:** Ein paritätisches Schiedsgericht wird eingesetzt. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) ist auf die Auslegung von übernommenem EU-Recht beschränkt.
- **Vorgesehene Ausnahmen vom Prinzip der dynamischen Rechtsentwicklung:** Nicht bzw. lediglich teilweise aufgenommen wurden verschiedene Ausnahmeforderungen der Schweiz im Bereich der Personenfreizügigkeit (Unionsbürgerrichtlinie, flankierende Massnahmen, Koordination der Sozialversicherungen). Die EU anerkennt jedoch die Besonderheiten der Schweiz in Bezug auf die grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringer (bspw. Beschränkung auf 90 Tage) und damit den Bedarf nach weitergehenden Massnahmen zur Garantie des Lohnschutzniveaus.

2. Beantwortungen der einzelnen Fragen

Frage 1: Welche Auswirkungen politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art haben die Bilateralen Verträge für den Kanton Basel-Stadt, die Region und ihre Wohlfahrt; inwiefern lassen sich diese beziffern?

¹ Alle durch den Bundesrat veröffentlichten Dokumente sind unter <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/institutionelle-fragen.html> abrufbar.

² Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, technische Handelshemmnisse/MRA und Landwirtschaft

Die bilateralen Verträge Schweiz-EU tragen massgeblich zum Erfolg und zur Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft bei. Basierend auf den Verträgen findet täglich ein Warenaustausch innerhalb des Kantons Basel-Stadt mit der EU im Umfang von 50 Mio. Franken statt, bzw. in der Region Basel³ 150 Mio. Franken⁴. Über die Hälfte der basel-städtischen Exporte sind für die EU bestimmt. Für die hiesige Wirtschaft ist das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) besonders wichtig, welches dem Abbau technischer Handelshemmnissen dient. Gesamtschweizerisch betreffen die 20 Produktbereiche des MRA rund 70% der Schweizer Industrieexporte in die EU. Nicht zuletzt ist dieses Abkommen für die chemische und pharmazeutische Industrie von grosser Bedeutung. Dank des Abkommens kommt es laut Bundesrat allein in diesem Industriezweig zu jährlichen Kosteneinsparungen von ca. 150 bis 300 Mio. Franken⁵. Für den Logistik-Cluster in der Region sind zudem das Land- und das Luftverkehrsabkommen entscheidend, für Wissenschaft und die Universität Basel das Forschungsprogramm Horizon 2020.

Von besonderer Bedeutung für den Kanton Basel-Stadt, dessen Kantonsgrenzen zu gut 60% an die EU stossen, sind auch die Bilateralen II: Insbesondere die Assozierung zu Schengen ist entscheidend sowohl für die innere Sicherheit als auch für die Wirtschaft, einschliesslich den Tourismus. Allein die Stadt Basel verzeichnet täglich über 95'000 Zupendlerfahrten von Grenzgängerinnen und Grenzgängern. Bei einem Wegfall der Schengen-Assozierung dürften die Landesgrenzen der Schweiz auch wieder stärker zu einer Grenze der Wirtschafts- und Lebensräume werden, wie der Bundesrat schreibt.⁶

Gesamtschweizerisch haben sich mehrere Forschungsinstitute der wirtschaftlichen Bedeutung der Bilateralen Verträge gewidmet. Beispielsweise deuten die Ergebnisse der Studien von BAK Economics⁷ und Ecoplan⁸ deutlich auf einen positiven Einfluss auf das Schweizerische Bruttoinlandsprodukt (BIP) hin. Eine Quantifizierung der Auswirkungen der Bilateralen Verträge auf regionaler Ebene sowohl auf die Wohlfahrt als auch auf das BIP gestaltet sich jedoch als praktisch unmöglich. Insgesamt kann jedoch festgestellt werden, dass die Bilateralen Verträge für den Kanton Basel-Stadt und die Region wegen des trinationalen Lebens- und Wirtschaftsraumes von grosser Bedeutung für alle Bereiche sind.

Frage 2: Welche Konsequenzen hätte ein Stillstand in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU für den Kanton BS im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen über ein Rahmenabkommen?

Im Fall eines Scheiterns des Abkommens sind aller Voraussicht nach erst 2020 Neuverhandlung möglich. Die EU würde ein neues Mandat benötigen, womit nicht garantiert ist, dass auf dem bestehenden Entwurf aufgebaut werden könnte. Es wäre demnach mit einem Stillstand zu rechnen, der zur schleichenden Erosion der Bilateralen Verträge führen dürfte. Wie unter Frage 1 ausgeführt, kommt dem MRA eine wichtige Bedeutung für den Export zu. Die nächste MRA-Aktualisierung würde die medizinaltechnische Produkte betreffen, die massgeblich zur Schweizer Wertschöpfung beitragen. Allein in Basel-Stadt gibt es in diesem Bereich ca. 50 Arbeitsstätten mit 1'000 Beschäftigten⁹. Ihr Anteil bei der kantonalen Wertschöpfung liegt bei 1%¹⁰. Ein Stillstand würde in Basel-Stadt nicht nur diese Branche treffen, sondern auch die Versorgungssicherheit in diesem Bereich. Mit hoher Wahrscheinlichkeit kann zudem davon ausgegangen werden, dass die EU in einem solchen Fall den Marktzugang für schweizerische und somit auch für basel-

³ Als Region Basel wird hier der Kanton Basel-Stadt zusammen mit dem Kanton Basel-Landschaft ausgewiesen.

⁴ Aussenhandelsstatistik 2018

⁵ Bundesrat (2019): Institutionelles Abkommen Schweiz –EU: Das Wichtigste in Kürze

⁶ Bericht des Bundesrates (2018) in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion, S. VI.: Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assozierung der Schweiz.

⁷ BAK Economics (2015): Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

⁸ Ecoplan (2015): Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I - Analyse mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

⁹ BFS-Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT)

¹⁰ BAK Economics

städtische Unternehmen erschweren wird. Damit bleibt auch die Gefahr bestehen, dass die Schweiz von verschiedenen Programmen (u.a. Nachfolgeprogramm Horizon 2020) ausgeschlossen bliebe. Ferner könnten keine neuen Abkommen abgeschlossen werden: Dies betrifft beispielsweise die öffentliche Gesundheit, die für den Grenzkanton Basel-Stadt nicht nur, aber besonders bei grenzüberschreitenden Gesundheitsbedrohungen von grosser Bedeutung ist.

Weiter offen bliebe zudem die Zukunft der Börsenäquivalenz, die von der Europäischen Kommission einstweilen lediglich bis Ende Juni 2019 verlängert wurde.

Frage 3: Ist das Zustandekommen eines Rahmenabkommens für die Region Basel wichtiger als für die übrige Schweiz?

Die Schweiz führt insgesamt mehr aus der EU ein, als sie in die EU exportiert. Im Fall des Kantons Basel-Stadt ist das umgekehrt: Er führt mehr in die EU aus, als er aus der EU importiert.¹¹ Insofern ist der Kanton Basel-Stadt als Grenzkanton, als einer der Wirtschaftsmotoren der Schweiz und als Kanton mit hohem, überdurchschnittlichem Exportanteil noch stärker auf ein Rahmenabkommen angewiesen als die übrige Schweiz.

Frage 4: Welche negativen Auswirkungen entstünden dadurch für die Wirtschaft, die Arbeitnehmer und den Wohlstand in der Region Basel?

Unter der Annahme, dass sich die Frage auf die Auswirkungen eines Scheiterns der Verhandlungen über ein InstA bezieht, wird unter anderem auf die Antwort zur Frage zwei verwiesen. Weiter ist höchstwahrscheinlich anzunehmen, dass die Folge der Unsicherheit hinsichtlich der Zukunft des bilateralen Wegs sich negativ auf Standortattraktivität auswirken könnte. Aufgrund des heutigen Sachstandes ist es noch nicht möglich abzuschätzen, wie Arbeitnehmer insgesamt von einem allfälligen Abkommen betroffen wären.

Frage 5: Welche Massnahmen erwägt der Regierungsrat für den Fall einer schlechenden Erosion der bilateralen Verträge?

Der Regierungsrat wird sich – wie bis anhin – für die Aufrechterhaltung eines geordnetes Verhältnis mit der EU einsetzen. So soll der bestehende bilaterale Weg in eine gesicherte Zukunft geführt werden.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

¹¹ Aussenhandelsstatistik 2018