



Bern, 23. Juni 2021

Marktzutrittsbedingungen in der Schweiz und ihren Nachbarländern unter dem Aspekt der Gegenseitigkeit

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 17.3137 Chiesa
vom 15. März 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Auftrag	3
1.2	Abgrenzung des Themas	3
2	Allgemeine Situation des Handels- und Dienstleistungsverkehrs mit den Nachbarländern	5
2.1	Handels- und Dienstleistungsverkehr mit Italien	5
2.2	Handels- und Dienstleistungsverkehr mit Frankreich	5
2.3	Handels- und Dienstleistungsverkehr mit Deutschland	6
2.4	Handels- und Dienstleistungsverkehr mit Österreich.....	6
3	Gesetzlicher Rahmen	7
3.1	Marktzugangsbedingungen für Schweizer Unternehmen und Nachbarländer	7
3.1.1	WTO-Regeln zum öffentlichen Beschaffungswesen	7
3.1.2	Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU	7
3.1.3	Weitere Vereinbarungen	10
4	Ausschreibungen	11
4.1	Verfahren für ein Schweizer Unternehmen zur Teilnahme an einer Ausschreibung in Italien.....	11
4.2	Verfahren für ein italienisches Unternehmen zur Teilnahme an einer Ausschreibung in der Schweiz	12
4.3	Vergleich	14
5	Kurzfristige grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung	14
5.1	Verfahren für ein Schweizer Unternehmen, das in Italien Dienstleistungen erbringen möchte	14
5.2	Verfahren für ein italienisches Unternehmen, das in der Schweiz Dienstleistungen erbringen möchte.....	17
5.3	Vergleich	18
6	Herausforderungen in- und ausländischer Unternehmen	19
6.1	Herausforderungen von Schweizer Unternehmen in den Märkten der Nachbarländer	19
6.1.1	Herausforderungen in Italien.....	19
6.1.2	Herausforderungen in Frankreich	20
6.1.3	Herausforderungen in Deutschland	20
6.1.4	Herausforderungen in Österreich und Liechtenstein	21
6.2	Herausforderungen von Unternehmen aus Nachbarländern auf dem Schweizer Markt.....	21
7	Analyse der Schwierigkeiten und ergriffene Massnahmen	22
7.1	Herausforderungen von Schweizer Unternehmen in Nachbarländern	22
7.2	Herausforderungen von ausländischen Unternehmen in der Schweiz	23
8	Schlussfolgerungen	23

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Der Bericht erfüllt das Postulat 17.3137 ("Bericht über die Marktzutrittsbedingungen in der Schweiz und ihren Nachbarländern unter dem Aspekt der Gegenseitigkeit"), das der damalige Nationalrat Marco Chiesa am 15. März 2017 eingereicht hat. Das Postulat wurde vom Nationalrat am 21. März 2019 angenommen. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme vom 10. Mai 2017 die Ablehnung beantragt.

Das Postulat beauftragt den Bundesrat, einen Bericht vorzulegen "*in dem er die gesetzlichen, bürokratischen, finanziellen, administrativen und verfahrensmässigen Bedingungen für den Marktzutritt in den Nachbarländern darstellt. Dabei soll er insbesondere untersuchen, ob und wie die bilateralen Abkommen eingehalten werden und ob Gegenseitigkeit sowohl in Bezug auf die Teilnahme an internationalen Ausschreibungen als auch in Bezug auf die Meldung kurzfristiger Erwerbstätigkeiten gewährleistet ist*".

Das Postulat bezieht sich in seiner Begründung auf eine Umfrage der Handelskammer des Kantons Tessin aus dem Jahr 2010. In dieser wurde festgestellt, dass die befragten Tessiner Unternehmen aufgrund der Bürokratie und der Verwaltungskosten Schwierigkeiten hatten in Italien zu arbeiten, weil die Schweiz auf schwarzen Listen stand.¹ Das Problem der schwarzen Listen, welche die Unternehmen direkt betrafen, wurde zwischenzeitlich geregelt. In der Tat hatte sich Italien verpflichtet, wie in der Roadmap² vereinbart, die Schweiz unter bestimmten Bedingungen von den schwarzen Listen zu streichen. Italien hat diese schwarzen Listen per 31. Dezember 2015 aufgehoben. Seit 2016 steht die Schweiz nur noch auf der schwarzen Liste für natürliche Personen von 1999, was im Prinzip keine Auswirkungen auf Schweizer Unternehmen hat, die in Italien investieren wollen. Dennoch arbeitet die Schweiz weiterhin an der Streichung von dieser Liste.³

1.2 Abgrenzung des Themas

Der Bericht beschränkt sich in Übereinstimmung mit dem Text des Postulats auf Marktzugangsbedingungen, die sich auf Ausschreibungen im Staatsvertragsbereich⁴ und kurzfristige grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung beziehen. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass beispielsweise die Marktzugangsfrage im Bereich der Finanzdienstleistungen sowohl im Verhältnis zu Italien wie auch zu Frankreich nach wie vor ungelöst ist.⁵

¹ Die Schweiz stand auf **drei italienischen Steuerlisten**: auf der Liste der natürlichen Personen von 1999, auf der Liste der kontrollierten ausländischen Unternehmen (CFCs, controlled foreign companies) von 2001 und auf der Liste der nicht abzugsfähigen Kosten von 2002. Die Schwarze Liste von 1999 sieht eine Umkehr der Beweislast hinsichtlich des Steuerdomizils für in Italien ansässige Personen vor, die ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen. Im Dezember 2015 schaffte das italienische Parlament die Listen von 2001 und 2002 ab und ersetzte erstere durch eine allgemeine Regel zur Identifizierung privilegierter Steuerregime, nämlich das Vorhandensein eines nominalen Steuerebeneaus unter 50 Prozent des in Italien geltenden Satzes.

² Roadmap on the Way Forward in Fiscal and Financial Issues between Italy and Switzerland, 23. Februar 2015
<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/38401.pdf>

³ Das **Decreto incentivi** von 2010 (DI, Decreto 25.3.10 (Disposizioni urgenti tributarie [...] in materia di contrasto alle frodi fiscali [...]). Gazzetta Ufficiale n. 71 26.03.10), bei dem es sich nicht um eine schwarze Liste handelt, gilt weiterhin für die Schweiz. Nach dem Dekret müssen italienische Unternehmen, die Geschäftsbeziehungen zu Unternehmern mit Sitz in einem Land auf der schwarzen Liste von 1999 unterhalten, Informationen über die getätigten Mehrwertsteuerumsätze liefern. Nach einem Erlass von 2014 wurden die Formalitäten im Zusammenhang mit dem DI gelockert.

⁴ Ausschreibungen im Staatsvertragsbereich: Ausschreibungen von öffentlichen Stellen, die dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EU unterliegen.

⁵ Hierzu sei auf das [Postulat 17.3744 Merlini vom 27.09.2017](#) «Mifid II und Zugang zum Finanzmarkt. Szenarien und Massnahmen zur Erleichterung grenzüberschreitender Finanzdienstleistungen für italienische und französische Privatkundschaft» hingewiesen.

Um die bestehende Situation bei den schweizerischen und ausländischen privaten Akteuren zu ermitteln, hat das SECO eine Umfrage bei den kantonalen Industrie- und Handelskammern und den für die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit Italien, Deutschland und Frankreich repräsentativen Auslandshandelskammern in der Schweiz durchgeführt. Angesichts der seit vielen Jahren fehlenden Marktzugangsprobleme für Schweizer Unternehmen mit Österreich und Liechtenstein wurde beschlossen, diese Länder nicht in die Umfrage aufzunehmen. Die anderen drei genannten Länder sind ausreichend repräsentativ für den Stand der wirtschaftlichen Beziehungen zu den Nachbarstaaten.

Die Umfrage wurde zwischen Juli und Oktober 2020 bei den folgenden Organisationen durchgeführt:

- Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien:
 - Camera di Commercio Cantone Ticino
 - Aargauische Industrie- und Handelskammer
 - Zürcher Handelskammer
 - Camera di commercio italiana per la Svizzera (Zürich)
 - Camera di commercio Svizzera in Italia (Mailand)
- Beziehungen zwischen der Schweiz und Frankreich:
 - Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève
 - Chambre de commerce et d'industrie France-Suisse (Genf)
 - Business France (Zürich)
- Beziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland:
 - Handelskammer Deutschland Schweiz

In Kapitel 2 wird die Bedeutung des Handels und der Dienstleistungen mit den Nachbarländern der Schweiz aufgezeigt und in Kapitel 3 wird der bestehende rechtliche Rahmen für den bilateralen Handel mit diesen Ländern in Erinnerung gerufen.

An der Umfrage haben sich nicht genügend Unternehmen beteiligt, welche repräsentative Aussagen zu Ausschreibungen und Dienstleistungserbringung in den Nachbarländern gemacht haben (vgl. Kapitel 6). Daher wurde beschlossen, die typischen Abläufe für die Teilnahme an Ausschreibungen (vgl. Kapitel 4) und die Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen (vgl. Kapitel 5) im Falle Italiens zu beschreiben, um einen Vergleich mit den entsprechenden Abläufen in der Schweiz zu ermöglichen. Zur Veranschaulichung der Erbringung von kurzfristigen Dienstleistungen wurde das Verfahren aus dem Bereich des Bauwesens (Bau- und Montagearbeiten) gewählt, eines der gängigsten zwischen der Schweiz und Italien. Da die Marktzugangsherausforderungen für Schweizer Dienstleister in Italien - wie auch in der Begründung des eingereichten Postulats beschrieben - besonders gross sind, konzentriert sich dieser Bericht primär auf Italien.

Die Ergebnisse der Umfrage werden in Kapitel 6 vorgestellt, die festgestellten Herausforderungen werden in Kapitel 7 analysiert. Kapitel 8 schliesst den Bericht mit einem Rückblick auf die wichtigsten Massnahmen ab, die der Bund in den letzten Jahren ergriffen hat, um die Rahmenbedingungen in den Wirtschaftsbeziehungen mit Italien zu verbessern. Der Fokus liegt bewusst auf Italien, da sich dort für die Schweizer Wirtschaftsakteure die grössten Herausforderungen beim grenzüberschreitenden Marktzugang stellen.

2 Allgemeine Situation des Handels- und Dienstleistungsverkehrs mit den Nachbarländern⁶

Die Schweiz erzielte 2019⁷ ein Aussenhandelsvolumen von CHF 447,5 Milliarden. Davon entfielen CHF 174,3 Milliarden oder 38.9% alleine auf die Nachbarstaaten Deutschland, Italien, Frankreich und Österreich. Der hohe Anteil ist auch Ausdruck einer starken Einbindung der Schweizer Wirtschaft in die europäischen Wertschöpfungsketten. Die geografische Nähe erlaubt kurze Lieferzeiten und unterstützt die just-in-time Produktion. Die Schweiz hat im Allgemeinen ein Handelsbilanzdefizit mit den Nachbarländern, aber einen Leistungsbilanzüberschuss (dank des Überschusses in der Einkommensbilanz und im Allgemeinen in der Dienstleistungsbilanz). Die Tatsache, dass die Schweiz mehr aus der EU (und den Nachbarländern) importiert als sie in die EU exportiert, ist aus wirtschaftlicher Sicht kein Problem: Sie spiegelt die starke Integration der Schweiz in die Weltwirtschaft wider, mit einer Spezialisierung auf Produkte mit hoher Wertschöpfung (Pharmazeutika, Maschinen und Präzisionsinstrumente), die es ihr ermöglicht, einen grösseren Leistungsbilanzüberschuss zu erzielen.

2.1 Handels- und Dienstleistungsverkehr mit Italien

Italien war 2019 mit einem Anteil von 7,3% am gesamten Aussenhandel der dritt wichtigste Handelspartner der Schweiz. Das Handelsvolumen betrug CHF 32,8 Milliarden. Dieses war grösser als das Handelsvolumen mit China und mehr als die Handelsvolumina mit Japan, Indien, Südkorea, Vietnam, Taiwan, Russland und Brasilien zusammen. Die Exporte beliefen sich auf CHF 14,1 Milliarden und die Importe auf CHF 18,7 Milliarden. Daraus resultierte ein Handelsbilanzdefizit von CHF 4,6 Milliarden. Italien war mit 5,8% der gesamten Exporte der viert wichtigste Exportmarkt und mit 9,1% das zweit wichtigste Herkunftsland der Importe der Schweiz. 45,5% des gesamten Handels mit Italien erfolgte 2019 allein mit den Grenzregionen Lombardei, Piemont, Aostatal und dem Südtirol (35,4% der Exporte und 52,8% der Importe).

Der Dienstleistungshandel mit Italien nahm 2019 mit CHF 10,9 Milliarden einen bedeutenden Anteil ein. Der Anteil am weltweiten Dienstleistungshandel betrug 4,9% und lag damit an fünfter Stelle. Es resultierte ein positiver Saldo der Dienstleistungsbilanz von 0,5 Milliarden für die Schweiz.

2.2 Handels- und Dienstleistungsverkehr mit Frankreich

Frankreich war 2019 mit einem Anteil von 6,6% am gesamten Aussenhandel der viert wichtigste Handelspartner der Schweiz. Das Handelsvolumen betrug CHF 29,4 Milliarden. Dieses war gleichbedeutend wie die Handelsvolumina mit Japan, Indien, Südkorea, Vietnam, Taiwan und Russland zusammen. Die Exporte beliefen sich auf CHF 14,3 Milliarden und die Importe auf CHF 15,1 Milliarden. Daraus resultierte ein Handelsbilanzdefizit von CHF 0,8 Milliarden. Frankreich war mit 5,9% der gesamten Exporte der dritt wichtigste Exportmarkt und

⁶ Dieses Kapitel soll die relative Bedeutung der vom Postulat erfassten Bereiche im Verhältnis zum gesamten Waren- und Dienstleistungsverkehr der Schweiz mit den Nachbarländern aufzeigen. Wenn nicht anders vermerkt, stammen die Angaben für den Warenhandel von der Eidgenössischen Zollverwaltung und für den Handel mit Dienstleistungen von der Schweizerischen Nationalbank. Regionale Handelszahlen stammen von folgenden Quellen: Französische Regionen: Französischer Zoll (http://lekiosque.finances.gouv.fr/portail_default.asp). Italienische Regionen: Ital. Statistikamt Istat (<https://www.coeweb.istat.it/>). Österreichische Bundesländer: Statistik Austria (http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/aussenhandel/106431.html). Deutsche Bundesländer: Statistisches Bundesamt (<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>).

⁷ 2020 war aufgrund der Covid-19-Pandemie ein aussergewöhnliches Jahr. Deshalb wurde beschlossen, die Zahlen für 2019 im Bericht zu verwenden.

mit 7,4% ebenfalls das drittichtigste Herkunftsland der Importe der Schweiz. 44,4% des gesamten Handels mit Frankreich erfolgte 2019 allein mit den Grenzregionen Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté und Grand-Est (43,3% der Exporte und 45,5% der Importe).

Der Dienstleistungshandel mit Frankreich nahm 2019 mit CHF 14,0 Milliarden ebenfalls einen bedeutenden Anteil ein. Der Anteil am weltweiten Dienstleistungshandel betrug 6,2% und lag damit an vierter Stelle. Es resultierte ein positiver Saldo der Dienstleistungsbilanz von CHF 0,6 Milliarden für die Schweiz.

2.3 Handels- und Dienstleistungsverkehr mit Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland war auch 2019 – mit einem Anteil von 21,9% – für die Schweiz der weltweit wichtigste Handelspartner. 2019 lag das Handelsvolumen der Schweiz mit Deutschland allein bei CHF 98 Milliarden und damit höher als das Handelsvolumen der Schweiz mit den restlichen Nachbarstaaten zusammen. Die Exporte beliefen sich auf CHF 44 Milliarden und die Importe auf CHF 54 Milliarden. Daraus resultierte ein Handelsbilanzdefizit von CHF 10 Milliarden. Deutschland ist sowohl wichtigste Destination von Schweizer Exporten, als auch wichtigstes Herkunftsland von Schweizer Importen: 18,2% aller weltweiten Schweizer Exporte hatten vergangenes Jahr Deutschland als Ziel. Gar 26,2% aller Schweizer Importe stammten vergangenes Jahr aus unserem nördlichen Nachbarland.

Aus Sicht Deutschlands lag die Schweiz 2019 – bezogen auf das Handelsvolumen – auf Platz 9. Bemerkenswert ist, dass die Schweiz seit 2010 wichtigstes Herkunftsland für Importe in Baden-Württemberg ist.

Der Dienstleistungshandel mit Deutschland betrug 2019 CHF 29,1 Milliarden. Der Anteil am weltweiten Dienstleistungshandel war 13% und lag damit an zweiter Stelle nach den USA. Es resultierte ein negativer Saldo der Dienstleistungsbilanz von CHF 2 Milliarden für die Schweiz. Hauptgrund für den negativen Saldo ist der Tourismus, bei dem das Total der Ausgaben von deutschen Gästen in der Schweiz (CHF 2,8 Milliarden im Jahr 2019) wesentlich geringer ausfällt als das Total der Ausgaben von Schweizer Gästen in Deutschland (CHF 4,8 Milliarden im Jahr 2019).

2.4 Handels- und Dienstleistungsverkehr mit Österreich

Auch Österreich gehört zu unseren wichtigsten Handelspartnern (2019: 8. Rang für Importe, Anteil 3,1%; 11. Rang für Exporte, Anteil 2,0%). Aus österreichischer Sicht belegte die Schweiz 2019 bei den Importen mit einem Anteil von 3,8% den 6. Rang und bei den Exporten mit einem Anteil von 4,7% den 4. Rang. Das Handelsvolumen betrug für 2019 insgesamt CHF 14,8 Milliarden.

Der Dienstleistungshandel mit Österreich erreichte 2019 CHF 5,1 Milliarden. Der Anteil am weltweiten Dienstleistungshandel betrug 2,3% und lag damit an neunter Stelle. Es resultierte ein negativer Saldo der Dienstleistungsbilanz von CHF 2,2 Milliarden für die Schweiz. Hauptgrund für den negativen Saldo ist der Tourismus, bei dem das Total der Ausgaben von österreichischen Gästen in der Schweiz (CHF 251 Millionen im Jahr 2019) wesentlich geringer ausfällt als das Total der Ausgaben von Schweizer Gästen in Österreich (CHF 1'948 Millionen im Jahr 2019).

3 Gesetzlicher Rahmen

3.1 Marktzugangsbedingungen für Schweizer Unternehmen und Nachbarländer

3.1.1 WTO-Regeln zum öffentlichen Beschaffungswesen

Der grundlegende rechtliche Rahmen für den Handel zwischen der Schweiz und ihren Nachbarländern wird durch die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) definiert. Die Teilnahme an den jeweiligen öffentlichen Beschaffungsmärkten wird durch das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA)⁸ geregelt. Dieses stellt ein plurilaterales Abkommen dar, dem nicht alle WTO-Mitglieder beigetreten sind.

Das öffentliche Beschaffungswesen ist ein grosser Markt (er macht im Durchschnitt 10-15% des BIP eines Landes aus) und wichtiger Teil des internationalen Handels. Das GPA zielt darauf ab, faire und transparente Wettbewerbsbedingungen im öffentlichen Beschaffungswesen und die gegenseitige Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte unter den Beteiligten sicherzustellen. Die Schweiz und die EU-Mitgliedsstaaten sind Mitglieder des GPA seit dessen Abschluss 1994. Das GPA wurde 2012 überarbeitet und bietet einen völkerrechtlichen Rahmen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, der modernisiert, flexibilisiert, vereinfacht und auf neue Märkte ausgeweitet wurde.

Seit dem Inkrafttreten des revidierten GPA für die Schweiz am 1. Januar 2021⁹ sind die Beziehungen zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedsstaaten durch das revidierte GPA geregelt. Das bilaterale Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens zwischen der Schweiz und der EU basiert wiederum auf den Regeln des GPA und weitet dessen Anwendungsbereich aus.

Das GPA deckt die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen (einschliesslich Bauleistungen) oberhalb bestimmter Schwellenwerte durch zentrale Stellen (für die Schweiz Stellen auf der Ebene des Bundes), auf regionaler Ebene (für die Schweiz Stellen auf der Ebene der Kantone und Gemeinden) sowie die Aktivitäten von Behörden und öffentlichen Unternehmen in bestimmten Sektoren (Trinkwasser, Strom, Stadtverkehr, Flughäfen und Binnenhäfen) ab.

3.1.2 Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU

Der Zugang von Schweizer Unternehmen zu den Märkten der Nachbarländer wird hauptsächlich durch die mit der EU abgeschlossenen Abkommen geregelt, die der Schweiz einen sektoriellen und begrenzten Zugang zum europäischen Binnenmarkt ermöglichen. Das bilaterale Vertragswerk besteht aus rund zwanzig Hauptabkommen, zu denen zahlreiche weitere Abkommen, Vereinbarungen und Notenwechsel zwischen den Parteien hinzukommen.

Die bilateralen Abkommen haben in verschiedenen Bereichen für Schweizer Unternehmen binnenmarktähnliche Verhältnisse mit entsprechender Rechtssicherheit geschaffen. Was die Erleichterung des Handels mit Waren und Dienstleistungen zwischen der Schweiz und der EU angeht, so stehen die folgenden Abkommen im Vordergrund:

- Das Freihandelsabkommen von 1972¹⁰ schaffte Zölle und mengenmässige Handelsbeschränkungen (Kontingente) für industrielle Erzeugnisse mit Ursprung in

⁸ Government Procurement Agreement; SR 0.632.231.422, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1996/609_609_609/de

⁹ AS 2020 6493 6491.

¹⁰ SR 0.632.401, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1972/3115_3169_2949/de

den Vertragsparteien ab und regelt den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten.

- Gestützt auf das Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit¹¹ bilden die Schweiz und die EU seit 2009 einen gemeinsamen Zollsicherheitsraum, was entsprechende administrative Hürden für den Warenverkehr an der Grenze vermeidet.
- Die sieben Abkommen der Bilateralen I von 1999, welche 2002 in Kraft traten, erweiterten den Zugang zum EU-Markt auf die Bereiche Luftverkehr, Landverkehr, Agrarprodukte, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse (MRA)¹² und Personenfreizügigkeit (FZA).
- Die Revision von Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens¹³ von 1972 im Rahmen der Bilateralen II von 2004 vereinfachte den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten (Schokolade, Biskuits etc.).

Seit 2004 wurden die bestehenden Abkommen weiter vertieft, darunter das MRA (Ausweitung der davon abgedeckten Produktsektoren) und das Agrarabkommen (u.a. Schaffung eines gemeinsamen Veterinärraums für den Handel mit lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen).

Die bilateralen Abkommen Schweiz-EU ermöglichen einen gegenseitigen Marktzugang, dessen Umfang vom Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens abhängt. Zentrale Abkommen (Luft- und Landverkehr, Agrarprodukte, MRA und FZA) beruhen dabei auf Rechtsharmonisierung, d.h. sie basieren auf dem für den betroffenen Bereich relevanten EU-Recht und ermöglichen der Schweiz im Gegenzug die Teilnahme am EU-Binnenmarkt in diesem Bereich. Dieser sektorielle Ansatz ist weniger umfassend als die Beteiligung am Binnenmarkt im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und unterscheidet sich entsprechend auch von der Situation der EWR-Mitgliedstaaten, welche gestützt auf die vier Grundfreiheiten (freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) vollumfänglich in den EU-Binnenmarkt integriert sind.

Bezogen auf die Beantwortung des Postulats sind die beiden wichtigsten bilateralen Abkommen mit der EU das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und das Abkommen über die Personenfreizügigkeit.

Das bilaterale Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (AöB)

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (AöB)¹⁴ erweitert den Anwendungsbereich der WTO-Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen für Schweizer und europäische Wirtschaftsakteure. Es umfasst auf der Grundlage der Gegenseitigkeit insbesondere die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen (einschliesslich Bauleistungen) oberhalb bestimmter Schwellenwerte durch Gemeinden (z. B. Schulbau, Museumsdienstleistungen oder IT-Ausstattung) sowie die öffentliche Beschaffung im Eisenbahnsektor (z. B. die Beschaffung von Reisezugwagen durch die Schweizerischen Bundesbahnen), im Energiesektor (mit Ausnahme der Elektrizität, die bereits von den WTO-Regeln erfasst wird, wie z. B. der Erwerb von Software durch ein Gasunternehmen) sowie Beschaffungen in den Bereichen Wasser, Elektrizität, Nahverkehr und Flughäfen durch Privatunternehmen, die eine besondere oder ausschliessliche Konzession besitzen (wie z. B. ein Architekturprojekt für den Bau des Terminals eines privaten Flughafens). Angesichts der enormen Ausgaben und Investitionen der öffentlichen Hand in der EU schafft der garantierte

¹¹ SR 0.631.242.05, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2011/150/de>

¹² Mutual Recognition Agreement

¹³ SR 0.632.401.2, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1972/3163_3217_2997/de

¹⁴ SR 0.172.052.68, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994643/index.html>

und diskriminierungsfreier Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten wichtige Chancen sowohl für die auf High-Tech-Investitionsgüter spezialisierte Schweizer Exportindustrie als auch für den Dienstleistungssektor (z.B. Ingenieur- und Architekturbüros).¹⁵

Der im AöB vorgesehene Gemischte Ausschuss ermöglicht es, bei Schwierigkeiten bei der Anwendung des Übereinkommens einzugreifen. Zusätzlich wurde im Jahr 2002 ein Dialog mit Italien aufgenommen, um auf bilateraler und informeller Ebene offene Fragen und praktische Probleme im Zusammenhang mit dem öffentlichen Beschaffungswesen zu erörtern, insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung des AöB. Dieser Austausch wird auf Schweizer Seite von der Kommission für das Beschaffungswesen Bund-Kantone (KBBK) durchgeführt, die für die Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zuständig ist. In der Zwischenzeit haben sich die Strukturen und Zuständigkeiten im Bereich des öffentlichen Auftragswesens in Italien geändert und es wurden Kontakte zwischen der KBBK und der neuen zuständigen italienischen Behörde (Autorità nazionale anticorruzione ANAC) hergestellt, um diesen informellen Dialog in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen zu reaktivieren.

Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)

Neben dem AöB ist für den vorliegenden Bericht das FZA¹⁶ von besonderer Bedeutung. Gestützt auf das FZA erhalten Staatsangehörige der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten (inkl. deren Familienangehörige unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit) das Recht, Arbeitsplatz und Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Voraussetzung ist, dass sie über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen, selbstständig erwerbend sind oder bei Nichterwerbstätigkeit ausreichend finanzielle Mittel nachweisen und umfassend krankenversichert sind. Das FZA liberalisiert zudem die personenbezogene, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung für bis zu 90 Arbeitstage im Kalenderjahr.¹⁷ Im FZA verankert ist die Verpflichtung, in Bezug auf die europäische Entsenderichtlinie in der Schweiz äquivalentes Recht zu schaffen.¹⁸ Die Schweiz hat sich demzufolge bei der Ausarbeitung seines Entsendegesetzes (EntsG)¹⁹ an der europäischen Entsenderichtlinie orientiert, welche von allen EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt wurde. Der im FZA vorgesehene Gemischte Ausschuss ermöglicht es einzugreifen, wenn Schwierigkeiten bei der Anwendung des Abkommens durch EU-Mitgliedstaaten auftreten.

Zu berücksichtigen ist, dass ein enger Zusammenhang zwischen AöB und FZA besteht, die im Rahmen der Bilateralen I gemeinsam abgeschlossen wurden. Mit Blick auf die Umsetzung von Beschaffungsaufträgen profitieren nämlich Dienstleistungserbringer, die eine Dienstleistung im Rahmen des AöB ausführen, gestützt auf das FZA von einem Aufenthaltsrecht in der Schweiz für die gesamte Dauer der Dienstleistung, auch wenn diese 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr überschreitet.²⁰ Dies ermöglicht es, dass auch grössere Beschaffungsprojekte in der Schweiz (bspw. im Infrastrukturbereich) unter Einbezug von EU-Firmen realisiert werden können - und umgekehrt.

Die Befürchtung, dass aufgrund der schrittweisen Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes ein Druck auf die Löhne entstehen könnte, oder indirekt die einheimischen Arbeitskräfte verdrängt werden könnten, führte dazu, dass am 1. Juni 2004 die sogenannten flankierenden Massnahmen eingeführt wurden. Das Ziel dieser Massnahmen ist es, einerseits die

¹⁵ Andere Abkommen können auf das AöB verweisen und dadurch den Geltungsbereich ausweiten wie beispielsweise das Kooperationsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die europäischen Satellitennavigationsprogramme, SR 0.741.826.8, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/49/de>.

¹⁶ SR 0.142.112.681, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/243/de>

¹⁷ Art. 5 Abs. 1 FZA

¹⁸ Art. 16 FZA i.V.m. Art. 22 Anhg. I FZA

¹⁹ SR 823.20, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/231/de>

²⁰ Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a FZA sowie Art. 17 Bst. b und Art. 20 Abs. 2 Anhang I FZA

missbräuchliche Unterbietung der Schweizer Arbeits- und Lohnbedingungen zu verhindern und andererseits auf dem Schweizer Markt gleiche Wettbewerbsbedingungen für die in- und ausländischen Unternehmen zu gewährleisten.

Rechtlich basieren die flankierenden Massnahmen im Wesentlichen auf dem Gesetz über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsG)²¹, der erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge (GAV)²² und dem Erlass von Normalarbeitsverträgen (NAV).²³ Die flankierenden Massnahmen sehen eine umfassende Beobachtung des Arbeitsmarktes sowie gezielte Kontrollen der Arbeits- und Lohnbedingungen bei Schweizer Arbeitgebern und bei Unternehmen, die Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden, vor. Zudem geht es um die Überprüfung des Erwerbsstatus bei meldepflichtigen selbständigen Dienstleistungserbringern.

Die Umsetzung der flankierenden Massnahmen wurde verschiedenen Akteuren übertragen: Der Vollzug ist dual ausgestaltet, damit die Kontrollorgane ihre spezifischen Kompetenzen am besten einbringen können. Dies bedeutet, dass in Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) die paritätischen Kommissionen kontrollieren, welche aus Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeber zusammengesetzt sind. In Branchen ohne ave GAV mit verbindlichen Arbeits- und Lohnbedingungen obliegt die Kontrolle zur Einhaltung der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen den kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK). Die TPK bestehen aus Vertretern der Kantone, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften.

Das Vollzugssystem der flankierenden Massnahmen wurde bewusst dezentral aufgebaut. Dies ermöglicht einen Vollzug, welcher den spezifischen Ausgangslagen und wirtschaftlichen Realitäten der betroffenen Branchen und Kantone Rechnung trägt. Der Vollzug der FlaM und insbesondere die Durchführung der Kontrollen vor Ort obliegt den kantonalen oder branchenspezifischen Vollzugsorganen.

3.1.3 Weitere Vereinbarungen

Zwischen Italien, Frankreich, Deutschland, Österreich und der Schweiz bestehen 220 respektive 263, 249 und 129 völkerrechtliche bilaterale Abkommen. Aus wirtschaftlicher Sicht sind jedoch die wichtigsten Abkommen, die die Schweiz an diese vier Länder binden, die Abkommen mit der EU, vor allem das Freihandelsabkommen von 1972 und die bilateralen Abkommen von 1999 und 2004.

²¹ Das Gesetz vom 8. Oktober 1999 verpflichtet ausländische Arbeitgebende, welche Arbeitnehmende für eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung in die Schweiz entsenden, die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen, die in nationalen Gesetzen, in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen und in Normalarbeitsverträgen nach Art. 360a ff des Obligationenrechts (OR) festgelegt sind, einzuhalten.

²² SR 221.215.311, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1956/1543_1645_1658/de. Im Falle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen können unter anderem die Bestimmungen eines GAV bezüglich Mindestlöhnen, entsprechender Arbeitszeit und paritätischem Vollzug nach Art. 1a des Bundesgesetzes vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV) erleichtert für allgemeinverbindlich erklärt werden. Diese Bestimmungen in erleichterten ave GAV gelten für in- wie auch für ausländische Unternehmen.

²³ In Branchen, in denen kein GAV existiert, können im Falle von wiederholt missbräuchlichen Lohnunterbietungen Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen im Sinne von Art. 360a OR erlassen werden. Diese Bestimmungen in NAV gelten für in- wie auch für ausländische Unternehmen.

4 Ausschreibungen

4.1 Verfahren für ein Schweizer Unternehmen zur Teilnahme an einer Ausschreibung in Italien

1. Zugang zu öffentlichen Beschaffungen in Italien

Für Schweizer Firmen gilt gestützt auf das WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) und das bilaterale Abkommen mit der EU (AöB) die vollständige Gleichbehandlung innerhalb des Geltungsbereichs der beiden Abkommen bei der Teilnahme an italienischen öffentlichen Ausschreibungen. Allerdings gibt es gewisse formale Anforderungen (Übersetzungen, Legalisierungen) für amtliche Dokumente²⁴ aus nicht EU-Staaten, welche erfüllt werden müssen, damit sie für den Ausschreibungsprozess Gültigkeit haben.

2. Informationsplattformen

Öffentliche Ausschreibungen sind auf der Online Version des TED (Tenders Electronic Daily)²⁵, dem „Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union“ für das europäische öffentliche Auftragswesen, einsehbar. Zudem gibt es verschiedene, auf Italien beschränkte öffentliche und private Informationsplattformen, welche über offene Ausschreibungen wie beispielsweise des Verkehrsministeriums, der Zentralbank oder der Provinzen/Regionen informieren.

3. Teilnahmebedingungen

Für die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen gilt es einerseits die allgemeinen und andererseits die qualifizierenden Anforderungen zu erfüllen. Bei den allgemeinen Anforderungen gelten als Ausschlussgründe strafrechtliche Verurteilungen, Verstösse gegen das Antimafia-Gesetz sowie gravierende Steuervergehen und Verstösse bei Sozialversicherungsabgaben. Die qualifizierenden Anforderungen beziehen sich auf:

- (i) Fachliche Eignung: Nachweis des Eintrags im Berufs- oder Handelsregister gemäss der geltenden Gesetzgebung im Heimatstaat.
- (ii) Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit: Mindestumsatz im Sektor der öffentlichen Beschaffung, Jahresrechnung, angemessene Versicherungsdeckung gegen Berufsrisiken.
- (iii) Beruflich-technische Fähigkeiten: Angemessene Ressourcen und technisches Know-how.

Diese Anforderungen müssen relevant sein und in einem angemessenen Verhältnis zum Gegenstand des Auftrags stehen.

4. Ausschreibungsprozesse und Zuschlagskriterien

In Italien lassen sich generell drei Arten von Vergabeverfahren für öffentliche Ausschreibungen unterscheiden:

- a) das offene Verfahren, bei dem ein Aufruf zum Wettbewerb an alle Wirtschaftsteilnehmer ergeht und alle Interessenten teilnehmen können;
- b) das eingeschränkte Verfahren, bei dem der öffentliche Auftraggeber bestimmte Wirtschaftsteilnehmer auffordert, ein Angebot zu unterbreiten;

²⁴ Beispielsweise gemäss Präsidialdekret D.P.R. 445/2000 "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa".

²⁵ www.ted.europa.eu

- c) die Direktvergabe für öffentliche Aufträge mit einem wirtschaftlichen Wert von weniger als 40'000 EUR.

In der Eröffnung des Ausschreibungsverfahrens werden die Dokumente und Formulare angegeben, welche für die Teilnahme eingereicht werden müssen. Im Allgemeinen sind dies:

- a) der Antrag auf Teilnahme, mit dem Nachweis der Erfüllung der allgemeinen und qualifizierenden Anforderungen;
- b) das technische Angebot;²⁶
- c) das wirtschaftliche Angebot.²⁷

Ausschreibungen unterhalb der auf EU-Ebene festgelegten Schwellenwerte werden in der Regel direkt oder in einem Verhandlungsverfahren vergeben. Für Ausschreibungen oberhalb der Schwellenwerte kommen drei Verfahren zur Anwendung:

- (i) Wettbewerbsverfahren mit Verhandlung (Anfangsangebot als Basis für die weitere Verhandlung),
- (ii) Wettbewerbsdiallog (Identifizierung und Definition der geeigneten Mittel für die Abdeckung des Bedarfs) und
- (iii) Innovationspartnerschaft (für die Entwicklung von innovativen Lösungen für die Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen, welche nicht am Markt erhältlich sind).

Im Wesentlichen gibt es zwei Zuschlagsverfahren - nach dem wirtschaftlich vorteilhaftesten Angebot (Preis-/Leistungsverhältnis) und nach dem tiefsten Preis. Beim Zuschlag nach dem wirtschaftlich vorteilhaftesten Angebot müssen die Ausschreibungsunterlagen die Zuschlagskriterien enthalten. Diese Kriterien müssen (i) nichtdiskriminierend gegenüber den interessierten Teilnehmern, (ii) klar und verständlich sowie (iii) detailliert und präzise sein. Die Überprüfbarkeit der vergebenen Punktzahl für die einzelnen Kriterien muss jederzeit gegeben sein. Erfüllen die Teilnehmer Kriterien, welche zwar nicht direkt mit der Ausschreibung zu tun haben aber von öffentlichem Interesse sind, können zusätzliche Punkte erzielt werden.

5. Antimafia-Gesetzgebung in Italien

Die beschaffende Behörde muss bei Ausschreibungen über einem bestimmten Schwellenwert Antimafia-Informationen gemäss der italienischen Gesetzgebung einholen. Für Wirtschaftssubjekte, die ihren Wohnsitz oder Geschäftssitz im Ausland haben, werden die Antimafia-Informationen vom Präfekten der Provinz herausgegeben, in der der Beschaffungsauftrag beginnt.

4.2 Verfahren für ein italienisches Unternehmen zur Teilnahme an einer Ausschreibung in der Schweiz

1. Zugang zu öffentlichen Beschaffungsmärkten in der Schweiz

Fällt der betreffende Auftrag in den Gültigkeitsbereich der internationalen Abkommen der Schweiz wie zum Beispiel das GPA oder das AöB, hat das italienische Unternehmen die rechtliche Garantie, dass es an der Ausschreibung teilnehmen und die dafür vorgesehenen Rechtsmittelverfahren auf Gegenseitigkeitsbasis in Anspruch nehmen kann.

²⁶ Das technische Angebot umfasst die technischen Elemente ohne die finanziellen Aspekte.

²⁷ Das finanzielle Angebot mit dem wirtschaftlichen Nutzen.

2. Informationsplattform

Die Schweiz verfügt über eine Internetplattform (www.simap.ch)²⁸, die es ermöglicht, öffentliche Ausschreibungen von der Veröffentlichung, über die Abgabe von Pflichtenheften, die Übermittlung von Angeboten und deren Auswertung bis hin zum Vertragsabschluss elektronisch abzuwickeln. Die Dienste der Plattform simap.ch sind kostenlos. Um an einer öffentlichen Ausschreibung in der Schweiz teilnehmen zu können, muss sich jedes italienische Unternehmen (wie auch jedes schweizerische Unternehmen) auf der Plattform simap.ch als Anbieter registrieren. Diese Registrierung ermöglicht den Download aller Ausschreibungsunterlagen.

3. Erforderliche Dokumentation, Grundsätze und Fristen

Die Unterlagen, die zur Teilnahme an einer Ausschreibung einzureichen sind, variieren je nach Herkunft des Auftraggebers (Bund, Kanton, Gemeinde) und der Art des Auftrags. Anbieter und deren Subunternehmer müssen insbesondere die Teilnahmevoraussetzungen (insbesondere Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer, der Arbeitsbedingungen und des gleichen Entgelts für Frauen und Männer, Zahlung von Steuern und fälligen Sozialversicherungsbeiträgen) und die Eignungskriterien (fachliche, finanzielle, wirtschaftliche, technische und organisatorische Leistungsfähigkeit) erfüllen und nachweisen. Erfüllt ein Anbieter die Teilnahmebedingungen und die Eignungskriterien und stimmt sein Angebot mit den technischen Spezifikationen überein, so prüft der öffentliche Auftraggeber, ob und inwieweit dieses Angebot die Zuschlagskriterien erfüllt.

Teilnahmebedingungen, Eignungskriterien, technische Spezifikationen und Zuschlagskriterien dürfen nicht bezwecken oder bewirken, dass der Marktzugang behindert wird. Sie dürfen weiter keine unnötigen Hindernisse für den internationalen Handel schaffen. Insbesondere müssen sie die Grundsätze der Inländerbehandlung und der Nichtdiskriminierung beachten.

Die Dauer des Entscheidungsprozesses hängt vom Verfahren und dem Vertragsgegenstand ab. Die Ausschreibungsfrist beträgt in der Regel 40 Tage für offene Verfahren und 25 Tage für selektive Verfahren.

4. Arten von Verfahren

Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)²⁹ sieht vier Vergabeverfahren vor:

- Offenes Verfahren: Im Rahmen dieses Verfahrens wird eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt, bei der jeder Anbieter ein Angebot abgeben kann.
- Selektives Verfahren: Bei diesem Verfahren können interessierte Anbieter einen Antrag auf Teilnahme stellen. Nur wer vom Auftraggeber ausgewählt wird, darf dann ein Angebot abgeben.
- Einladungsverfahren: Bei diesem Verfahren wird keine öffentliche Ausschreibung durchgeführt. Der Auftraggeber fordert mindestens drei Anbieter unmittelbar zur Abgabe eines Angebots auf.
- Freihändiges Verfahren: Bei diesem Verfahren wird keine öffentliche Ausschreibung durchgeführt. Der öffentliche Auftraggeber vergibt den Auftrag direkt an einen Anbieter und begründet diese Ausnahme.

Auf der Grundlage der in der Ausschreibung festgelegten Zuschlagskriterien wird der Auftrag gemäss dem revidierten BöB an das "vorteilhafteste Angebot" vergeben. Neben dem Preis und der Qualität werden auch andere Kriterien berücksichtigt (z.B. Nachhaltigkeit, innovativer Charakter).

²⁸ Simap.ch: Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz.

²⁹ SR 172.056.1, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/126/de>. Das BöB und die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) wurden per 1. Januar 2021 totalrevidiert.

4.3 Vergleich

Die formalen Verfahren für die Teilnahme an einer Ausschreibung im Staatsvertragsbereich sind auf beiden Seiten vergleichbar, was wenig überrascht, da beide Länder in ihrer Gesetzgebung dieselben Verpflichtungen aus internationalen Abkommen - GPA und AöB - beachten müssen. Wie die Handelskammer des Kantons Tessin jedoch feststellte, sind die Verfahren in Italien in der Praxis länger und komplizierter als in der Schweiz, was auf den Wortlaut der Unterlagen und gewichtigere Anforderungen zurückzuführen ist (z. B. mehr von den Anbietern vorzulegende Dokumente oder die Notwendigkeit, italienischen Berufsverbänden "albi professionali" anzugehören, um in bestimmten Bereichen teilnehmen zu können). Die grössere Komplexität der Verfahren und die höheren Anforderungen in Bezug auf die vorzulegenden Dokumente stellen jedoch keine Diskriminierung dar, da sie für alle italienischen und ausländischen Betreiber gleichermaßen gelten. Italien ist frei bei der Ausgestaltung des entsprechenden nationalen Rechtsrahmens.

5 Kurzfristige grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung³⁰

Das FZA liberalisiert die personenbezogene, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung für bis zu 90 Arbeitstage im Kalenderjahr. Es besteht eine vorgängige Meldepflicht. Wie bereits im Bericht erwähnt, konzentriert sich der Vergleich auf die Verfahren zwischen der Schweiz und Italien im Bausektor, dem Sektor, in dem die kurzfristige grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen am häufigsten vorkommt.

5.1 Verfahren für ein Schweizer Unternehmen, das in Italien Dienstleistungen erbringen möchte

Das Verfahren für ein Schweizer Unternehmen, das Bau- und Montagearbeiten in Italien durchführen möchte, ist wie folgt:³¹

1. Einreise und Aufenthalt in Italien

Schweizer Bürger oder Staatsangehörige eines anderen Landes, das dem Schengen-Raum angehört, können ohne Visum nach Italien einreisen, sofern sie ein gültiges Ausweisdokument für die Dauer ihrer Reise/ihrer Aufenthalts mitführen. Dasselbe gilt für Staatsangehörige anderer Länder (ausserhalb des Schengen-Raums), denen in der Schweiz eine B- (Aufenthalts-) oder C- (Niederlassungs-) Genehmigung erteilt wurde.

Im Prinzip und ausser in besonderen Fällen sind Ausländer nicht verpflichtet, eine Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen, wenn sie sich weniger als 90 Tage im Kalenderjahr in Italien aufhalten. Auf italienischem Gebiet wird diese Genehmigung durch eine Anwesenheitserklärung ersetzt. Arbeitnehmer mit Schweizer Staatsangehörigkeit oder aus einem anderen Land des Schengen-Raums haben 8 Tage ab dem Datum ihrer Ankunft in Italien Zeit, um die Anwesenheitserklärung bei der zuständigen Polizeidirektion abzugeben.

³⁰ Kurzfristig wird verwendet, um sich auf eine Leistung zu beziehen, die innerhalb der im Rahmen des FZA liberalisierten 90 Tage pro Kalenderjahr erbracht wird.

³¹ Quelle: Switzerland Global Enterprise (S-GE), "Entsendung von Arbeitnehmern nach Italien: Bau- und Montagearbeiten", www.s-ge.com

2. Entsendung von Arbeitnehmern: obligatorische Voranmeldung

Unternehmen, die Mitarbeiter nach Italien entsenden, müssen das italienische Arbeitsministerium spätestens vor Mitternacht am Tag vor der Aufnahme der Tätigkeit über die Entsendung informieren und alle späteren Änderungen innerhalb von 5 Tagen melden. Das Unternehmen muss mehrere Verpflichtungen erfüllen und insbesondere eine Kontaktperson benennen, die als Vertreter fungiert und für die gesamte Dauer der Entsendung in Verbindung zu den Sozialpartnern (Gewerkschaften usw.) steht. Jede natürliche Person kann diese Rolle übernehmen und es sind keine besonderen beruflichen Qualifikationen erforderlich.

Für die obligatorische Voranmeldung sind die dafür vorgesehenen Formulare (Modello UNI Distacco_UE) zu verwenden und an das Portal des Ministeriums zu übermitteln <https://www.cliclavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>. Bevor das Unternehmen die Meldung einreichen kann, muss es sich unter der folgenden Adresse registrieren: <https://www.cliclavoro.gov.it/Pagine/Registrazione.aspx>. Die bei der Registrierung erhaltene Identifizierung muss für die Übermittlung der Entsendungserklärung verwendet werden.

Die **Voranmeldung** (*dichiarazione preventiva*) muss folgende Angaben enthalten:

- a) Informationen über den Dienstleister, der Arbeitnehmer entsendet (Identifikationsnummer, die dem Unternehmen von seinem Herkunftsland für die Zahlung von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen usw. zugeteilt wurde);
- b) Personenbezogene Daten über das entsandte Personal;
- c) Dauer der Entsendung, Anfangs- und Enddatum;
- d) Informationen über die italienische Einrichtung, die die entsandten Arbeitnehmer beschäftigt (*soggetto distaccatario*);
- e) Art der erbrachten Dienstleistungen;
- f) Persönliche Daten und Anschrift der Verbindungsperson für die Übermittlung/den Empfang von Dokumenten und Mitteilungen;
- g) Personenbezogene Daten zur Kontaktperson.

Die Meldung kann über das Internetportal des italienischen Arbeitsministeriums unter folgendem Link übermittelt werden:

<https://servizi.lavoro.gov.it/Home/login?retUrl=https://servizi.lavoro.gov.it/Distacco/&App=distaccocoe>.

3. Steuerliche Aspekte

Nach italienischem Recht sind der Verkauf von Waren und die Erbringung von Dienstleistungen durch Unternehmen in Italien mehrwertsteuerpflichtig. Ein Schweizer Unternehmen, das in Italien Bauleistungen erbringt, ist daher grundsätzlich mehrwertsteuerpflichtig. Wird die Arbeit jedoch im Auftrag von Unternehmen mit einer italienischen Umsatzsteuer-Identifikationsnummer ausgeführt, wird die Steuer vom Abtretungsempfänger oder Auftraggeber entrichtet (sog. Reverse-Charge-System).

Handelt es sich bei dem Leistungsempfänger hingegen um eine Privatperson, so obliegt die Entrichtung der Mehrwertsteuer dem Schweizer Unternehmen. Zu diesem Zweck muss das Schweizer Unternehmen einen Steuervertreter in Italien bestellen (der eine natürliche oder juristische Person sein kann). Dieser beantragt dann bei der *Agenzia delle Entrate* (Steuerbehörde) eine italienische Umsatzsteuer-Identifikationsnummer für das Schweizer Unternehmen und sorgt dafür, dass alle entsprechenden Verpflichtungen erfüllt werden.

4. Zollformalitäten: vorübergehende Verwendung

Generell können professionelle Ausrüstungen (z.B. Handwerkzeuge) ohne besondere Formalitäten eingeführt werden; es genügt, den Zollbehörden bei der Einreise nach Italien und bei der Rückreise in die Schweiz eine Liste der Werkzeuge vorzulegen. Bei Grossgeräten hingegen ist es notwendig, eine vorübergehende zollfreie Einfuhr zu beantragen. Dies ermöglicht die vorübergehende Einfuhr von Waren, die ihren Ursprung nicht in der EU haben, für verschiedene Verwendungszwecke mit vollständiger oder teilweiser Befreiung von Abgaben (Zöllen und Mehrwertsteuer). Die auf diese Weise vorübergehend von der Steuer befreiten Waren müssen dann in unverändertem Zustand wieder ausgeführt werden, abgesehen von der normalen Wertminderung im Zusammenhang mit ihrer Verwendung.

Zum Zweck der vorübergehenden Verwendung ist es erforderlich, der Zollstelle bei der Einfuhr der Waren eine Zollanmeldung für die vorübergehende Verwendung (ZVV) oder ein Carnet ATA einzureichen.³² Die Genehmigung wird unter der Voraussetzung erteilt, dass die Waren genau identifiziert werden können. Zum Zeitpunkt der Einfuhr muss eine Sicherheit in Höhe der zu entrichtenden Abgaben, Zölle (falls zutreffend) und Mehrwertsteuer geleistet werden. Diese Sicherheit wird zum Zeitpunkt der Wiederausfuhr erstattet.

5. Gebäudekasse (Cassa edile)³³

Nach italienischem Recht dürfen für das Arbeitsverhältnis zwischen dem ausländischen Unternehmen und seinem nach Italien entsandten Arbeitnehmer keine schlechteren Bedingungen gelten als die, die in den italienischen Rechtsvorschriften und Tarifverträgen festgelegt sind und für Arbeitnehmer gelten, die ähnliche Leistungen wie der entsandte Arbeitnehmer erbringen.

In der Praxis ist es ausländischen Unternehmen nicht möglich, durch eine Erklärung nachzuweisen, dass diese Bedingungen erfüllt sind. So ist das ausländische Unternehmen, das Mitarbeiter nach Italien entsendet, in der Regel verpflichtet, sich bei der zuständigen Baukasse der Provinz, in der die Arbeit ausgeführt wird, anzumelden. Nur Unternehmen aus europäischen Ländern, die eine Vereinbarung mit der *Commissione nazionale paritetica per le casse edili* abgeschlossen haben, sind von dieser Verpflichtung ausgenommen. Die Schweiz gehört derzeit nicht zu diesen Ländern.

6. Sozialversicherung (Formular A1)³⁴

Das FZA regelt die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten, insbesondere bei Entsendungen (Verordnung [EG] Nr. 883/2004).³⁵ Dauert die Entsendung nicht länger als 24 Monate, bleibt der Arbeitnehmer dem Sozialversicherungssystem des Staates unterstellt, in dem sich der Hauptsitz des ihn beschäftigenden Unternehmens befindet.³⁶

Zu diesem Zweck wurde in der Schweiz das Formular A1 (das die alten Formulare E-101 und E-102 ersetzt) eingeführt, das die Zugehörigkeit des Arbeitnehmers zum Sozialversicherungsträger des Herkunftslandes dokumentiert und deren Fortbestand

³² Das Carnet ATA ist ein internationales Dokument, das u.a. die vorübergehende Ein- und Ausfuhr von professionellen Geräten erlaubt, ohne dass Mehrwertsteuer und eventuelle Zölle gezahlt werden müssen. Sie ist in Ländern, die die ATA-Konvention unterzeichnet haben, wie Italien und die Schweiz, 12 Monate lang gültig. Das Carnet muss bei der Handelskammer des Kantons, in dem das Unternehmen seinen Hauptsitz hat, beantragt und dann bei den zuständigen Zollbehörden eingereicht werden. Das Carnet ATA kann nicht für Maschinen und Geräte verwendet werden, die im Hoch- und Tiefbau eingesetzt werden. In diesem Fall muss die Zollanmeldung für die vorübergehende Verwendung (ZVV) verwendet werden. Die Verwendung des Carnet ATA für Berufsausrüstungen richtet sich nach dem Istanbul Übereinkommen (SR 0.631.24).

³³ Die "Cassa edile"-Beiträge sind eine besondere Verpflichtung im Baubereich.

³⁴ Die internationale Bescheinigung A1 bestätigt die im Rahmen der zwischen der Schweiz und den Staaten der Europäischen Union (EU) beziehungsweise der Europäischen Freihandelszone (EFTA) geltenden Koordinationsregeln anzuwendenden Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit. Die Bescheinigung A1 benötigt man für Entsendungen in einen Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) oder in die Schweiz.

³⁵ Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 ist einer der Rechtsakte, auf die in Anhang 2 des FZA Bezug genommen wird.

³⁶ Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004

garantiert. Ein Unternehmen, das seine Mitarbeiter nach Italien entsenden möchte, muss dies bei der zuständigen kantonalen AHV-Ausgleichskasse beantragen. Diese stellt das Formular A1 aus und leitet es an den Arbeitgeber weiter, der es dann dem entsandten Mitarbeiter aushändigt.

5.2 Verfahren für ein italienisches Unternehmen, das in der Schweiz Dienstleistungen erbringen möchte

Das Verfahren ist das gleiche für jedes Unternehmen mit Sitz in der EU, das kurzfristige Dienstleistungen in der Schweiz erbringen möchte. Grundsätzlich brauchen die Dienstleistungserbringer aus Italien eine ausgedruckte Kopie der erfolgten Voranmeldung, ein von der italienischen Sozialversicherungsbehörde ausgestelltes Formular A1 bzw. einen Versicherungsausweis und eine Kopie des Vertrags mit dem Auftraggeber. Diese Dokumente sind insbesondere für die Arbeitsmarktkontrollen bereitzuhalten. Ausländische Arbeitgeber müssen für ihre entsandten Mitarbeiter Schweizer Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen garantieren.

1. Geltende Regeln zum Schutz von Lohn- und Arbeitsbedingungen

Dienstleistungserbringer müssen in der Regel eine Voranmeldung (Notifikation) vornehmen. Die Notifikation erfolgt online beim Staatssekretariat für Migration³⁷ und nur in Ausnahmefällen schriftlich bei den kantonalen Behörden der Arbeitsmarktüberwachung. In wenigen Branchen gilt aufgrund der Risikoexposition eine Voranmeldepflicht ab dem 1. Tag.³⁸

Die Notifikation ist kostenlos und hat mindestens 8 Tage im Voraus, in der Regel elektronisch, zu erfolgen. In Notfällen (Reparaturen, Unfällen, Naturkatastrophen oder anderen unvorhersehbaren Ereignissen) kann von der Meldefrist von acht Tagen abgewichen werden und die Arbeit ausnahmsweise frühestens am Tag der Meldung aufgenommen werden. Der Arbeitseinsatz dient der Behebung eines plötzlich eingetretenen Schadens und hat zum Ziel, weiteren Schaden zu verhindern.

Zusätzlich zur Voranmeldefrist haben Dienstleistungserbringer beim Grenzübertritt das Formular A1 mitzuführen. Das Formular gilt als Nachweis, dass der Arbeitnehmer bzw. der Arbeitgeber seine gesetzlichen Verpflichtungen betreffend Sozialversicherungsbeiträge erfüllt. Es wird von der italienischen Sozialversicherungsbehörde ausgestellt.

Um Lohndruck zu verhindern und gleiche Bedingungen für in- und ausländische Unternehmen zu gewährleisten, haben Dienstleistungserbringer die in der Schweiz geltenden Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen einzuhalten. Diese richten sich nach den Branchen und Kantonen. Die Webseite gibt dazu Hinweise. In der Schweiz gilt es im Wesentlichen zwischen Branchen mit und Branchen ohne GAV, resp. Normalarbeitsverträgen mit zwingenden Mindestlöhnen zu unterscheiden. Die Unternehmen können sich über die Webseite www.entsendung.admin.ch über die geltenden Bedingungen in ihrer Branche informieren.

Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass in gewissen Kantonen für Arbeiten in einer bestimmten Branche Kauttionen hinterlegt werden müssen. Die Höhe der Kauttion ist abhängig vom Gesamtwert der Auftragssumme pro Kalenderjahr. Die Kauttion ist eine Sicherheitsleistung und dient der Deckung von allfälligen Kontroll- und Verfahrenskosten,

³⁷ https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/meldeverfahren.html

³⁸ In den Sektoren Bau- und Baunebengewerbe, Gastgeber, gewerbliche Raumpflege und Haushaltsarbeiten, Handelsreisende, Rotlicht-Gewerbe sowie Gartenarbeit ist die Notifikation für eine Aktivität ab dem ersten Tag nötig, in den anderen Sektoren ab einer Aktivität von 8 Tagen.

Konventionalstrafen bei Verstößen gegen die Vorschriften des GAV sowie der Deckung von Vollzugskostenbeiträgen.

2. Kantonale Register

In einzelnen Kantonen müssen sich beispielsweise Baufirmen, welche Aufträge über CHF 30'000 ausführen, oder Spezialisten in bestimmten Branchen, mit Aufträgen über CHF 10'000, in einem kantonalen Register eintragen.³⁹ Diese Anforderung gilt für Schweizer wie für ausländische Unternehmen gleichermaßen.

3. Zollformalitäten

Ausrüstungen für die Erbringung der Dienstleistungen müssen vom Carnet ATA begleitet sein, das von der Handelskammer der Region, in der das Unternehmen ansässig ist, ausgestellt wird. Damit kann die Ausrüstung temporär für die Dienstleistungserbringung zollfrei eingeführt werden. Bei Maschinen und Geräten für den Hoch- und Tiefbau muss hingegen eine Zollanmeldung für die vorübergehende Verwendung (ZAVV) erfolgen.⁴⁰ Die Zollstelle verlangt für das Verfahren mit der ZAVV eine Sicherheitsleistung (Depot) der Abgaben. Sie umfasst den Betrag, der bei der definitiven Verzollung zu bezahlen wäre. Die Sicherheitsleistung kann beispielsweise durch Bürgschaft, die z. B. eine Zollagentur zur Verfügung stellt, oder durch Barhinterlage geleistet werden.

4. Steuerliche Aspekte

Ausländische Firmen mit einem weltweiten Mindestumsatz von CHF 100'000 sind in der Schweiz mehrwertsteuerpflichtig und müssen dazu einen gesetzlichen Vertreter, bspw. eine Handelskammer, in der Schweiz bestimmen.

5.3 Vergleich

Die Verfahren in der Schweiz und Italien für die kurzfristige Dienstleistungserbringung im Bausektor sind formal recht ähnlich, weisen jedoch gewisse Unterschiede auf: Die Schweiz verlangt eine Vorankündigung von 8 Tagen vor Arbeitsbeginn im Land, während in Italien die Voranmeldung einen Tag vor der Arbeitsaufnahme erfolgen muss. In der Schweiz sind ausländische Arbeitgeber verpflichtet, die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten. In Italien wurden seit 2016 ebenfalls vermehrt Branchenmindestlöhne festgelegt. In der Schweiz wird, abhängig vom anwendbaren Gesamtarbeitsvertrag, die Hinterlegung einer Kautions gefordert. Italien verlangt von Schweizer Unternehmen im Bausektor, dass sie den Baukassen der Provinzen beitreten, in denen sie Beiträge zahlen müssen ("casse edili"), während in der Schweiz in einigen Kantonen die Eintragung von Unternehmen im Bausektor in ein kantonales Register verlangt wird.

³⁹ Beispiel des Kantons Tessin: « Legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore e di operatore specialista nel settore principale della costruzione (LEPICOSC) ». Weitere Informationen sind auf www.ti.ch/albo zu finden.

⁴⁰ Siehe Ausführungen zum Carnet ATA unter 5.1.

6 Herausforderungen in- und ausländischer Unternehmen

Um potenzielle Schwierigkeiten der Schweizer Unternehmen beim Marktzugang in den Nachbarländern zu eruieren, wurden die wichtigsten ausländischen und kantonalen Handelskammern in der Schweiz im Verhältnis zu Italien, Deutschland und Frankreich und deren Mitglieder mittels Fragebogen zur Erbringung kurzfristiger Dienstleistungen und zu öffentlichen Ausschreibungen im jeweiligen Nachbarland befragt. Zusätzlich wurden diese und weitere Handelskammern um eine Einschätzung gebeten, ob in den Bereichen der kurzfristigen Dienstleistungserbringung und öffentlichen Ausschreibungen Marktzugangsschwierigkeiten für die ausländischen Unternehmen in der Schweiz bestehen. In diesem Kapitel werden die wesentlichsten Resultate der Umfrage festgehalten.

6.1 Herausforderungen von Schweizer Unternehmen in den Märkten der Nachbarländer

6.1.1 Herausforderungen in Italien

Hierzu wurden Fragebögen an ungefähr 900 Schweizer Mitglieder der *Camera di Commercio Cantone Ticino* verschickt, von denen 17 den Fragebogen ausgefüllt und retourniert haben.

Bei der Erbringung kurzfristiger Dienstleistungen in Italien wurden **die höheren Lohn- und Reisekosten** gegenüber der italienischen Konkurrenz (3 Unternehmen des Bausektors, 2 Unternehmen des Gartenbausektors) und der **hohe administrative Aufwand** und die **Komplexität der italienischen Vorschriften** (3 Unternehmen des Bausektors, 2 Unternehmen des Gartenbausektors, 1 Handwerksbetrieb) als Herausforderungen erwähnt. Auch bei der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen in Italien wurde von vier Umfrageteilnehmenden (2 Unternehmen des Gartenbausektors, 1 Unternehmen des Bausektors, 1 Handwerksbetrieb) erwähnt, dass der Zugang zum italienischen Markt kompliziert oder der administrative Aufwand hoch sei. Auch die *Camera di Commercio Cantone Ticino* sieht im hohen administrativen Aufwand, resultierend aus zwei unterschiedlichen Rechtssystemen, für Tessiner Unternehmen den Hauptgrund, nicht auf dem italienischen Markt aktiv zu sein. Insbesondere für kleine Unternehmen sei der bürokratische Aufwand eine Eintrittshürde. Tessiner Grossunternehmen und Tessiner Unternehmen mit einer Niederlassung in Italien könnten sich jedoch im öffentlichen Beschaffungswesen Italiens behaupten.

Auch wurden die *Zürcher Handelskammer* und die *Aargauische Industrie- und Handelskammer* und deren Mitgliedsunternehmen um eine Einschätzung gebeten. In den eher spärlichen Rückmeldungen wurden keine nennenswerten Schwierigkeiten von Schweizer Unternehmen beim Marktzugang in Italien genannt.

Gemäss den eingegangenen Rückmeldungen der Tessiner Unternehmen und der Einschätzung der *Camera di Commercio Cantone Ticino* scheinen der hohe administrative Aufwand und die relativ hohen Arbeits- und Reisekosten der Tessiner Unternehmen die grössten Hürden beim Zugang zum italienischen Markt zu sein. Jedoch lässt die eher geringe Zahl an Rückmeldungen keine abschliessende Auswertung zu. Der geringe Rücklauf könnte auf unwesentliche Marktzugangsschwierigkeiten oder ein generelles Desinteresse am italienischen Markt, was durch Aussagen mehrerer Umfrageteilnehmenden bekräftigt wurde, zurückzuführen sein. Dieses Desinteresse bei den Schweizer Mitgliedern der *Camera di*

Commercio Cantone Ticino könnte auch auf eine abschreckende Wirkung der oben erwähnten Marktzugangshürden zurückzuführen sein.

6.1.2 Herausforderungen in Frankreich

Die Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève hat rund 2'500 Mitglieder. Um potenzielle Schwierigkeiten beim Zugang von Schweizer Unternehmen zum französischen Markt zu eruieren, wurden Fragebögen an rund 30 Mitglieder verschickt, die gemäss dieser Handelskammer grenzüberschreitende Aktivitäten mit Frankreich betreiben könnten. Von drei Unternehmen hat das SECO einen ausgefüllten Fragebogen zurückerhalten. Bei der kurzfristigen Dienstleistungserbringung in Frankreich wurde von einem Transportunternehmen erwähnt, dass die tieferen Preise der französischen Konkurrenz und die Kabotagebestimmungen⁴¹ in Frankreich für Schweizer Transportunternehmen Probleme bereiten würden. Anzumerken gilt hierbei, dass das Kabotageverbot gemäss dem Landesverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU auch für EU-Unternehmen in der Schweiz gilt und auf Wunsch der Schweiz nicht liberalisiert wurde. Ein Schweizer Versicherungsunternehmen gab zudem an, dass das Unternehmen gesetzlich nicht befugt sei, Versicherungsprodukte in Frankreich anzubieten. Zu den öffentlichen Ausschreibungen wurden keine nennenswerten Aussagen getätigt.

Die Auswertung der Aussagen von lediglich drei Unternehmen lässt keine aussagekräftigen Schlussfolgerungen zu. Die Mitglieder der *Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève*, von denen bekannt ist, dass sie in Frankreich aktiv sind oder aufgrund ihrer Tätigkeiten sein könnten, haben eine eher tiefe Bereitschaft offenbart, an der Umfrage teilzunehmen. Die geringen Rückmeldungen könnten auf das Fehlen von schwerwiegenden Marktzugangsschwierigkeiten oder eine gewisse Resignation bezüglich des französischen Markts, ausgelöst durch hohe Marktzugangshemmnisse, zurückzuführen sein. Belegen lässt sich dies jedoch nicht.

6.1.3 Herausforderungen in Deutschland

Insgesamt wurden rund 750 Fragebögen an die Schweizer Mitglieder der Handelskammer Deutschland Schweiz verschickt. Von diesen erhielt das SECO sieben Fragebögen ausgefüllt zurück. Bezüglich der kurzfristigen Dienstleistungserbringung wurden **keine wesentlichen Probleme genannt**, lediglich ein im Bauwesen tätiges Unternehmen hat einen hohen administrativen Aufwand für die Zollanmeldung und im Zusammenhang mit der SOKA-BAU⁴² erwähnt. In Bezug auf die öffentlichen Ausschreibungen in Deutschland wurde lediglich von einem Schweizer Unternehmen erwähnt, dass für den Verkauf von medizinischen Geräten und Pharmaprodukten eine EU-Niederlassung erforderlich ist, wodurch man gegenüber anderen Anbietern benachteiligt werde.

Die sehr tiefe Rücklaufquote dieser Umfrage lässt auch für den Marktzugang in Deutschland keine aussagekräftigen Schlussfolgerungen zu. Die Handelskammer Deutschland Schweiz interpretiert die hohe Zufriedenheit bei den Umfrageteilnehmenden und die allgemein tiefe Bereitschaft, an der Umfrage teilzunehmen, als mögliche Belege dafür, dass der Marktzugang in Deutschland den meisten Schweizer Mitgliedern keine nennenswerten Schwierigkeiten bereitet.

⁴¹ Die Kabotage ist die Erbringung von Transportdienstleistungen mit Start- und Zielort innerhalb eines Landes durch Fahrzeuge, die im Ausland immatrikuliert sind.

⁴² Die SOKA BAU in Deutschland ist die gemeinsame Dachmarke für die Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft und die Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes AG.

6.1.4 Herausforderungen in Österreich und Liechtenstein

Hinsichtlich des Marktzugangs nach Österreich und Liechtenstein waren im Vorfeld dieses Postulats keine spezifischen Schwierigkeiten von Schweizer Unternehmen bekannt. Aus diesem Grund wurde davon abgesehen, eine Firmenumfrage durchzuführen.

6.2 Herausforderungen von Unternehmen aus Nachbarländern auf dem Schweizer Markt

Um zu erfahren, ob italienische Unternehmen Schwierigkeiten bei der Erbringung von kurzfristigen Dienstleistungen und der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen in der Schweiz bekunden, wurde die Camera di Commercio Italiana per la Svizzera befragt. Diese Handelskammer hat darauf hingewiesen, dass einige ihrer italienischen Mitglieder bei der Dienstleistungserbringung gegenüber ihren Schweizer Konkurrenten durch die Haltung bestimmter Schweizer Berufskommissionen benachteiligt würden. Zwei der Hauptprobleme hierbei bestehen darin, dass Gehaltszahlungen per nicht übertragbarem Bankscheck nicht anerkannt werden und dass Divergenzen bestehen bezüglich der Einstufung der Berufsklassen der Arbeitnehmenden. So würden regelmässig ungerechtfertigt hohe Geldstrafen gegen italienische Unternehmen gesprochen. Bei öffentlichen Ausschreibungen in der Schweiz würden italienische Unternehmen benachteiligt, weil generell lokale Unternehmen bevorzugt würden.

Die Chambre de Commerce et d'Industrie France Suisse und Business France haben Auskunft gegeben zu den Schwierigkeiten, die französische Unternehmen bei der kurzfristigen Dienstleistungserbringung und der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen in der Schweiz bekunden. Insbesondere die folgenden Punkte, die den Schweizer Behörden grösstenteils seit längerem bekannt sind, würden aus Sicht der Befragten eine Dienstleistungserbringung in der Schweiz erschweren:

1. In der Schweiz würden grösstenteils lokale Anbieter bevorzugt. Dies sei insbesondere in sensiblen Bereichen, beispielsweise der Cybersecurity, der Fall. Ein potenzieller Grund hierfür könnten die fehlenden Referenzen der französischen Unternehmen auf dem Schweizer Markt sein.
2. Zudem sei der Zugang zum Schweizer Markt teilweise beschränkt, da die Ausbildungen gewisser Berufe – vor allem diejenige der Elektriker – in der Schweiz nicht anerkannt würden.
3. Die 8-tägige Voranmeldefrist für die Dienstleistungserbringung ausländischer Unternehmen in der Schweiz würde die französischen Unternehmen einschränken.⁴³
4. Das Kautionsystem im Schweizer Baugewerbe sei diskriminierend, da die Finanzmittel der französischen Unternehmen länger blockiert würden als diejenigen der Schweizer Konkurrenz.⁴⁴
5. Kontrollen durch die paritätischen Berufskommissionen in der Schweiz, insbesondere im Baugewerbe, könnten sehr detailliert sein und die gesprochenen Geldstrafen verhältnismässig hoch ausfallen.

Auch bei den öffentlichen Ausschreibungen in der Schweiz seien französische Unternehmen gewissen Benachteiligungen ausgesetzt. So wüssten diese Unternehmen teilweise nicht, dass sie an den öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen könnten, beispielsweise über die

⁴³ Diese Bestimmungen gilt für alle EU-27- und EFTA-Staaten.

⁴⁴ Die Behauptung einer längeren Blockierung ist unzutreffend, da Schweizer Betriebe das ganze Jahr über tätig sind und damit eine Jahreskaution leisten müssen.

Plattform simap.ch. Im Vergabeprozess seien dann die Kriterien manchmal nicht verständlich, wogegen einige französische Unternehmen bereits Beschwerde eingereicht hätten. Zudem werde bei gleichwertigen Dienstleistungspaketen oftmals das schweizerische Angebot bevorzugt, wodurch vor allem die kleinen französischen Unternehmen benachteiligt würden. Auch habe es Fälle gegeben, in welchen sich Schweizer Dienstleistungsempfänger und –erbringer bereits vor der öffentlichen Ausschreibung über ein Geschäft einig gewesen seien.

Der *Handelskammer Deutschland-Schweiz* sind keine Probleme oder Beschwerden ihrer Mitglieder bei öffentlichen Ausschreibungen bekannt. Probleme im Bereich der kurzfristigen Dienstleistungserbringung werden in der trinationalen Arbeitsgruppe (Deutschland, Österreich, Schweiz, Liechtenstein mit Beobachterstatus) jährlich besprochen.

7 Analyse der Schwierigkeiten und ergriffene Massnahmen

7.1 Herausforderungen von Schweizer Unternehmen in Nachbarländern

Italien

Es gibt zweierlei Schwierigkeiten bei der Erbringung von Dienstleistungen oder der Teilnahme an Ausschreibungen im Staatsvertragsbereich in Italien, welche von den 17 Unternehmen der *Camera di Commercio Cantone Ticino* genannt wurden (weniger als 2% der 900 Mitglieder der Kammer), die auf den Fragebogen geantwortet haben: Verwaltungskosten aufgrund der Komplexität der italienischen Vorschriften und höhere Preise in der Schweiz im Vergleich zu Italien. Diese beiden Faktoren entmutigen kleine und mittlere Unternehmen im Tessin, sich in Italien zu engagieren. Keines der Unternehmen, die auf die Umfrage geantwortet haben, hat in den letzten fünf Jahren an Ausschreibungen in Italien teilgenommen.

Um hier Abhilfe zu schaffen, sollten nach Meinung der *Camera di Commercio Cantone Ticino* die Gesetzgebung und die Verfahren des italienischen Rechtssystems durch mehr Transparenz vereinfacht werden. Dies kann jedoch nur durch Strukturreformen seitens Italiens erreicht werden. Es ist zu beachten, dass die italienische Gesetzgebung für alle in- und ausländischen Akteure gilt, auch für jene aus der Schweiz. Solange keine Diskriminierung von Schweizer Unternehmen vorliegt, gibt es keine Möglichkeit, bei den italienischen Behörden oder im Rahmen des Gemischten Ausschusses Schweiz-EU zum FZA zu intervenieren. Die Schweiz ist jedoch bestrebt, den vertraglichen Rahmen und die Rahmenbedingungen für Schweizer Unternehmen durch einen regelmässigen Dialog zu verbessern, unter anderem durch informelle Kontakte zwischen der Kommission für das Beschaffungswesen Bund-Kantone (KBBK) und der zuständigen italienischen Behörde (ANAC) sowie durch die jährlichen Treffen zwischen dem SECO und dem italienischen Aussenministerium (*Dialogo economico Svizzera-Italia*).⁴⁵

⁴⁵ Bis 2019 beim Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung; die Kompetenzen für den Wirtschaftsdialo g sind nun an das Aussenministerium übertragen worden.

Frankreich

Die Mitglieder der Industrie- und Handelskammer des Kantons Genf, die auf die Umfrage geantwortet haben, nannten als einzige Schwierigkeit das Problem der Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der Preise (hohe Schweizer Kosten), wie auch von den Tessiner Akteuren erwähnt. Die einzige Lösung für Schweizer Unternehmen, die mit diesem Problem konfrontiert sind, besteht darin, andere Stärken (Servicequalität, Produktinnovation, Zuverlässigkeit) hervorzuheben. Mit Frankreich sind keine Fälle von Diskriminierung bekannt geworden.

Deutschland

Von den 7 Mitgliedsfirmen (von 750) der Deutschen Handelskammer in der Schweiz wurden keine grösseren Schwierigkeiten mit Deutschland genannt.

7.2 Herausforderungen von ausländischen Unternehmen in der Schweiz

Gemäss Umfrage nennen ausländische Unternehmen punktuell Herausforderungen im Zusammenhang mit den Bedingungen für die Ausübung der freien Dienstleistungserbringung in der Schweiz. Aufgezählt werden die Voranmeldung, die Erfüllung der Kautionspflicht und die bei Vorliegen eines Verstosses von den paritätischen Kommissionen verhängten Bussgelder. Hinzu kommt der Eindruck, dass bei Ausschreibungen lokale Schweizer Firmen bevorzugt werden. Ein Nachweis ist jedoch nicht erbracht worden.

Die Schweiz steht im regelmässigen Dialog mit den Nachbarstaaten und ist bemüht, pragmatische Lösungen zu finden. So werden etwa im Gemischten Ausschuss des FZA regelmässig verschiedene Fragen zur Umsetzung des FZA diskutiert (vgl. Kapitel 3.1.2). Seit 2008 trifft sich die Trinationale Arbeitsgruppe (Deutschland, Österreich, Schweiz, Liechtenstein mit Beobachterstatus) jährlich. Der Dialog mit Frankreich erfolgt über die französisch-schweizerische Expertengruppe für flankierende Massnahmen, die sich regelmässig trifft, um die Anwendung der flankierenden Massnahmen zu erläutern und zu erleichtern. In beiden Foren können die Sozialpartner Probleme thematisieren und über die Jahre gelang es Vollzugsschwierigkeiten zu beheben. So beispielsweise die Einführung einer «Notfall-Regelung» sowie eines Musterprozesses zur Harmonisierung des Vollzugs in den Kantonen und durch die paritätischen Kommissionen. Ebenfalls haben diese Foren zu einem unterjährigen intensiven Kontakt geführt. Damit tragen diese Arbeitsgruppen wesentlich zur Zielerreichung bei, die Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen für in- und ausländische Arbeitnehmer zu garantieren und einen fairen Wettbewerb für alle zu gewährleisten – wie dies auch die revidierte Entsende-Richtlinie für den EU-Raum anvisiert.

8 Schlussfolgerungen

Die zur Beantwortung des Postulats bei den wichtigsten Wirtschaftsakteuren für grenzüberschreitende Beziehungen mit den Nachbarländern durchgeführte Umfrage ergab nur sehr wenige Rückmeldungen (im Durchschnitt 2% der kontaktierten Firmen). Die Gründe für den geringen Rücklauf könnten darin liegen, dass die überwiegende Mehrheit der Akteure keine grösseren Schwierigkeiten vorfindet, oder das Engagement in der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung und die Teilnahme an internationalen Ausschreibungen aufgegeben hat. Die vorliegenden Schlussfolgerungen basieren einerseits

auf dem Ergebnis der Umfrage bei den Unternehmen, andererseits auf den regelmässigen Kontakten der Verwaltung mit Unternehmen, die in den Nachbarländern tätig sind.

Aus methodologischen Gründen⁴⁶ wurde der Fokus des vorliegenden Berichts auf Italien gelegt. Dies, da die Herausforderungen in punkto Marktzugang für Schweizer Dienstleistungserbringer in Italien – wie etwa auch in der Begründung des eingereichten Postulates dargestellt – als besonders gross umschrieben werden. Wie im Bericht erwähnt, gibt es aber in allen Nachbarstaaten⁴⁷ der Schweiz Anforderungen für Schweizer Dienstleistungserbringer, die als Marktzugangshindernisse aufgefasst werden können.⁴⁸

Einige Umfrageteilnehmer nannten als Hauptprobleme - in Bezug auf Italien - die Verwaltungskosten, die sich aus der komplexeren und weniger transparenten Gesetzgebung ergeben, sowie die Schwierigkeit für Schweizer Unternehmen, mit dem tieferen italienischen Preisniveau zu konkurrieren. Die Kapitel 4 und 5 zeigen, dass die Verfahren für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung und für die Teilnahme an Ausschreibungen in Italien und in der Schweiz vergleichbar sind, da sie weitgehend durch internationale Vereinbarungen vorgegeben sind. In der Praxis sind die italienischen Verwaltungsverfahren aus Sicht der Unternehmen jedoch komplexer und zeitaufwändiger als die schweizerischen Verfahren.

Die Umfrage hat keine systematischen Diskriminierungen von Schweizer Dienstleistungserbringern und Teilnehmern an öffentlichen Ausschreibungen im Staatsvertragsbereich in Italien zum Vorschein gebracht. Der geringe Rücklauf relativiert jedoch die Aussagekraft der Resultate, sowohl in Bezug auf die geäusserten wie auch auf möglicherweise nicht angesprochene Herausforderungen beim Marktzugang.

Im Vollzug ergibt sich, dass Behörden unterschiedlicher Regionen den Beurteilungsspielraum im gegebenen Rechtsrahmen unterschiedlich wahrnehmen. Dies kann jedoch nicht mit Diskriminierung gleichgesetzt werden, solange der Rechtsrahmen eingehalten wird. Die grösste Herausforderung für Schweizer Firmen in Italien ist die Bürokratie, welche sich die hiesigen Firmen in der Schweiz nicht gewohnt sind. Die bürokratischen Hindernisse in Italien, die von den Schweizer Akteuren angetroffen werden, sind die grössere Komplexität der italienischen Vorschriften im Vergleich zu den Schweizer Vorschriften, die komplexere und detailliertere Formulierung der Ausschreibungen (mit mehr Dokumentationsanforderungen, die für die Teilnahme vorzulegen sind), die Pflichtmitgliedschaft in bestimmten Berufsverbänden (albi professionali, casse edili) sowie die längeren Verfahren, die höhere Verwaltungskosten verursachen.

Im Postulat ist vom Aspekt der Gegenseitigkeit die Rede. Der Begriff Reziprozität wird häufig missverstanden. Eine Schweizer Firma kann in Italien nicht nach Schweizer Bürokratiestandards behandelt werden, weil italienische Firmen in der Schweiz nach Schweizer Bürokratiestandards behandelt werden. Dies würde bedeuten, dass Schweizer Firmen in Italien bessergestellt würden als italienische Firmen. Was Schweizer Firmen hingegen gestützt auf die internationalen Abkommen mit Italien fordern können, ist eine Gleichbehandlung mit in Italien ansässigen Firmen. Dies entspricht der in den internationalen

⁴⁶ Die Optik des Postulates folgte insbesondere der Dienstleistungserbringung durch Unternehmen des Kantons Tessin.

⁴⁷ In Frankreich sind bspw. die «Carte BTP» und die «garantie décennale» sowie der Vertreter vor Ort zu nennen, in Deutschland und Österreich insbesondere die Beitragsleistung an die Urlaubskassen.

⁴⁸ Ein methodologisch breiterer Ansatz mit Fokus auf das EU-Entsenderecht findet sich im Bericht des Bundesrates vom 24. Februar 2021 in Erfüllung des Postulates 17.3126 Buttet vom 15. März 2017: "Das Dumping im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern bekämpfen. Vorzeigeschülerin Schweiz?", Publikationshinweis (admin.ch). Altnationalrat Yannick Buttet beauftragte in seinem Postulat den Bundesrat, «einen Bericht vorzulegen, in dem verglichen wird, wie die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern gegen Sozial- und Lohndumping vorgehen und welche flankierenden Massnahmen die Schweiz im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens getroffen hat. Die Diskrepanzen zwischen den Vorgaben der EU-Richtlinien und den tatsächlich von den Mitgliedstaaten getroffenen Massnahmen müssen Gegenstand einer separaten Analyse sein.»

Abkommen üblichen Inländerbehandlung (National Treatment). Wird diese Inländer-Gleichbehandlung verletzt, kann man von einer Diskriminierung sprechen. Dafür gibt es gestützt auf die Umfrage keine Evidenz. Anforderungen für ausländische Firmen können leicht divergieren, weil beispielsweise gewisse Nachweise oder Beglaubigungen erbracht werden müssen, welche für inländische Firmen gegeben sind. Solche Unterschiede in den Anforderungen bedeuten jedoch nicht, dass eine Verletzung des Prinzips der Nichtdiskriminierung vorliegt.

Italiens relativ komplexer gesetzlicher Rahmen im Vergleich zu den anderen Nachbarländern und der Schweiz hat zur Folge, dass sich Schweizer Akteure mit einer grösseren Bürokratie und gewissen Marktzugangshindernissen konfrontiert sehen können. Die Schweiz ist daher in der Vergangenheit öfter als in anderen Nachbarländern aktiv geworden, um die Interessen ihrer Unternehmen zu verteidigen. Dies war zum Beispiel 2010 im Bereich der Ausschreibungen der Fall. Nach Interventionen des SECO bei der Europäischen Kommission und bei den betroffenen italienischen Ministerien beschloss Italien schliesslich im April 2011, die Schweiz von der Liste der Länder zu streichen, deren Unternehmen eine vorgängige Genehmigung des Finanzministeriums einholen müssen, wenn sie sich um öffentliche Aufträge bewerben wollen.⁴⁹

Es ist der Schweiz in den letzten Jahren gelungen, den bilateralen Rahmen der Wirtschaftsbeziehungen mit Italien zu verbessern und spezifische Probleme zu lösen. So steht die Schweiz beispielsweise nicht mehr auf den schwarzen Listen, die sich auf die Handelsbeziehungen auswirkten, wie zu Beginn des Berichts erläutert wurde. Auch das Problem der radiometrischen Kontrollen von metallischen Halbfabrikaten, die Italien seit April 2010 an der Grenze kontrolliert, konnte gelöst werden: Am 18. Dezember 2020 wurde ein bilaterales Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung unterzeichnet. Schliesslich hat die Schweiz den informellen Dialog mit der neuen italienischen Behörde für die Überwachung des öffentlichen Beschaffungswesens (Autorità nazionale anticorruzione ANAC) reaktiviert, um gegebenenfalls mögliche praktische Fragen bei der Umsetzung der internationalen Abkommen ansprechen zu können.

Der Bericht beschränkt sich auf die beiden im Postulat genannten Bereiche, die nur einen kleinen Teil der gesamten bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit den Nachbarländern ausmachen. Wie die allgemeine Beschreibung des Handels und der Investitionen mit unseren Nachbarländern in Kapitel 2 zeigt, ist Deutschland mit einem Handelsvolumen von CHF 98 Milliarden der grösste Wirtschaftspartner der Schweiz, während Italien mit CHF 19 Milliarden und Frankreich mit CHF 14 Milliarden jeweils das zweitgrösste Importland und der drittgrösste Exportmarkt der Schweiz sind. In Anbetracht ihrer Bedeutung werden diese Handelsbeziehungen global gesehen mit sehr wenigen Schwierigkeiten geführt.

Der Bundesrat hat am 26. Mai 2021 betont, dass es im gemeinsamen Interesse der Schweiz und der EU liegt, die bewährte bilaterale Zusammenarbeit weiterzuführen. Der Bundesrat wird daher bestrebt bleiben, die Partnerschaft mit der EU auf Basis des bilateralen Vertragswerks weiter zu pflegen, wo möglich und im gegenseitigen Interesse auszubauen und damit gute Rahmenbedingungen auch für die Wirtschaftsakteure zu ermöglichen.

⁴⁹ Gemäss Art. 37 des Gesetzes 122 vom 30.07.2010.