

Einfache Anfrage Simmler-St.Gallen vom 1. Juni 2021

Gescheiterte Verhandlungen zum Rahmenabkommen: Folgen für den Grenzkanton St.Gallen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 24. August 2021

Monika Simmler-St.Gallen erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 1. Juni 2021 nach den Folgen der gescheiterten Verhandlungen zum institutionellen Rahmenabkommen mit der Europäischen Union (EU) für den Grenzkanton St.Gallen. Sie interessiert sich in diesem Zusammenhang für die Konsequenzen für den Industriestandort St.Gallen, für die Bildungs- und Kulturinstitutionen im Kanton St.Gallen sowie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bodensee-Raum. Ferner stellt sie die Frage, ob sich die Regierung auf Bundesebene für die Freigabe des Kohäsionsbeitrags an die erweiterte EU einzusetzen gedenkt.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Entscheid des Bundesrates vom 26. Mai 2021, die Verhandlungen mit der EU zum Rahmenabkommen abubrechen, stellt eine wesentliche und weitreichende Weichenstellung in Bezug auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU dar. Die Regierung bedauert das Scheitern der Verhandlungen. Aus Sicht der Regierung sind geordnete und sichere Beziehungen zur EU für die Schweiz und den Kanton St.Gallen nach wie vor von grosser Bedeutung. Die Regierung wird sich daher – insbesondere auch im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) – mit Nachdruck dafür einsetzen, dass an den bestehenden bilateralen Verträgen festgehalten wird. Zudem müssen die Folgen des Scheiterns sowie allfällige Unsicherheiten über die weitere Entwicklung des Verhältnisses zur EU rasch geklärt werden, um das weitere europapolitische Vorgehen aufgleisen zu können. Die KdK hat sich dafür ausgesprochen, weiterhin eng mit dem Bund zusammenzuarbeiten, um das vertragliche Netzwerk mit der EU und weiteren Handelspartnern zu sichern und auszubauen.

Der Kanton St.Gallen hat sich im Rahmen seines Vorsitzjahrs in der Internationalen Bodensee Konferenz (IBK) an den Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten gewandt und seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht, dass das Scheitern des Rahmenabkommens die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU nachhaltig belasten könnte. Die Grenzregionen sind besonders auf stabile und partnerschaftliche Beziehungen angewiesen. Die Regierungschefs und Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertreter der IBK haben sich daher für eine rasche Klärung des weiteren Vorgehens ausgesprochen und an die nationale Ebene sowie an die EU appelliert, den Dialog fortzuführen. Auf Massnahmen, die das Potenzial für eine negative Dynamik im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU haben, sind zu verzichten.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Für die Ostschweizer Unternehmen bzw. die Ostschweizer Exportwirtschaft ist der Marktzugang zum EU-Binnenmarkt von grosser Bedeutung: 60 Prozent der Ostschweizer Exporte gehen in die EU und auch die rund 9'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger mit Hauptwohnsitz im Ausland sind für den Ostschweizer Arbeitsmarkt von grosser Bedeutung.

Der Regierung ist nicht bekannt, ob St.Galler Betriebe aufgrund des Scheiterns des Rahmenabkommens Verlagerungen von Arbeitsplätzen ins benachbarte Ausland planen. Wird jedoch der bilaterale Weg mit der EU nicht weitergeführt oder weiterentwickelt, dürfte dies

auf längere Sicht weitreichende Auswirkungen auf Schweizer Unternehmen und somit auch auf den Exportkanton St.Gallen haben. Die Gefahr, dass Schweizer Unternehmen Arbeitsplätze ins benachbarte Ausland verlagern, um den Zugang zum EU-Binnenmarkt zu sichern, würde steigen.

Konkrete Auswirkungen ergeben sich bereits für die Medizinalprodukte-Branche: Seit dem 26. Mai 2021 gelten in der EU neue Vorschriften für Medizinalprodukte. Damit ab diesem Zeitpunkt die Schweizer Medizintechnikindustrie ihren barrierefreien Zugang zum EU-Markt hätte behalten können, hätte das bilaterale Abkommen zum Abbau technischer Handelshemmnisse (SR 0.946.526.81) aktualisiert werden müssen. Für Schweizer Unternehmen sind somit erhebliche Handelshürden beim Export in die EU zu erwarten.

2. Die Beteiligung der Schweiz an den Programmen der EU im Bildungsbereich hat für den Kanton St.Gallen erhebliche Bedeutung. So wurden etwa seit der im Jahr 2016 erfolgten Vollasoziiierung an «Horizon 2020», dem Forschungsprogramm der EU für die Jahre 2014 bis 2020, im Kanton St.Gallen 50 Beteiligungen an EU-Projekten mit einem Fördervolumen von mehr als 16 Mio. Euro eingeworben.¹ 30 dieser Projekte waren in Unternehmen, dreizehn an der Universität St.Gallen und sieben an den Teilschulen der ehemaligen Fachhochschule Ostschweiz (FHS St.Gallen, HSR Rapperswil, NTB Buchs)² angesiedelt.

Kurzfristig hat das Scheitern des Rahmenabkommens nur geringe Folgen für den Bildungsbereich. Laufende und bewilligte Projekte im Rahmen von Horizon 2020 sowie «Eurostars»³ können wie geplant weitergeführt werden. Auch in den bereits veröffentlichten Arbeitsprogrammen der EU können die Forschenden der St.Galler Hochschulen weiterhin Projekte einreichen.

Durch das Scheitern des Rahmenabkommens ist jedoch die künftige Teilnahme an europäischen Forschungsprogrammen in Frage gestellt: Die Europäische Kommission hat Mitte Juli 2021 das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) informiert, dass die Schweiz bei den Eingaben von (neuen) Forschungsprojekten für Horizon Europe und damit verbundenen Programmen und Initiativen als nicht-assoziiertes Drittstaat⁴ behandelt wird. Dieser Status kann zwar jederzeit wieder geändert werden, gilt aber nun zumindest für die Ausschreibungen des Jahres 2021.

Im Status als nicht-assoziiertes Drittstaat können sich Projektteilnehmende in der Schweiz nach wie vor in rund Zweidrittel der Projekte von Horizon Europe und namentlich an den meisten Verbundprojekten beteiligen. Die Finanzierung des Schweizer Projektpartners erfolgt jedoch nicht durch die Europäische Kommission, sondern während der gesamten Projektdauer durch den Bund. Die Teilnahme an Einzelprojekten des European Research Council (ERC Grants) – der «Champions League» der europäischen Forschung, die insbesondere bei der Berufung von exzellenten Forschenden aus dem europäischen Ausland

¹ Quelle: H2020 projects dashboard der EU, <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard>, ohne die Projekte an der EMPA St.Gallen.

² Die FHS St.Gallen, die HSR Rapperswil und die NTB Buchs sind auf den 1. September 2020 zur Ost – Ostschweizer Fachhochschule (OST) zusammengeführt worden.

³ Eurostars ist ein Kooperationsprojekt der EU und von EUREKA (weltweites Netzwerk für internationale Forschungsk Kooperationen). Eurostars unterstützt Innovationsprojekte von innovativen Schweizer kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mit internationalen Partnern. Weitere Informationen: www.inno-suisse.ch/inno/de/home/go-global/eurostars.html.

⁴ Gemäss EU-Nomenklatur werden alle Nicht-EU-Mitgliedstaaten als Drittstaaten bezeichnet. Im Rahmen von Horizon Europe und anderen EU-Programmen wird dabei zwischen assoziierten Staaten und nicht-assoziierten Drittstaaten unterschieden. In der zweiten Kategorie erhalten Teilnehmer aus einkommensstarken Drittstaaten wie die Schweiz im Normalfall keine Förderung durch die Europäische Kommission, während eine Reihe von Drittstaaten mit niedrigen und mittleren Einkommenszahlen automatisch für eine Förderung durch die Europäische Kommission in Frage kommen.

eine immer grössere Rolle spielt – und den Doktorandennetzwerken (MSCA Postdoctoral Fellowships und MSCA COFUND sowie EIC Accelerator) hingegen ist als Drittstaat (ab dem Ausschreibungsjahr 2022) prinzipiell nicht mehr möglich.⁵ Dies wiegt schwer und erhöht die Gefahr der Abwanderung von Forscherinnen und Forschern von Schweizer Hochschulen in die EU markant.

Vergleichbare Schwierigkeiten zeichnen sich auch mit Blick auf den Zugang zu den Marie-Sklodowska-Curie-Stipendien sowie zum Programm «Erasmus+» ab.

Die Universität St.Gallen, die Ost – Ostschweizer Fachhochschule (nachfolgend OST) und die Pädagogische Hochschule St.Gallen (PHSG) rechnen mit konkreten negativen Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern aus dem EU-Raum. Derzeit beobachtet die Universität St.Gallen eine starke Verunsicherung bei den eigenen Forschenden und ihren europäischen Partnern. Das Grants Office an der Universität St.Gallen (als Eurosearch-Regionalbüro) erhält fast täglich entsprechende Anfragen von Forschenden der Universität St.Gallen, der OST, der EMPA St.Gallen oder von anderen Forschungseinrichtungen in der Ostschweiz zu den Möglichkeiten der Beteiligung von Schweizer Forschenden an EU-Projekten. Die st.gallischen Hochschulen beobachten eine Tendenz, dass Schweizer Partner angesichts des derzeit unklaren Status für Projekte erst gar nicht angefragt bzw. in den Forschungskonsortien nicht berücksichtigt werden.

Insgesamt unterstützt der Kanton St.Gallen angesichts dieser Ausgangslage alle Anstrengungen des Bundesrates, die vollständige Assoziierung an Horizon Europe und die weiteren betroffenen Programme und Initiativen im Bildungsbereich zum frühestmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen. Aufgrund der ausgezeichneten Reputation der Schweizer Hochschulen und von deren weitverzweigten Netzwerken mit Hochschulen im EU-Raum liegt eine Vollasoziiierung aus Sicht der Regierung auch im Interesse der EU.

3. Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Kulturinstitutionen in der Schweiz (bzw. im Kanton St.Gallen) und der EU sind unmittelbar keine negativen Auswirkungen zu erwarten. Die bestehenden bilateralen Verträge gelten nach wie vor. Hingegen ist eine (erneute) Teilnahme am EU-Programm «Media» (Rahmenprogramm «Kreatives Europa» zur Förderung der Kulturbranche und dessen audiovisuellen Sektors) für die Jahre 2021 bis 2027 höchstwahrscheinlich nicht mehr möglich bzw. bis auf Weiteres blockiert. Die vom Bund getroffenen Übergangsmassnahmen werden begrüsst und sollten in den EU-Kulturprogrammen beibehalten werden.

Potenziell gravierender wirkt sich Scheitern des Rahmenabkommens auf die Präsenz der Schweizer Kultur im europäischen Raum aus. Daher ist die Pflege der bestehenden Strukturen und Kontakte als umso wichtiger einzustufen. Bezüglich des Kantons St.Gallen sind namentlich die IBK und ihre Kulturkommission zu nennen, die über die Gefässe des Kulturforums, der Förderpreise sowie der Künstlerbegegnung den grenzüberschreitenden Austausch pflegen.

4. In der gegenwärtigen Situation nimmt die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weiter zu. Der Kanton St.Gallen pflegt im Rahmen der so genannten «kleinen Aussenpolitik» eine bewährte und intensive Zusammenarbeit mit seinen direkten Nachbarn.

⁵ Für die Ausschreibungen des Jahres 2021 der ERC Starting Grants und der ERC Consolidator Grants – beides bereits geschlossene Ausschreibungen – gilt eine Ausnahmeregelung. Weil bei diesen Projekttypen die Gastinstitution bis kurz vor dem Abschluss des Grant Agreements angepasst werden kann, werden Projektanträge von Forschenden (Principal Investigators) an schweizerischen Gastinstitutionen von der Europäischen Kommission evaluiert. Forschende mit einem erfolgreich evaluierten ERC erhalten eine Direktfinanzierung vom Bund.

Das Scheitern des Rahmenabkommens hat darauf keine direkten Auswirkungen. Das Verhältnis zu den Ansprechpartnern in den angrenzenden Bundesländern ist vertrauensvoll und geprägt von der lösungsorientierten Bearbeitung von Fragestellungen, welche die beteiligten Partner unmittelbar betreffen.

Die Zusammenarbeit im Metropolitanraum Bodensee erfolgt auf regionaler Ebene und beruht auf der verabschiedeten Charta vom 27. August 2019. Als Ziele sind die Stärkung des Profils und der Standortfaktoren mit Blick auf eine starke Position im internationalen Wettbewerb festgelegt. Die Zusammenarbeit fokussiert auf die eigenen Stärken, sie ist nicht institutionalisiert und greift gezielt aktuelle Themen auf. Sie eignet sich durchaus zur Stärkung der bilateralen Beziehungen mit Vorarlberg und dem süddeutschen Raum sowie für punktuelle Verbesserungen der multilateralen Zusammenarbeit, sie vermag aber nicht die Nachteile infolge des gescheiterten Rahmenabkommens im Bereich der Handelsbeziehungen aufzufangen.

5. Die Regierung befürwortet sämtliche Schritte, die im Sinn des bilateralen Wegs ein langfristiges und stabiles Verhältnis zur EU sichern. Dazu kann auch die Freigabe des Kohäsionsbeitrags an die erweiterte EU gehören.