

Speaking Points von Bundesrat Didier Burkhalter, Vorsteher
des EDA

Medienkonferenz vom Mittwoch, 26. Juni 2013

**Europapolitik der Schweiz: Institutionelle Fragen und
Mittelfriststrategie des Bundesrats**

Es gilt das gesprochene Wort

Darstellung nach Frage/Antwort-Prinzip

Was ist das Hauptziel?

Es geht darum, den bilateralen Weg zwischen der Schweiz und der EU weiterzuverfolgen, um damit langfristig Wohlstand und Sicherheit unseres Landes zu sichern. Das heisst, dass der bilaterale Weg renoviert werden muss, denn angesichts des sich weiterentwickelnden EU-Rechts ist der Status Quo ein Rückschritt. Der Status Quo erlaubt es nicht, die Rechtssicherheit und das gute Funktionieren der bilateralen Abkommen zu gewährleisten. Das aber ist ein zentraler Faktor für die Schweizer Unternehmen.

Ohne institutionellen Überbau werden sich erstens keine neue Marktzugangsabkommen mit der EU mehr abschliessen lassen. Zweitens, und noch viel gravierender, werden auch die

Rechtsgrundlagen der bestehenden Abkommen erodieren, was den bilateralen Weg grundsätzlich in Frage stellen wird.

Wie sind wir vorgegangen?

Zu Beginn des Jahres 2012 standen sich die Positionen der EU und der Schweiz diametral entgegen. Die EU wollte den bilateralen Weg nicht mehr, die Schweiz ihrerseits wollte keine Änderung des Status quo. Der bilaterale Weg war in wichtigen Bereichen blockiert. Um die Fronten aufzuweichen, machte die Schweiz im Juni 2012 institutionelle Vorschläge.

Das zweite Halbjahr war dann durch intensive politische und diplomatische Kontakte mit der EU und den Mitgliedstaaten geprägt.

Ende 2012 liess die EU verlauten, sie sei „für eine Vertiefung der wichtigen Beziehungen mit der Schweiz bereit, auch im Bereich des Binnenmarkts“¹ – sofern der bilaterale Weg renoviert wird. Das Bekenntnis der EU zu einer weiterhin bilateralen Gestaltung der Beziehungen zur Schweiz war ein wichtiger Zwischenerfolg für uns.

Von Ende 2012 bis im Frühling 2013 führten die Schweiz und die EU einen technischen Dialog, um mögliche Lösungswege aufzuzeigen. Es ging darum, Diskussionsfelder abzustecken, innerhalb deren anschliessend institutionelle Lösungen verhandelt werden könnten. Die beiden technischen Delegationen haben entschieden, den politischen Behörden (dem Bundesrat sowie der Kommission und dem Europäischen Rat) in einem gemeinsamen Bericht (ein

¹ Brief des Präsidenten der EU-Kommission, José Manuel Barroso an die damalige Bundespräsidentin E. Widmer-Schlumpf

Novum!) drei Optionen zu unterbreiten – drei mögliche Diskussionsfelder.

In der Schweiz hat eine interdepartementale Gruppe diesen Prozess begleitet und ihre Einschätzung abgegeben. In der schweizerischen Delegation waren mehrere Departemente und die Kantone vertreten. Der Bundesrat hat sich auf der Basis einer Diskussionsnotiz des EDA mit der Thematik befasst. Diese Diskussionsnotiz war vorgängig dem Ausschuss Aussenpolitik des Bundesrats unterbreitet und durch einen Gesamtüberblick über die hängigen Abkommen sowie eine Mittelfriststrategie ergänzt worden.

Der Bundesrat hatte zu entscheiden, ob Verhandlungen mit der EU in einem dieser drei Diskussionsfelder eröffnet werden sollten – und wenn ja in welchem.

Der Bundesrat konnte dabei auch Präzisierungen vornehmen und Rote Linien definieren, die er nicht zu überschreiten bereit ist.

Welches sind die zentralen institutionellen Fragen?

Vier Fragen sind zu regeln:

- Die Rechtsanpassung: Mittels welcher Verfahren kann die Übernahme von neuem Recht erfolgen, d.h. wie werden Vertragsanpassungen infolge allfälliger neuer gesetzlicher Entwicklungen vorgenommen (damit unsere Abkommen aktuell, der Marktzugang vollständig und der Rechtsrahmen einheitlich bleiben)?
- Die Auslegung dieses EU-Rechts: Wie ist ein Rechtsakt im konkreten Fall auszulegen?

- Die Überwachung auf schweizerischem Territorium:
Werden die Abkommen korrekt angewandt?
- Die Streitbeilegung: Mittels welcher Verfahren sollen Unstimmigkeiten zwischen der EU und der Schweiz bezüglich der Anwendung der Abkommen ausgeräumt werden?

Welche Lösungen beinhaltet der Schweizer Vorschlag vom Juni 2012?

- Die Schweiz soll an der Erarbeitung von künftigem Recht beteiligt werden und die Rechtsübernahme soll dynamisch erfolgen, jedoch nicht automatisch (das Recht zur Durchführung von Referenden, d.h. die Souveränität des Volkes, muss gewahrt werden).
- Eine Auslegung der Bestimmungen der bilateralen Abkommen, die die Auslegung des EU-Gerichtshofs betreffend den EU-Acquis berücksichtigt (da die Schweiz im Rahmen der Abkommen Binnenmarktrecht anwendet) sowie ein institutionalisierter Dialog zwischen dem Bundesgericht und dem Gerichtshof der EU.
- Eine neue nationale Überwachungsbehörde der Schweiz, die unabhängig von der Regierung ist und vom Parlament ernannt wird.
- Ein Streitschlichtungsmechanismus in drei Phasen: Gemischter Ausschuss, nach einer bestimmten Frist Ausgleichsmassnahmen, Prozedur zur Bewertung der Verhältnismässigkeit dieser Ausgleichsmassnahmen vor einem Schiedsgericht.
- Die institutionelle Lösung sollte auf neue Abkommen angewandt werden.

Was steht im technischen Bericht CH-EU?

Drei Optionen – drei Diskussionsfelder – werden vorgezeichnet. Diese kann man wie folgt zusammenfassen:

- 1) Andocken an EWR-Institutionen
(Überwachungsorgane EFTA und Gerichtshof EFTA):
diese Option impliziert einen verbindlichen neuen institutionellen Rahmen und die Möglichkeit, dass ein supranationales Gericht die Schweiz verurteilt (wobei es sich um ein Gericht handelt, das nicht die Kompetenz hat zur Interpretation des EU-Acquis, weshalb sich die EU auch nicht an seine Entscheide gebunden fühlt).
Der BR hat entschieden, diese Option nicht weiterzuverfolgen (zumal sie nahe bei der vom Volk verworfenen Lösung von 1992 liegt).

- 2) Schaffung neuer gemeinsamer Institutionen CH und EU in der Form einer Überwachungsbehörde und eines Gerichts. Man hätte in diesem Fall schwerfällige und teure Institutionen, wobei das Ergebnis analog wäre zur ersten Option (EU würde sich nicht an die Entscheide gebunden fühlen, akzeptiert nur den Europäischen Gerichtshof zur Auslegung von EU-Recht).
Auch diese Option wird der BR nicht weiterverfolgen.

- 3) Die dritte Option funktioniert ohne neue Institutionen: keine neue Überwachungsbehörde, kein neues Gericht, keine Richter, die die Schweiz verurteilen können.
Gemäss dieser Option bleiben die Gemischten Ausschüsse weiterhin zuständig im Streitfall, aber beide Vertragsparteien können eine Auslegung des relevanten EU-Rechts durch den Europäischen Gerichtshof

einfordern. Es obliegt den Gemischten Ausschüssen, eine Lösung auf der Basis dieser Auslegung umzusetzen.

Im Falle eines in der Schweiz durch einen Bürger oder ein Unternehmen angestrebten Gerichtsverfahrens ist das Bundesgericht in letzter Instanz zuständig; es kann aber ebenfalls eine Rechtsauslegung durch den Europäischen Gerichtshof beantragen, bevor es ein Urteil fällt.

Das institutionelle Abkommen wird horizontal gültig sein, das heisst für alle bestehenden und künftigen Marktzugangsabkommen.

Wichtig ist aber: Die Ziele, der Anwendungsbereich und die materiellen Bestimmungen der bestehenden Abkommen werden sich durch die neuen institutionellen Mechanismen nicht verändern.

Aufgrund der Tatsache, dass die Institutionen der Schweiz mit der dritten Option intakt bleiben, ist diese aus Sicht des Bundesrats am besten geeignet, die Interessen der Schweiz zu wahren. Der Bundesrat hat deshalb entschieden, diese Option zu vertiefen, klare Grenzen festzulegen und ein entsprechendes neues Verhandlungsmandat vorzubereiten.

Wie geht es weiter?

Der Bundesrat hat sich entschieden, einen Entwurf für ein Verhandlungsmandat auszuarbeiten. Er hat hierzu den

Rahmen festgelegt und rote Linien vorgezeichnet. Er grenzt damit das Verhandlungsfeld ein, das auf technischer Ebene vorgezeichnet wurde (Kompromisse jenseits dieser Linien wird der Bundesrat nicht akzeptieren).

Der Entwurf für ein Mandat wird jetzt gemäss Gesetz in Konsultation gehen: aussenpolitische Kommissionen des Parlaments und Kantone. Wie üblich wird der Bundesrat auch die Sozialpartner konsultieren.

Den definitiven Entscheid über ein Mandat wird der Bundesrat auf der Basis der Ergebnisse dieser Konsultationen fassen.

Damit die Verhandlungen anschliessend beginnen können, bedarf es auch eines vergleichbaren Mandats der EU (das dem schweizerischen Mandat auch inhaltlich ähnelt, vor allem bezüglich Diskussionsfeld). Das setzt einen Entscheid des Rates der EU (der 28 Mitgliedstaaten) auf Vorschlag der EU-Kommission voraus. Das könnte einige Zeit in Anspruch nehmen.

Anschliessend könnten Verhandlungen aufgenommen werden. Über das dereinstige Ergebnis der Verhandlungen wird der Bundesrat erneut befinden. Er kann auch dann immer noch die Reissleine ziehen und zum Status quo zurückkehren. Sollte er hingegen zum Schluss kommen, dass das konkrete Ergebnis akzeptabel und ausgewogen ist, wird er dieses Ergebnis dem Parlament unterbreiten. Auch das Volk wird sich noch äussern können. Die schweizerische Demokratie kommt hier vollständig zum Tragen, das Volk wird das letzte Wort haben.

Wie sieht der Rahmen des jetzigen Mandatsentwurfs aus und was sind die Unterschiede zu den Vorschlägen vom Juni 2012?

- Eine dynamische, aber keine automatische Rechtsübernahme. Im Falle einer Nichtübernahme des Rechts durch die Schweiz wird der Fall im Gemischten Ausschuss diskutiert. Wenn es zu keiner einvernehmlichen Lösung kommt, kann man bis zur ganzen oder teilweisen Aussetzung des betroffenen Abkommens gehen. Dies entspricht der schweizerischen Position vom Juni 2012 und erlaubt insbesondere die Berücksichtigung der Schweizer Institutionen (vor allem Referendumsrecht). Ausserdem beteiligt sich die Schweiz an der Ausarbeitung des Rechts (ein wichtiger Punkt, nachdem vielfach gesagt wurde, dies sei nicht möglich).
- Keine neue Überwachungsbehörde: Auf jegliche neue nationale oder supranationale unabhängige Überwachungsbehörde wird verzichtet. Das entspricht einem Wunsch, den die parlamentarischen Kommissionen (APK), die einer neuen nationalen Überwachungsbehörde eher skeptisch gegenüberstehen, im Rahmen der Konsultationen vom Frühling 2012 geäußert hatten.
- Bezüglich der Auslegung von EU-Recht und der Streitschlichtung bleiben die Kompetenzen der Gemischten Ausschüsse und des Bundesgerichts gewahrt. Hinzu kommt eine mögliche Anrufung des Europäischen Gerichtshofs, der auf Wunsch einer Vertragspartei eine autoritative Rechtsauslegung zuhanden des Gemischten Ausschusses vornimmt. Anders als bei der ersten und zweiten Option – oder

beim EWR – kann der Gerichtshof die Schweiz jedoch nicht verurteilen. Er kann «nur» eine Rechtsauslegung vornehmen, die den Gemischten Ausschuss hinsichtlich der Auslegung des Binnenmarktrechts in einem bestimmten Kontext bindet. Dem Gemischten Ausschuss obliegt es dann, über eine Lösung im konkreten Fall zu entscheiden. Es gilt jedoch zu beachten, dass sich das Bundesgericht in seiner Auslegung der Abkommen bereits heute weitgehend an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs orientiert. Der Gerichtshof kann das Recht nur unter Berücksichtigung der von der Schweiz übernommenen Bestimmungen und nicht im globalen Rahmen des Binnenmarktrechts auslegen. Seine Entscheide haben nicht die Wirkung von Urteilen in der Schweiz (keine direkte Wirkung). Die Lösung soll auf alle bilateralen Marktzugangsabkommen (bestehende und künftige) und nicht nur auf künftige Abkommen angewandt werden. Das ist positiv zu werten mit Blick auf die Rechtssicherheit und die langfristige Tragfähigkeit des bilateralen Wegs; Der Bundesrat hat entschieden, zusätzliche „rote Linien“ zu definieren, die es im Rahmen der Verhandlungen zu respektieren gilt, um die zentralen Interessen der Schweiz zu garantieren. Politisch hat er damit im Vergleich zu den technischen Vorschlägen das Verhandlungsfeld eingegrenzt:

- Zunächst ist festzuhalten, dass sich die Ziele, das Anwendungsfeld und die materiellen Bestimmungen der bestehenden Abkommen nicht verändern dürfen (das entspricht der Absicht, die im gemeinsamen technischen Bericht CH-EU festgehalten wird).

- Insbesondere dürfen sich die Grundlagen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU nicht ändern; eine Übernahme der Unionsbürgerschaftsrichtlinie durch die Schweiz ist demnach ausgeschlossen.
- Ebenso ist die Entsenderichtlinie in der Schweiz nur durch gleichwertige Rechtsvorschriften anwendbar. Infolgedessen ist die vom Europäischen Gerichtshof entwickelte Rechtsprechung in diesem Punkt ebenfalls nicht unverändert anwendbar.
- Zudem sollen die existierenden flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und das Feld möglicher künftiger flankierender Massnahmen erhalten bleiben.

Wie fügt sich dieses institutionelle Mandat in den europapolitischen Gesamtkontext ein?

Der Bundesrat hat beschlossen, einen ganzheitlichen und koordinierten Ansatz zu verfolgen, da dies der schweizerischen Interessenlage am besten entspricht.

Mögliche institutionelle Verhandlungen fügen sich wie folgt in diesen Ansatz ein:

- Institutionelle Verhandlungen müssen parallel mit Fortschritten im Stromabkommen vorankommen.
- Die Schweiz fordert auch parallele Verhandlungen zu einem Abkommen über Schutzbestimmungen bei chemischen Stoffen (REACH).
- Die Kooperationsabkommen ETS und Galileo müssen verzugslos vorankommen.

- Die Kooperationsprogramme, vor allem die Erneuerung der Beteiligung am Forschungsprogramm (Horizont 2020), müssen ebenfalls vorankommen.
- Abkommen im Steuerbereich müssen parallel vorankommen.
- Eine Erneuerung des Erweiterungsbeitrags hängt von Fortschritten im institutionellen Bereich und im Steuerbereich ab.

Wie sieht der Zeitplan aus?

Drei grosse Etappen in den nächsten Monaten:

Juni 2013: Eintreten und Vorbereitungen

- Grundsätzliches Einverständnis des Bundesrats
- Vorbereitungsarbeiten lanciert
- Fortschritte beim Galileo-Abkommen
- Erwartete Fortschritte «Horizont 2020»

Oktober-Dezember 2013: Mandate und erste Abkommen

- Verabschiedung der Mandate nach Konsultation (institutionelle Fragen, REACH und GSVP-Rahmenabkommen).
- Zinsbesteuerung, MIFID II, Vergangenheitsregelung – Mandate unter Vorbehalt der Konsultationen
- Parallele Unterzeichnung Galileo und Horizont 2020 und Inkrafttreten
- (Unterzeichnung MEDIA- und Bildungsabkommen)
- Abkommen über die letzten Verhandlungspunkte Strom und ETS

April-Juni 2014: Gipfel CH-EU

- Dieses Vorgehen könnte, je nach Entwicklung in den einzelnen Dossiers, zu einem Gipfel Schweiz–EU führen, der im Frühling 2014 organisiert werden könnte.
- Zweck: Finalisierung der noch nicht fertiggestellten Abkommen
- Politische Absprachen
- Dossiers: Institutionelles, Strom, REACH, ETS, GSVP
- Steuerdossiers: Abkommen über die Eckwerte (Zinsbesteuerung und MIFID II) und Abschluss des Dialogs über die Unternehmensbesteuerung
- In diesem Kontext kann sich der Bundesrat verpflichten, die Erneuerung des Erweiterungsbeitrags voranzutreiben.