Institutionelle Fragen

März 2013

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind äusserst eng und gründen auf einem Vertragsnetz, das aus rund 20 zentralen bilateralen Abkommen sowie über 100 weiteren Abkommen besteht. Die Schweiz und die EU erörtern im Rahmen der institutionellen Fragen die Mechanismen, welche die noch effizientere Anwendung der Verträge im Marktzugangsbereich auch in Zukunft gewährleisten sollen. Von «institutionellen Fragen» ist deshalb die Rede, weil diese die Aufgaben, Funktionen und Kompetenzen der Institutionen der EU sowie der Schweiz betreffen. Diese Fragen befassen sich mit den grundlegenden Mechanismen der Zusammenarbeit in den jeweiligen Verträgen. Es soll dabei geregelt werden welche Institution in welcher Situation welche Befugnis hat und welche Verfahren dabei zur Anwendung kommen.

Stand
- Sondierungsgespräche

Der Bundesrat hat verschiedentlich festgehalten – unter anderem in seinem Bericht vom 17. September 2010 über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik dass die Konsolidierung und Erneuerung des bilateralen Wegs einen aussenpolitischen Schwerpunkt der Schweiz darstellt. Nach seiner Einschätzung ist der bilaterale Weg gegenwärtig das am besten geeignete Instrument zur Wahrung der Interessen der Schweiz in Europa und gegenüber der EU, welche mit Abstand ihre wichtigste Wirtschafts- und Handelspartnerin ist. Heute gehen rund 60 % aller Schweizer Exporte in die EU, knapp 80 % aller Schweizer Importe stammen aus dem EU-Raum.

Die Schweiz verfolgt den bilateralen Weg seit der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum europäischen Wirtschaftsraum (EWR) in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992. Mittlerweile haben die Schweiz und die EU rund 20 Hauptabkommen und über 100 weitere Abkommen abgeschlossen, welche einerseits den Zugang für Schweizer Unternehmen zu bestimmten Sektoren des EU-Binnenmarkts gewähren, andererseits in verschiedene Bereichen die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und die EU regeln.

Die Verwaltung der bestehenden Abkommen erfolgt im Rahmen der sogenannten Gemischten Ausschüsse (siehe Kasten).

In den Schlussfolgerungen zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern von 2010[1] bezeichnete der Rat der EU die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU als gut und intensiv, hielt jedoch fest, dass das bisherige System der bilateralen Abkommen an seine Grenzen gestossen sei. Insbesondere brauche es neue Lösungen für die institutionellen Aspekte der Zusammenarbeit.

Im Bereich des Marktzuganges ist es gleichermassen im Interesse der Schweiz, Mechanismen zu finden, die eine schnelle Anpassung an die Entwicklungen des Besitzstandes (Acquis) der EU ermöglichen. Diese sol-

Gemischte Ausschüsse (GA)
- Fast alle Hauptabkommen werden durch spezifische Gemischte Ausschüsse (GA) verwaltet. Diese überwachen und sorgen für das gute Funktionieren der Abkommen. Wenn nötig und im beidseitigen Interesse, werden die bilateralen Abkommen angepasst.
- Die heute circa zwanzig GA bestehen jeweils aus Vertretern der Schweiz und der EU und treffen sich grundsätzlich einmal pro Jahr. Sie behandeln hauptsächlich Anwendungsfragen. Im Falle von Differenzen können diese nach Möglichkeit bereinigt werden.
- Die GA sind zudem Plattform für die Informations-, Konsultations- und Entscheidungsverfahren, wenn ein Abkommen angepasst werden soll. Meist ist eine solche Anpassung aufgrund einer Rechtsentwicklung bei einem der Vertragspartner erforderlich, um die Gleichwertigkeit der Gesetzgebung aufrechtzuerhalten: Dabei geht es meist um technische Anpassungen, die nur eine Änderung der Anhänge erfordern (z.B. Listen der Gesetzgebungen, der Behörden sowie Produktlisten) welche vom GA selbst durchgeführt werden können.
- Beschlüsse werden in den GA im Konsens gefällt und dies auch nur in Fällen, für die das Abkommen die Entscheidungsgewalt dem GA übertragen hat (bspw. Änderungen gewisser Anhänge, technischer Natur). Änderungen der Abkommen selbst müssen durch die dafür vorgesehenen internen Verfahren der Vertragsparteien genehmigt werden, in der Schweiz üblicherweise durch das Parlament und – im Falle eines Referendums – durch das Volk.

[1] www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/118466.pdf

len verhindern, dass neue Hindernisse den Marktzugang für Schweizer Wirtschaftsakteure zum EU-Binnenmarktes erschweren.

Die institutionellen Fragen betreffen folgende vier Bereiche:

- *Rechtsanpassung:* Mittels welcher Verfahren kann die Übernahme von neuem Recht erfolgen, d.h. wie werden Vertragsanpassungen infolge allfälliger neuer gesetzlicher Entwicklungen vorgenommen?
- *Überwachung:* Wie soll die korrekte Anwendung der bilateralen Abkommen sichergestellt werden?
- Auslegung: Wie kann eine homogene Auslegung der bilateralen Verträge sichergestellt werden?
- *Streitbeilegung:* Mittels welcher Verfahren sollen Streitigkeiten zwischen der EU und der Schweiz beseitigt werden und welche Instanz oder Behörde soll bei Unstimmigkeiten zwischen der Schweiz und der EU entscheiden?

Im Rahmen der Konkretisierung des gesamtheitlichen und koordinierten Ansatzes, welchen der Bundesrat bei der Weiterführung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs gemäss seinem Beschluss vom 26. Januar 2011 verfolgt, hat der Bundesrat im Februar 2012 vorgeschlagen, dass die institutionellen Fragen im Zuge der Verhandlung eines konkretes Marktzugangsdossiers (Strom) erörtert werden sollen. Am 20. März 2012 haben die Schweizer Bundespräsidentin und der Präsident der Europäischen Kommission vereinbart, dass die institutionellen Fragen im Rahmen eines gesamtheitlichen und koordinierten Ansatzes besprochen werden.

Am 15. Juni 2012 hat der Bundesrat Grundsätze verabschiedet, die als Grundlage für künftige Verhandlungen mit der EU im institutionellen Bereich dienen sollen.

- *Homogenität:* Es soll gewährleistet sein, dass die gemeinsamen, in den bilateralen Verträgen enthaltenen Rechtsvorschriften, möglichst einheitlich angewendet und ausgelegt werden.
- *Dynamische Rechtsübernahme:* Die Rechtsübernahme soll dynamisch erfolgen, jedoch nicht automatisch. Bei der Anpassung an neues Recht muss die Schweizerische Verfassungsordnung bis hin zur Möglichkeit der Durchführung von Referenden stets gewahrt bleiben. Für technische Änderungen ist jedoch ein vereinfachtes Verfahren denkbar. Bei der Weiterentwicklung des Rechts im Bereich des Abkommens soll sich die Schweiz im Sinne eines Mitspracherechts (decision shaping) beteiligen.
- *Nationale Überwachungsbehörde:* In Anlehnung an die Kompetenzen der Europäischen Kommission schlägt die Schweiz eine unabhängige nationale Überwachungsbehörde vor, welche die Umsetzung der bilateralen Abkommen in der Schweiz überwacht.
- *Vertragsverletzungsklagen:* Bei der Feststellung einer Vertragsverletzung könnte die Schweizer Überwachungsbehörde ein gerichtliches Verfahren einleiten. Ein institutionalisierter Dialog zwischen den höchsten Gerichtsinstanzen der Schweiz und der EU würde eingerichtet, um die Homogenität der Rechtsprechung zu gewährleisten.
- *Ausgleichsmassnahmen:* Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien sollten primär im Gemischten Ausschuss behandelt werden. Kommt der Gemischte Ausschuss innert einer bestimmten Frist zu keiner Einigung, kann die benachteiligte Partei geeignete und verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Ein Schiedsgericht kann den Umfang, die Dauer und die Verhältnismässigkeit einer Ausgleichsmassnahme überprüfen.

Am 20. Dezember 2012 hat der Rat der EU neue Schlussfolgerungen[2] zu den Beziehungen der EU zu den EFTA-Länder verabschiedet und dabei die Kommission gebeten, ihre exploratorischen Gespräche mit der Schweiz zu den institutionellen Fragen weiterzuführen und dabei die Möglichkeit der Eröffnung von Verhandlungen zu prüfen. In diesem Sinne hat am 21. Dezember 2012 auch Kommissionspräsident Barroso an die damalige Bundespräsidentin geschrieben[3].

Bedeutung

Die Erneuerung des bilateralen Wegs, die auch Lösungen der offenen Aspekte bei den institutionellen Fragen umfasst, ist ein Anliegen sowohl der EU wie auch der Schweiz. Umsetzungsprobleme sowie Verzögerungen bei Anpassungen an neue Rechtsentwicklungen können neue Hürden beim Zugang zum Markt schaffen sowie zu Diskriminierungen der Akteure und zu Rechtsunsicherheit führen.

Weitere Informationen
Direktion für europäische Angelegenheiten DEA
Tel. +41 31 322 22 22, europa@eda.admin.ch
www.eda.admin.ch/europa

[2] http://eeas.europa.eu/norway/docs/2012_final_conclusions_en.pdf
[3] ww.europa.admin.ch/themen/00499/00503/01777/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDd3t2gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A