

Binnenmarkt-Abkommen mit der EU – Ausweg aus der Sackgasse

Seit mehr als einem Jahrzehnt wird über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU diskutiert. In der Schweiz herrscht allerdings Uneinigkeit darüber, was das soll. Die einen sehen darin einen Souveränitätsverlust, andere erachten ein solches Abkommen als nicht dringend. Doch eines ist klar: Ohne dieses Abkommen für den Zugang zum EU-Binnenmarkt endet der Bilateralismus in einer Sackgasse.

Offiziell scheinen sich die EU und die Schweiz beim Thema institutionelles Abkommen einig zu sein. Der Rat der Europäischen Union hielt jedenfalls in seinen «Schlussfolgerungen» zu den Beziehungen zur Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 28. Februar 2017 fest, «dass die EU und die Schweiz gemeinsam den Standpunkt vertreten, dass die Verhandlungen über ein Abkommen über einen institutionellen Rahmen so rasch wie möglich zu einem Abschluss zu bringen sind».

In der Schweiz ist das Thema äusserst umstritten. Die SVP ist dagegen. Die FDP und die CVP sehen

keine Dringlichkeit. Man schwankt etwa zwischen «Unterbruch und Abbruch der Übung»,¹ oder meint, dass die Schweiz «im Moment nichts von der EU» brauche.²

Was soll geklärt werden?

Die Schweiz und die EU haben im Verlauf der Jahre mehr als 130 Abkommen abgeschlossen. Davon gelten rund 20 als besonders wichtig. ▶ Siehe Grafik Bilaterale

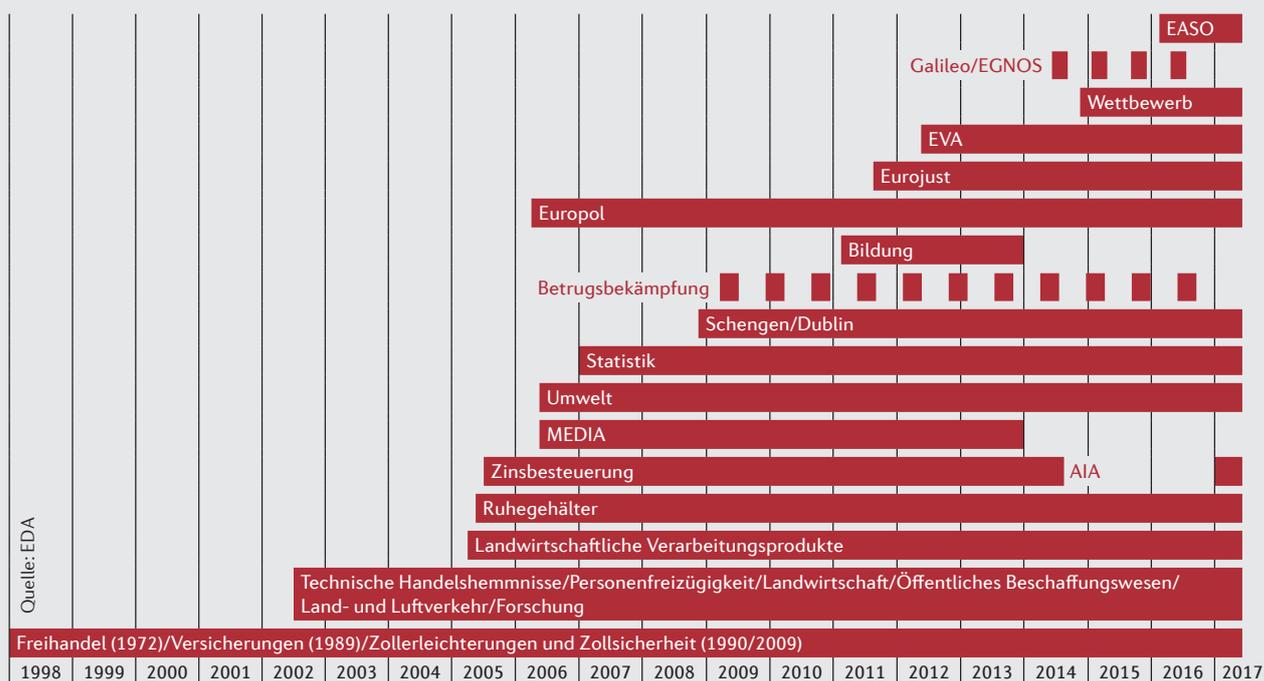
Abkommen EU – Schweiz

Über die verschiedenen Abkommen ist die Schweiz sehr unterschiedlich in die EU integriert. Die meisten haben nur bilateralen Charakter im Sinne des Völkerrechts. Über mehrere ist die Schweiz Teil des EU-Binnenmarkts. Mit dem Luftverkehrsabkommen hat sie sich zum Teil dem EU-Recht unterstellt. Das Schengen-Abkommen ist dynamisch angelegt. Es sieht die Übernahme neuen Rechts vor, ansonsten gilt es als beendet.

¹ In: NZZ am Sonntag, 2. April 2017

² Ruedi Noser, Schulmeisterei der EU, in NZZ, 21. März 2017

Bilaterale Abkommen EU – Schweiz



Pfeiler des Abkommens

- *Rechtsanpassung: Mittels welcher Verfahren werden Abkommen infolge neuer gesetzlicher Entwicklungen des EU-Acquis angepasst?*
- *Auslegung: Wie kann eine homogene Auslegung der Abkommen sichergestellt werden?*
- *Überwachung: Wie wird die korrekte Anwendung der Abkommen sichergestellt?*
- *Streitbeilegung: Mittels welcher Verfahren sollen Streitigkeiten zwischen der EU und der Schweiz gelöst werden?*

Die einzelnen Abkommen müssen verwaltet, durchgesetzt und allenfalls revidiert oder erneuert werden. Wie das geschieht, kann sehr verschieden sein. Für viele Abkommen gibt es Gemischte Ausschüsse. Sie stossen an ihre Grenzen, wenn sie sich bei der Umsetzung der Abkommen nicht einigen können. Es entsteht Rechtsunsicherheit. Hinzu kommt das Problem bei statischen Abkommen. Sie veralten und büssen an Wirksamkeit ein.

Ein Abkommen soll zentrale institutionelle Unklarheiten beheben, die den bisherigen bilateralen Ansatz charakterisieren: Es geht um die laufende Anpassung und Weiterentwicklung der Abkommen durch Übernahme von EU-Recht, um eine einheitliche Auslegung, die Überwachung der Abkommen und einen Mechanismus zur Beilegung allfälliger Meinungsverschiedenheiten. ▶ siehe Kasten «Pfeiler des Abkommens»

Ein neuer Rahmen für wenige Abkommen

Das institutionelle Abkommen soll nur für die Abkommen gelten, die einen Zugang zum Binnenmarkt öffnen. Von den über 130 bestehenden Abkommen wären folglich nur wenige betroffen. Laut Bundesrat sollen es nur fünf sein. Welche es sind, darüber gibt es keine offizielle Auskunft.³ Es dürften die Abkommen zur Personenfreizügigkeit, zu den Technischen Handelshemmnissen, dem Land- und Luftverkehr sowie die Agrarprodukte sein. Dazu kämen neu zu schliessende Abkommen für den Zugang zum EU-Binnenmarkt wie z.B. zum europäischen Strommarkt.

Bilaterale Blockade

Nachdem die Schweiz vom Ziel des EU-Beitritts abgerückt war, hat auch die EU einen Kurswechsel vollzogen. Sie will seit 2008 ohne neue institutionelle Regeln keine neuen Abkommen über den Zu-

³ Christa Tobler und Jacques Beglinger, Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, 1. August 2017, Seite 8, http://www.eurcharts.eu/wp-content/uploads/2017/08/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen_2017-08.1.pdf

Streitpunkt technische Handelshemmnisse

Viele sektorielle Abkommen sind statisch. Deren Weiterentwicklung ist nicht garantiert. Das bekam die Schweiz beim Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse schmerzlich zu spüren. Der dafür eingerichtete Gemischte Ausschuss befindet über die Gleichwertigkeit der Schweizer Gesetzgebung mit jener der EU und ermöglicht so die Anwendbarkeit des Abkommens auf neue Produktbereiche. Doch die EU blockierte die Aktualisierung ab 2015 bis Ende Juli 2017. Die Massnahme wurde ergriffen, als der Bundesrat eine Schutzklausel für die Umsetzung des Verfassungsartikels über die Zuwanderung erwogen hatte. Sie kann also als eine Retorsionsmassnahme angesehen werden. Für viele Schweizer Unternehmen war der gleichberechtigte Zutritt zum EU-Markt nicht mehr gewährt. Von Problemen mit dem Abkommen der Technischen Handelshemmnisse können laut Staatssekretärin Pascale Baeriswyl mindestens ein Viertel der Exporte in die EU betroffen sein.⁴

gang zum Binnenmarkt mehr abschliessen und bestehende Abkommen nur noch punktuell anpassen. Das hat sie seither mehrfach bekräftigt und damit den Abschluss neuer Abkommen blockiert. Nach der Zustimmung zur Zuwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 hatte sie die Verhandlungen sogar ausgesetzt.

Diese Blockade ist seit dem Treffen von Bundespräsidentin Doris Leuthard mit EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in Brüssel Anfang April aufgehoben. Seither wurde das Abkommen über die Technischen Handelshemmnisse aktualisiert, das Abkommen über den Emissionshandel bereinigt und unterschriftsbereit gemacht.

Die EU verknüpft den Abschluss neuer Marktzugsabkommen aber weiterhin mit dem Abschluss eines institutionellen Abkommens. Die einzelnen Verhandlungen würden parallel geführt, erklärte EU-Kommissionspräsident Juncker in der gemeinsam mit Bundespräsidentin Doris Leuthard gehaltenen Medienkonferenz in Brüssel.⁵ Die EU verknüpft nicht nur neue Abkommen mit einem institutionellen Abkommen, sondern auch die Aktualisierung bestehender Abkommen. ▶ Siehe Kasten «Streitpunkt technische Handelshemmnisse»

⁴ Staatssekretärin Pascale Baeriswyl, Rede zum Europatag, 9. Mai 2017

⁵ « Nous allons négocier en parallèle sur l'accord institutionnel et sur les différents problèmes qui n'ont pas encore trouvé une solution. », in : Pressetatement von Kommissionspräsident Juncker bei der gemeinsamen Pressebegegnung mit Doris Leuthard, 6. April 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-897_de.htm

Keine Dringlichkeit?

Es gebe keine Dringlichkeit für ein Abkommen, heisst es oft. Im Widerspruch dazu stehen allerdings die zahlreichen Forderungen, die zuweilen an die EU adressiert werden.⁶ Die EU solle zusichern, dass sie im Steuerbereich keine Retorsionsmassnahmen ergreift, den Marktzutritt in den Sektoren Strom und Finanzdienstleistungen anbietet, sensible Bereiche im bestehenden Acquis von der Übernahmepflicht ausschliesst, die Schweiz nie schlechter behandelt als andere Drittstaaten, bei Äquivalenzanerkennungen Entgegenkommen zeigt sowie die im Paket der Bilateralen 1 vereinbarte «Guillotine-Klausel» abschafft.

Die Wunschliste ist sogar noch länger. Die Filmbranche möchte wieder Zugang zum Media-Programm, die Studierenden zum Erasmus-Austauschprogramm, das Luftverkehrsabkommen sollte erweitert werden, die jahrelangen Verhandlungen über öffentliche Gesundheit, Lebensmittelsicherheit und Pflanzenschutz einen Abschluss finden. Dazu kommen neue Themen wie die Beziehungen zum europäischen digitalen Binnenmarkt. Und je länger die Blockade anhält, umso vielfältiger wird die Wunschliste der Schweiz werden.

Kein Automatismus

Die SVP übt Fundamentalkritik an einem Abkommen. Denn die Schweiz würde «fremdes Recht übernehmen, fremde Richter akzeptieren und einer fremden Macht die Kontrollen über das Land übertragen».⁷ Der Bundesrat widerspricht und verweist auf die «rote Linie», die er nicht preisgeben will. Er hält fest, dass «auch in Zukunft unsere verfassungsmässigen schweizerischen Entscheidungsverfahren und Volksrechte gelten werden».⁸ Er schliesst also aus demokratiepolitischen Gründen die automatische Übernahme neuer EU-Binnenmarktregeln strikt aus.

Die Schweiz verhandelt mit der EU über eine sogenannte dynamische Übernahme von neuem EU-Recht, das Abkommen für den Marktzugang betrifft. Über die Aufdatierung soll gemeinsam in den Gemischten Ausschüssen entschieden werden. Würde die Zustimmung eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung nötig machen, müssten diese nach den üblichen Verfahren erfolgen. Die EU soll der Schweiz ausreichend Zeit für allfällige Gesetzesänderungen einräumen.

Auch die Kritik, dass die Schweiz keinen Einfluss auf künftiges EU-Recht hätte, trifft so nicht zu. Als

Nicht-Mitglied hat sie logischerweise kein Mitentscheidungsrecht. Doch Staaten haben, «wenn sie sich am Binnenmarkt beteiligen, Mitspracherechte und können auf diese Weise via die Mitarbeit in Arbeitsgruppen und Ausschüssen im EU-Gesetzgebungsverfahren auf neues EU-Recht Einfluss nehmen».⁹

Rolle des EU-Gerichtshofs

Abkommen, über welche die Schweiz Zugang zum EU-Binnenmarkt erhält, beruhen auf EU-Recht. Dadurch gelten Teile des EU-Binnenmarktrechts auch in der Schweiz. Es liegt nahe, dass sich deren Auslegung am EU-Recht orientiert.

Meinungsverschiedenheiten kann es trotzdem geben, wie z.B. bei der Personenfreizügigkeit. So verlangt die Schweiz mit der sogenannten 8-Tage-Regel, dass ein Unternehmen oder eine Einzelperson aus der EU, die in der Schweiz vorübergehend oder gelegentlich wirtschaftlich tätig sein will, dies acht Tage im Voraus den Schweizer Behörden melden muss. Die Schweiz erachtet sie als zulässige flankierende Massnahme, die EU verurteilt die Regel als Verletzung der Personenfreizügigkeit. Im Gemischten Ausschuss kann man sich nicht einigen. Und einen anderen Mechanismus zur Streitbeilegung gibt es nicht. Ein Mangel, den ein institutionelles Abkommen beheben soll.

Hier stellt sich die Frage, wer die richtige Auslegung bieten kann. Und es stellt sich die Frage über die Rolle, welche der Europäische Gerichtshof EuGH spielen soll.¹⁰

Wie auch immer diese Frage gelöst wird, die Richter werden nicht das letzte Wort haben. Der Gerichtshof wird über die richtige Auslegung des EU-Binnenmarktrechts urteilen. Wie die Auslegung auf den konkreten Streitfall anzuwenden ist, soll Sache des Gemischten Ausschusses bleiben. Gibt es auch dann keine Einigung, sollen «angemessene Ausgleichsmassnahmen» gegen jene Partei ergriffen werden können, welche die vom Gerichtshof präsentierte Auslegung nicht anerkennen will.

Doch was heisst «angemessen» und was passiert, wenn sich die Parteien nicht einig sind, was als «angemessen» gilt? Für solche Fälle verhandeln die Schweiz und die EU über einen Mechanismus der Schiedsgerichtsbarkeit.

Abkommen bietet Chancen

Ein institutionelles Abkommen bietet einen Ausweg aus der Sackgasse, in welche der vor bald 20 Jahren eingeschlagene Bilaterale Weg geraten ist:

6 Ruedi Noser, a. a. O.

7 www.svp.ch/aktuell/medienmitteilungen/verhandlungen-mit-der-euso-fort-abbrechen/

8 Staatssekretärin Pascale Baeriswyl, a. a. O.

9 Christa Tobler und Jacques Beglinger, a. a. O., Seite 16

10 Wie die Politik über die Übernahme von EU-Binnenmarktrecht entscheidet, www.sga-aspe.ch/wp-content/uploads/2017/10/Binnenmarktrecht.pdf

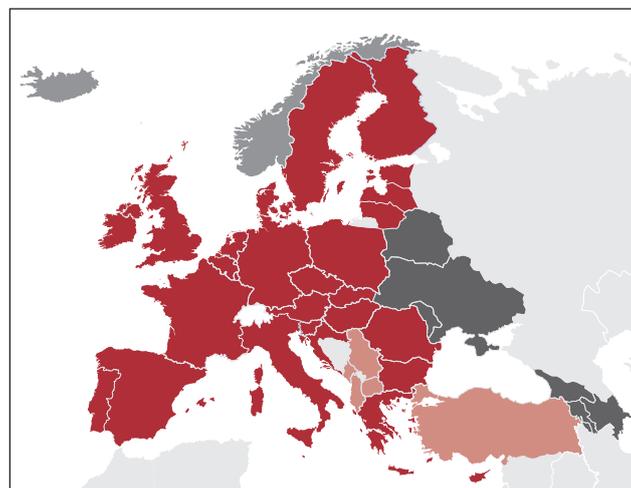
- *Deblockierung des Bilateralen Sonderwegs:* Die nach dem Ja zur Zuwanderungsinitiative verhängte Verhandlungsblockade ist zwar aufgehoben. Blockiert bleibt aber die Weiterentwicklung des Bilateralen Weges mit neuen Abkommen. Ein Abkommen wird den bilateralen Sonderweg wieder öffnen.
- *Sicherung des Zutritts zum Binnenmarkt:* Eine schnelle Harmonisierung und Anpassung an den «Acquis communautaire» ohne Automatismus. Sie sichern «gleich lange Spiesse» im EU-Binnenmarkt.
- *Mitberatung in EU-Entscheidungsprozessen:* Die Schweiz kann ihre besonderen Anliegen einbringen. Die Mitberatung wäre ein Gewinn gegenüber dem oft praktizierten Nachvollzug europäisch festgelegter Regulierungen.
- *Verlässliche Spielregeln in Streitfällen:* Ein Abkommen bietet die Chance eines transparenten und geordneten Verfahrens, um Streitfälle beizulegen. Zugleich kann es gelingen, dass allfällige «Ausgleichsmassnahmen» verhältnismässig im Sinne des Völkerrechts sind.

Als die Bilateralen 1 und 2 ausgehandelt wurden, haben sie viele als Zwischenetappe auf dem Weg zum späteren EU-Beitritt verstanden. Das gilt nicht mehr, seit die Schweiz vor mehr als zehn Jahren vom EU-Beitrittsziel abgerückt ist. Seit diesem Kurswechsel fordert die EU ein Abkommen. Sie wünscht sich klare Strukturen und Verfahren für die Beziehungen zur Schweiz. Die Schweiz ist also gefordert. Sie hat die Wahl zwischen der Blockade und der Weiterentwicklung des Bilateralen Weges.

Zuwarten bringt nichts

Da sich die EU in einer Vielfachkrise befindet mit wankendem Euro, wachsenden Staatsschulden, neuen wirtschaftlichen und sozialen Gräben zwischen Nord und Süd und wachsenden demokratiepolitischen Gegensätzen zwischen West und Ost, meinen viele, eine geschwächte EU würde der Schweiz bald bessere Optionen bieten. Manche glauben, nach dem Brexit werde es einfacher. Sie übersehen, dass Grossbritannien schon zu Beginn der Verhandlungen durch den Verzicht auf den vollen Zugang zum Binnenmarkt Konzessionen gemacht hat. Auch rückt es zusehends ab von den Parolen eines «Hard Brexit». Auf eine indirekte Unterstützung durch den Brexit lässt sich nicht bauen.

Solche Einschätzungen erinnern an viele Fehleinschätzungen, durch die sich die Schweiz europapolitisch in den letzten 50 Jahren leiten liess. Eine geschwächte EU eröffnet keine besseren Optionen. Und wenn die EU ihre aktuellen Krisen bewältigt, wird das ihre Verhandlungsposition stärken.



- Europäische Union
- Beitrittskandidaten
- EFTA-EWR-Staaten
- Östliche Partnerschaft
- Schweiz

Bilateraler Weg – ein EU-Sonderweg

Die EU kennt verschiedene Arten von Abkommen mit Drittstaaten. Neben den Bilateralen Abkommen mit der Schweiz gibt es mit den drei anderen EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR. Dazu kommen Abkommen mit Beitrittskandidaten-Ländern, mit Entwicklungsländern und mit anderen Ländern. Zentral ist immer der Abbau von Handelsbeschränkungen. Beim EWR-Abkommen und bei den Bilateralen Verträgen mit der Schweiz geht es auch darum, dass die Partnerländer ihre Rechtsordnung an die EU anpassen. Das galt auch bei den Europa-Abkommen, über welche die neuen Mitgliedsländer an die EU herangeführt wurden. Neuere Abkommen mit Drittstaaten beinhalten oft auch Regelungen zum politischen Dialog und zur engeren Zusammenarbeit in Kultur, Wissenschaft und Bildung. Die Abkommen mit den AKP-Staaten (Afrikas, der Karibik und des Pazifik) zielen zudem auf die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Assoziierungsabkommen vollziehen sich nach einer Art «variabler Geometrie».

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
 Associazione svizzera di politica estera
 Association suisse de politique étrangère

Sekretariat | Schauplatzgasse 39 | 3011 Bern
 T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch
 Autor: Markus Mugglin | Gestaltung: Atelier Lapislazuli/Bläuer
 Redaktionschluss: 6. Oktober 2017