

## Die Europapolitik der Schweiz deblockieren

### Position zum Entwurf eines Verhandlungsmandates über neue institutionelle Vorkehrungen

## Zusammenfassung

### Zustimmung zum Verhandlungsmandat unter vier Erwartungen

Die SP stimmt dem Verhandlungsmandat über neue institutionelle Vorkehrungen grundsätzlich zu. Allerdings verbindet die SP ihre Zustimmung mit vier Erwartungen:

- (1) **Institutionalisierter Bilateralismus stützt flankierende Reformen.** Die neuen institutionellen Vorkehrungen stellen die bestehenden und zukünftigen flankierenden Massnahmen zum Schutz bestehender und zur Weiterentwicklung neuer sozialer Errungenschaften nicht in Frage.
- (2) **Optionenbericht:** Der Bundesrat erarbeitet nach dem Vorbild des Integrationsberichts von 1999 eine vergleichende Analyse möglicher Auswirkungen eines EU-Beitritts und der Fortsetzung des Bilateralismus mit oder ohne neue institutionelle Lösung auf die Schweiz.
- (3) **Politische Mitgestaltung:** Der Bundesrat zeigt auf, wie im erneuerten Weg des Bilateralismus die demokratische Mitwirkung der Bundesversammlung und der Kantone in der europäischen Integration verbessert werden kann und keinesfalls schlechter als in der EWR-Logik ausfällt. Heute bestehende Demokratiedefizite müssen mit neuen institutionellen Vorkehrungen vermindert werden.
- (4) **Offenheit für weitergehende Integrationsschritte:** Der erneuerte Weg des Bilateralismus verwehrt in keiner Weise die Möglichkeit eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union. Vielmehr bleibt mit den neuen institutionellen Vorkehrungen die Offenheit für weitergehende Integrationsschritte und für eine erweiterte Zusammenarbeit mit der EU gewahrt.

**Die SP wird das Verhandlungsergebnis an diesen vier Erwartungen messen. Sind sie nicht erfüllt, so wird die SP dieses nicht unterstützen können.**

## Begründung

1. **Bilaterale in bisheriger Form am Ende:** Die SP begrüsst das Eingeständnis des Bundesrates, dass der bilaterale Weg in seiner bisherigen Form an ein Ende gekommen ist. Seit Jahren gibt es keine neuen binnenmarktrelevanten Verträge mehr, obschon beispielsweise jenes über Strom und erneuerbare Energien praktisch fertig verhandelt ist. Zudem droht eine Aushöhlung der bisherigen, allzu statisch angelegten Verträge; die EU hat das ihnen zugrunde liegende Recht seither weiterentwickelt oder wird es weiterhin – möglicherweise grundlegend – erneuern.
2. **Deblockieren:** Die SP begrüsst die Suche nach neuen Lösungen, die der Bundesrat mit seinen Entscheiden vom 26. Juni 2013 und 21. August 2013 eingeleitet hat. Er lancierte damit eine längst überfällige neue europapolitische Diskussion und stellte klar, dass die langjährige Blockade der schweizerischen Europapolitik aufgebrochen werden muss.
3. **Keine Öffnung ohne flankierende Reformen:** Öffnung ist gut. Sie vergrössert die Freiheit von uns allen, erleichtert das alltägliche Leben und stärkt unsere Wirtschaft. Öffnung löst indes stets grosse Anpassungen aus. Deshalb müssen flankierende Reformen dafür

sorgen, dass die Öffnung allen und nicht bloss einigen wenigen zugutekommt. SP und Gewerkschaften setzten dieses Erfolgsrezept im Rahmen der Personenfreizügigkeit durch und sind im Begriff, es vom Arbeitsmarkt auf den Wohnungsmarkt, die Bildung und Fragen der Sozialversicherung auszuweiten: keine Öffnung ohne flankierende Reformen. Dieses Erfolgsrezept muss weiterhin Grundlage der Europapolitik bleiben – nicht allein in der Personenfreizügigkeit, sondern in allen europarechtlich geregelten Bereichen.

4. **Der Fächer der Optionen muss wieder geöffnet werden**: Der bilaterale Weg entsprach nie den Idealen der SP, weil er zentrale politische Fragen ausblendet. Er ermöglichte der Schweiz aber, pragmatisch einige wirtschaftliche Probleme zu lösen. Heute sehen wir, dass die damit verbundenen politischen Kosten höher waren als zunächst angenommen. Was als Schonung der Schweizer Souveränität, Demokratie und Unabhängigkeit gedacht war, zieht diese immer mehr in Mitleidenschaft. Es braucht deshalb eine neue Diskussion über Kosten und Nutzen der verschiedenen europapolitischen Optionen. Und die grundsätzliche Offenheit gegenüber weitergehenden Integrationsschritten.
5. **Politische Mitgestaltung**: Zentrales Element der neuen institutionellen Lösung ist die dynamische Übernahme von neuem europäischem Recht. Zu dessen Formulierung hat die Schweiz unter den Bedingungen des Bilateralismus nichts zu sagen. Das ist ein grosses demokratiepolitisches Problem. Deshalb sollen auf der Ebene Bundesrat/Verwaltung, Parlament und Kantone politische Mitwirkungsrechte eingerichtet werden. Unter anderem sollen auch die schweizerische Bundesversammlung, die grossen Fraktionen und die Kantone in Brüssel eigene Verbindungsbüros zum Europäischen Rat, zur Europäischen Kommission und zum Europäischen Parlament erhalten. Ziel dieser Verbindungsbüros ist es, in einer Frühphase der europäischen Rechtsentwicklung aus erster Hand Informationen über laufende Rechtssetzungsprojekte zu übermitteln, die auch für die Schweiz Bedeutung haben. Nicht zuletzt, um das Subsidiaritätsprinzip durchzusetzen.
6. **Soziale Schweiz in einem sozialen Europa**: Die Debatte über eine Andockung an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) oder an den EFTA-Gerichtshof droht, grundsätzlichere Fragen zu überdecken: Welche Rolle der Schweiz in welchem Europa? Für die SP ist klar: es gibt keine soziale Schweiz ohne soziales Europa. Der EU-Vertrag weist im sozialen und demokratischen Bereich Lücken auf. Umso mehr wollen und müssen wir gemeinsam mit unseren Partnern in Europa einen Beitrag leisten, damit Europa sozialer und demokratischer wird. Auch dies setzt weitere Integrationsschritte voraus.
7. **Krise der europäischen Integration**: Diese Diskussion findet in einer Zeit statt, in welcher die europäische Integration in Frage gestellt wird. Die Krise wird in vielen Ländern von rechtskonservativen Kräften zur nationalistischen Stimmungsmache missbraucht. Dies ist brandgefährlich. Mit dem Rückzug auf das Nationale wird ein vollmundiges Schutzversprechen gemacht, das viele anspricht. Die Lösung der sozialen Frage in Europa erfolgt aber nicht durch nationalen Rückzug, sondern durch den Einbau der sozialen Dimension in die EU. Auf dem Spiel steht die europäische Integration als unverzichtbares Friedenswerk, als unverzichtbare Grundlage des europäischen sozialen Wohlfahrtsstaates und als unverzichtbare Wertegemeinschaft. Gerade im Zuge der Globalisierung ist ein integriertes Europa auf der Grundlage europäischer Werte wichtiger denn je. Nur ein integriertes Europa kann seine Werte auf globaler Ebene wirksam verteidigen und durchsetzen.

## Hintergrund

### Inhaltsverzeichnis

<b>ZUSAMMENFASSUNG .....</b>	<b>1</b>
ZUSTIMMUNG ZUM VERHANDLUNGSMANDAT UNTER VIER ERWARTUNGEN.....	1
BEGRÜNDUNG .....	1
<b>HINTERGRUND .....</b>	<b>3</b>
A. DIE INSTITUTIONELLE FRAGE: MARKTZUGANG DURCH RECHTSHARMONISIERUNG .....	3
B. ZENTRALE EUROPAPOLITISCHE FRAGESTELLUNGEN BLEIBEN AUSSEN VOR.....	4
1. <i>Fehlende politische Dimension:</i> .....	4
2. <i>Sicherstellung einer angemessenen Mitgestaltung des EU-Rechts:</i> .....	5
<b>SICHERSTELLUNG DER FLANKIERENDEN MASSNAHMEN GEGENÜBER DER EU .....</b>	<b>6</b>
A. SCHWEIZER GERICHT .....	6
B. GEMISCHTER AUSSCHUSS .....	6
1. <i>Direkte Anwendung des bilateralen Vertrages</i> .....	6
2. <i>Auslegung des Vertrages im Umsetzungsrecht (indirekte Anwendung)</i> .....	7
3. <i>Geltungsbereich des bilateralen Vertrages</i> .....	7
<b>WEITERE FRAGEN AN DAS BUNDESRÄTLICHE VERHANDLUNGSMANDAT.....</b>	<b>8</b>
1. <i>Dynamische Rechtsübernahme</i> .....	8
2. <i>Überwachung und Rechtsauslagung</i> .....	8
3. <i>Eine rechtlich geregelte Streitbeilegung</i> .....	9
4. <i>Die Durchsetzung des einheitlichen Rechts</i> .....	9
<b>OFFENE VERHANDLUNGSDOSSIERS.....</b>	<b>9</b>

#### **A. Die institutionelle Frage: Marktzugang durch Rechtsharmonisierung**

Ziel des bilateralen Weges ist die Sicherung des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt. Es steht viel auf dem Spiel: Fast 60% der Schweizer Exporte gehen in die EU-Länder und über 80% ihrer Importe stammen aus diesem Raum. Ganze Branchen bauen auf Arbeitskräften aus der EU auf. So haben 45% der 67'000 Arbeitskräfte der chemischen Industrie einen EU-Pass. Weit mehr – 100'000 Arbeitskräfte – beschäftigt die chemische Industrie in ihren Niederlassungen in der EU. Die Wirtschaftsverflechtung zwischen der Schweiz und der EU ist auch in allen anderen Branchen derart gross, dass der EU-Rechtssetzung – ob wir das lieben oder nicht – faktisch extraterritoriale Wirkung zukommt.

Die äusserst dichten Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz mit dem europäischen Binnenmarkt setzen ein hohes Mass an Rechtsharmonisierung voraus. Deshalb übernimmt die Schweiz durch den Abschluss und die Weiterentwicklung bilateraler Verträge seit 20 Jahren EU-Recht. Deren Inhalt ist ein doppelter: die Schweiz verpflichtet sich, ihre Rechtsordnung dem *acquis communautaire* der EU anzupassen. Oder der Vertrag anerkennt die Gleichwertigkeit des Schweizer Rechts mit dem EU-Recht.

Die Schweiz hat auf diesem Weg inzwischen zu 80 oder 90% des EU-Binnenmarktes vollen Zugang erhalten. Bittstellerin zum Abschluss der rund 20 Hauptabkommen und 100 weiteren sektoriellen Abkommen war stets die Schweiz. Die EU bot dazu Hand, solange der Bundesrat den EU-Beitritt als strategisches Ziel seiner Europapolitik aufrechterhielt. Seit der Bundesrat

den EU-Beitritt im Herbst 2005 vom "strategischen Ziel" zur "langfristigen Option" zurückstufte, kühlte in Brüssel die Bereitschaft ab, der Schweiz zusätzlichen Zugang zum Binnenmarkt zu gewähren. Seit dem Vertragspaket „Bilaterale II“ von 2004 hat die Schweiz kein einziges binnenmarktrelevantes Abkommen mehr abschliessen können. Obschon sich die Schweiz sehr darum bemühte (Strom, erneuerbare Energien, chemische Industrie/REACH, Landwirtschaft, Gesundheit usw.).

Die EU erklärte unmissverständlich: Marktzugang gibt es nur noch, wenn neue Institutionen überall dort für eine homogene Rechtsanwendung sorgen, wo die Schweiz Teil des europäischen Binnenmarktes geworden ist. Der EU-Rat forderte am 14. Dezember 2010: „Da effiziente Regelungen für die Übernahme von neuem EU-Besitzstand, einschliesslich der laufenden Rechtsprechung des EuGH, und für die Überwachung und Durchsetzung der bestehenden Abkommen fehlen, gewährleistet der sektorielle Ansatz ... nicht die notwendige Einheitlichkeit.“ Es geht um vier Fragen:

- (1) Rechtsübernahme: Die Anpassung der Abkommen über Marktzugang an das sich weiterentwickelnde europäische Recht
- (2) Die Überwachung der bestehenden Abkommen
- (3) Deren Auslegung
- (4) Eine rechtlich geregelte Streitbeilegung und Durchsetzung des einheitlichen Rechts

Dies liegt auch im Interesse der Schweiz. Einziges Ziel der bilateralen Verträge ist Rechtsharmonisierung. Nur diese garantiert den Marktzugang. Institutionen, die für ein einheitliches Recht und damit für Rechtssicherheit sorgen, liegen im Interesse beider Seiten.

Der Bundesrat hat nach jahrelangem Zögern diese Ausgangslage anerkannt. Er legte am 26. Juni und 21. August 2013 den Entwurf für ein Verhandlungsmandat über institutionelle Fragen vor zu Handen einer breiten Konsultation. Die Einzelheiten des Mandates sind nicht öffentlich und dessen Konturen unscharf. Umso mehr stellen sich eine Reihe von Fragen.

## **B. Zentrale europapolitische Fragestellungen bleiben aussen vor**

### **1. Fehlende politische Dimension:**

Die bilateralen Verträge betreffen allein den Zugang zum Binnenmarkt sowie allgemeine Kooperationsbereiche. Wer allein den bilateralen Weg erneuern will, klammert von vorneherein die politische Dimension der europäischen Integration aus:

- Wer gehört zu Europa und wer nicht? Was können wir dazu beitragen, damit die europäische Integration weiterhin – wie zuerst nach dem Zweiten Weltkrieg und dann nach dem Ende des Kalten Krieges in Mittel- und Ost-Europa sowie auf dem Balkan – ihre zutiefst friedensstiftende Rolle spielen kann?
- Wie kann das Modell des europäischen sozialen Wohlfahrtsstaates angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise gegen die aggressive Austeritätspolitik der führenden europäischen Regierungen verteidigt, modernisiert und in eine neue Zukunft überführt werden?
- Welche Institutionen und welchen sozialen Ausgleich zwischen wirtschaftlich starken und wirtschaftlich schwachen Regionen Europas braucht es, damit die europäische Integration gelingt? Geht dies ohne europäische Verfassung, oder müssen wir die Vertiefung der europäischen Integration zu einer demokratisch verfassten, politischen Union fordern?
- Welches Europa wollen wir in welcher Welt? Wie können wir auf der Grundlage europäischer Werte unsere globale Handlungsfähigkeit zugunsten der sozialen und politischen Menschenrechte und des Friedens vergrössern? Und wie die europäischen Werte global wirksam verteidigen und durchsetzen?

- Welche internationalen Regulierungen braucht es, um der Finanz- und Wirtschaftskrise, dem Klimawandel und der weltweiten Armut zu begegnen?

Heute überlässt die Schweiz die Antwort auf diese zentralen Zukunftsfragen faktisch den bestehenden EU-Institutionen und den EU-Mitgliedstaaten. Obschon sie von den Antworten auf diese Fragen ebenso betroffen ist wie alle anderen Staaten in Europa.

- Auf diese Fragen gibt letztlich allein der EU-Beitritt der Schweiz eine befriedigende Antwort.
- Der schweizerischen Bundesversammlung steht es frei, schon heute eine ständige Europakommission einzurichten, die sich mit diesen Zukunftsfragen befasst und dem Bundesrat entsprechende Aufträge erteilt, wie er sich in seinen Kontakten zur Europäischen Union einbringen soll.

## **2. Sicherstellung einer angemessenen Mitgestaltung des EU-Rechts:**

Kein Gegenstand der bilateralen Verträge und der vom Bundesrat vorgeschlagenen institutionellen Lösung ist die Mitwirkung bei der Schaffung jenes EU-Rechts, das die Schweiz später übernimmt. Für die SP ist klar: Es braucht eine breite politische Diskussion, wie dieses Demokratiedefizit gelöst werden kann.

Mit der geplanten „dynamischen Übernahme“ von neuem europäischem Recht muss namentlich sichergestellt werden, dass das schweizerische Parlament in den europäischen Gesetzgebungsprozess eingebunden ist. Denn neues europäisches Recht wird früher oder später auch Gegenstand des schweizerischen Rechtsetzungsprozesses werden – dann allerdings allein noch im Sinne eines blossen Nachvollzuges – ähnlich dem Vollzugsföderalismus der Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht.

Weil die europäische Gesetzgebung im Verlaufe der Zeit grosse Konsequenzen für die tägliche Parlamentsarbeit aller nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten hat, haben diese längst in Brüssel eigene Verbindungsbüros eingerichtet. Das gleiche gilt in föderalistisch ausgebauten Staaten für die einzelnen Gliedstaaten, also die Bundesländer analog zu unseren Kantonen. Sie alle sind mit eigenen Vertretungen in Brüssel repräsentiert.

Mit dem Lissabon Vertrag ist der Stellenwert der nationalen Parlamente und der Gliedstaaten der EU-Mitgliedstaaten nochmals deutlich ausgebaut worden. Namentlich der deutsche Bundestag, aber auch andere nationalen Parlamente haben die ihnen neu zugewachsenen Aufgaben sofort auch institutionell umgesetzt und ihre Verbindungsbüros in Brüssel entsprechend ausgebaut. Der Deutsche Bundestag beispielsweise ist nicht allein als Gesamtparlament in Brüssel vertreten. Vielmehr sind auch die grossen Fraktionen des Bundestages in Brüssel mit eigenen Verbindungsbüros vertreten.

Diese berichten einerseits an den Europaausschuss des Bundestages, andererseits aber auch an alle anderen, mit den einzelnen sachpolitischen Fragen befassten Ausschüsse des Bundestages.

- Es ist zentral, dass parallel zur angestrebten dynamischen Übernahme des europäischen Rechts auch die parlamentarische Mitwirkung bei der Erarbeitung dieses europäischen Rechts ausgebaut wird – mit entsprechenden Verbindungsbüros in Brüssel sowie mit der Ergänzung aller 11 Legislativkommissionen der schweizerischen Bundesversammlung mit eigenen europarechtlichen Subkommissionen.
- Der erneuerte Weg des Bilateralismus verwehrt in keiner Weise die Möglichkeit eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union. Vielmehr bleibt mit den neuen institutionellen Vorkehrungen die Offenheit für weitergehende Integrationsschritte und für eine erweiterte Zusammenarbeit mit der EU gewahrt.

## Sicherstellung der flankierenden Massnahmen gegenüber der EU

Der Bundesrat schreibt in seiner Medienmitteilung vom 21. August 2013: „Es wird sichergestellt, dass die Schweiz die flankierenden Massnahmen im Rahmen der Personenfreizügigkeit beibehalten kann.“

Für die SP ist diese Zusicherung entscheidend. Allerdings ist unklar, wie der Bundesrat dieses Ziel erreichen will. Zudem geht es nicht allein darum, „dass die Schweiz die flankierenden Massnahmen im Rahmen der Personenfreizügigkeit beibehalten kann“, sondern zusätzlich um die Frage, ob sie diese auch in Zukunft weiterentwickeln kann.

Zwar steht der Erlass der meisten flankierenden Reformen in der alleinigen nationalen Kompetenz der Schweiz. Die Schweiz hat freie Hand, so lange diese Reformen nichtdiskriminierend und verhältnismässig sind. Aber namentlich im Bereich der Personenfreizügigkeit sind die flankierenden Massnahmen direkt ans Freizügigkeitsabkommen gebunden. Das bedeutet gleichzeitig, dass die flankierenden Massnahmen automatisch dahinfallen würden, falls das Freizügigkeitsabkommen ausser Kraft träte.

Welche Streitfälle sollen im Rahmen der neuen institutionellen Vorkehrungen einer Lösung zugeführt werden? Grundsätzlich sind einerseits Konfliktfälle vor einem Schweizer Gericht und andererseits drei Arten von Konfliktfällen vor dem Gemischten Ausschuss Schweiz-EU zu unterscheiden:

### A. Schweizer Gericht

Die EU verfolgt insgesamt das Anliegen, dass das EU-Binnenmarktrecht und das bilaterale Binnenmarktrecht nicht nur vom Rechtsbestand her parallel ist, sondern auch homogen ausgelegt wird. Dies würde grundsätzlich die Bindung der Gerichte an die Rechtsprechung des EuGH erfordern (sog. Homogenitätsklauseln). Wir kennen dies z.Z. vor allem vom Personenfreizügigkeitsrecht her, wenn auch formal nur in einem gewissen Umfang.

- Ist in der neuen institutionellen Lösung eine explizite Homogenitätsklausel vorgesehen?
- Kann damit in Zukunft ein Schweizer Gericht jederzeit in einem Vorabentscheidverfahren den EuGH zu einer Stellungnahme einladen?
- Falls ja: Wie wird sichergestellt, dass auf diesem Weg dem EuGH nicht FLAM-relevante Fragen vorgelegt und durch den EuGH beurteilt werden?

### B. Gemischter Ausschuss

Vor dem Gemischten Ausschuss sind grundsätzlich drei verschiedene Konfliktfälle denkbar:

#### 1. Direkte Anwendung des bilateralen Vertrages

Eine Anwendungsfrage der bilateralen Verträge bildet beispielsweise die Art und Weise, wie bei der Ventilklausel die Schwellenwerte berechnet werden. Die Formel dafür findet sich in Artikel 10 des Freizügigkeitsabkommens und war stets sehr umstritten. Aus Sicht der SP ist es kein Nachteil, wenn diese Frage durch den EuGH beurteilt werden kann.

Weit problematischer wäre freilich die Beurteilung von Streitfällen in Bezug auf die Anwendung der Entsenderichtlinie 96/71/EG. Artikel 16 des Freizügigkeitsabkommens hält klar fest: „Zur Erreichung der Ziele dieses Abkommens treffen die Vertragsparteien alle erforderlichen Massnahmen, damit in ihren Beziehungen gleichwertige Rechte und Pflichten wie in den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft, auf die Bezug genommen wird, Anwendung finden.“ Im Anhang I zum Freizügigkeitsabkommens hält Artikel 22 fest: „Gemäss Artikel 16 dieses Abkommens wird auf die Richtlinie 96/71/EG vom 16. Dezember 1996 (ABl. Nr. L 18,

1997, S. 1) über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen Bezug genommen.“

Der EuGH hat also eine klare Rechtsgrundlage, um sich zu allen Fragen der Entsendung von Arbeitnehmenden zu äussern.

- Wie wird sichergestellt, dass die von der Schweiz ergriffenen flankierenden Massnahmen am Arbeitsmarkt davon ausgenommen bleiben? Setzt dies eine formelle Änderung des bestehenden Freizügigkeitsabkommens voraus?

## **2. Auslegung des Vertrages im Umsetzungsrecht (indirekte Anwendung)**

Die meisten flankierenden Massnahmen zum Schutz der Schweizer Löhne und Schweizer Arbeitsbedingungen hat die Schweiz im (nationalen) Umsetzungsrecht geregelt. Sie sind also nicht Teil des Freizügigkeitsabkommens, können aber dessen Auslegung betreffen.

Wichtigste Beispiele für Konfliktfälle der Vergangenheit sind die 8-Tage-Regel oder die Kautionspflicht, die sich im Schweizer Recht finden, oder die Frage der Urlaubskasse im deutschen Recht oder die 10-Jahres-Baugarantie im französischen Recht.

- Wie wird sichergestellt, dass die von der Schweiz im Umsetzungsrecht ergriffenen flankierenden Massnahmen am Arbeitsmarkt kein Teil der EuGH-Beurteilung werden?
- Hat die Schweiz ein Interesse daran, dass sich der EuGH im Gegenrecht auch nicht zum deutschen oder französischen Umsetzungsrecht äussern könnte?
- Wird der EuGH solche Ausnahmen überhaupt akzeptieren? Gibt es dafür Präzedenzfälle? Wie verhält sich dies mit dem Ziel einer homogenen Rechtsauslegung?
- Wie steht es mit zukünftigen flankierenden Massnahmen? Können diese nur dem zukünftigen Zugriff des EuGH entzogen werden, wenn sie explizit in Ausnahmeklauseln Erwähnung finden? Wo wären diese zu verankern?

## **3. Geltungsbereich des bilateralen Vertrages**

Der Bundesrat erwähnt in seiner Medienmitteilung vom 21. August 2013 ausdrücklich die Möglichkeit, er wolle den potenziellen Geltungsbereich der bilateralen Verträge einschränken: „Zum Beispiel wird es beim Abkommen über den freien Personenverkehr keine Übernahme der europäischen Richtlinie zur Unionsbürgerschaft geben.“

- Die Richtlinie zur Unionsbürgerschaft enthält zahlreiche demokratische und soziale Rechte. Deren Übernahme wäre ein grosser Schritt in Richtung demokratische und soziale Schweiz in einem etwas demokratischeren und sozialeren Europa. Warum soll die Schweiz ausgerechnet auf die Richtlinie zur Unionsbürgerschaft verzichten?
- Wer wird bei neuem EU-Recht darüber entscheiden, ob dieses im Geltungsbereich bestehender bilateralen Abkommen mit der Schweiz liegt oder nicht? Im EWR definiert allein die EU, was EWR-relevant ist. Von wo nimmt der Bundesrat die Zuversicht, dass die Schweiz nun grössere Privilegien erhalten könnte als die EWR-Staaten? Immerhin hat die Schweiz seinerzeit den EWR ebenfalls unterzeichnet und die dortige Lösung akzeptiert.

## Weitere Fragen an das bundesrätliche Verhandlungsmandat

Zum Entwurf des bundesrätlichen Verhandlungsmandats über institutionelle Fragen stellen sich nicht allein die erwähnten Fragen betreffend flankierende Massnahmen, sondern zahlreiche weitere Fragen:

### 1. Dynamische Rechtsübernahme

Der Bundesrat schlägt vor, EU-Recht weiterhin nicht automatisch zu übernehmen, neu aber „unter Einhaltung sämtlicher nationaler Verfahren (zum Beispiel ein Referendum) zur dynamischen Rechtsübernahme“ zu wechseln.

1. Unklar ist, ob die dynamische Rechtsübernahme ab Inkrafttreten der institutionellen Lösung gilt oder ab Inkrafttreten der bestehenden bilateralen Verträge. Die institutionelle Lösung tritt frühestens 2018 in Kraft. Die bilateralen Verträge I beruhen ihrerseits auf dem Stand des EU-Rechtes anlässlich der Unterzeichnung (1999). Wird die Schweiz das in den 19 dazwischen liegenden Jahren weiterentwickelte EU-Recht auf einen Schlag übernehmen oder wird sie derart substantielle Abstriche beim Ziel der Rechtsharmonisierung machen?
2. Bisher waren EU-Verordnungen in der Schweiz nicht direkt anwendbar. Wird das weiterhin so bleiben? Begnügt sich die EU damit, die „Gleichwertigkeit“ des Schweizer Rechts zu anerkennen?

### 2. Überwachung und Rechtsauslagung

Der Bundesrat behauptet in seiner Medienmitteilung vom 21. August 2013: „Die vom Bundesrat gewählte Lösung verzichtet auf die Schaffung neuer supranationaler Institutionen. Sie gewährleistet gleichzeitig eine einheitliche Anwendung des geltenden Rechts als auch die Unabhängigkeit der Schweiz als Nicht-EU-Mitglied. Jede Partei überwacht auf ihrem Staatsgebiet mit eigenen Behörden die Umsetzung der Abkommen.“

Noch expliziter wird das Gleiche in der offiziellen Zeitschrift „suisseurope“ der Direktion für europäische Angelegenheiten DEA formuliert: „Der gewählte Ansatz sieht vor, dass jede Vertragspartei jeweils auf ihrem Territorium das gute Funktionieren der Abkommen überwacht. Über den Gemischten Ausschuss überwachen sich die Parteien zudem gegenseitig. Eine Kompetenz zur Überwachung der Anwendung der Abkommen durch die Organe der EU in der Schweiz ist ausgeschlossen, ausser die Schweiz und die EU vereinbarten dies ausdrücklich in den sektoriellen Abkommen.“

- Diese Behauptungen sind schwer nachvollziehbar. Die Europäische Kommission hat die Aufgabe, über die einheitliche Anwendung des europäischen Rechts zu wachen. Es gibt keinen Grund zu Annahme, dass sie diese Zuständigkeit nicht auch gegenüber der Schweiz wahrnehmen will, welche in den sektoriellen Abkommen genau dieses europäische Recht übernommen hat. Die Behauptung ist falsch, es gebe keine Überwachungsbehörde, welche die Anwendung und Umsetzung der bilateralen Verträge in der Schweiz überwache. Vielmehr ist in der vom Bundesrat vorgeschlagenen institutionellen Lösung die Europäische Kommission die alleinige Überwachungsbehörde. Ist dies im Interesse der Schweiz? Und lassen sich mit falschen Behauptungen tatsächlich Abstimmungskämpfe gewinnen?



### **3. Eine rechtlich geregelte Streitbeilegung**

Der Bundesrat schlägt vor, dass der Europäische Gerichtshof EuGH zu Handen des Gemischten Ausschusses eine gutachterliche Tätigkeit ausübt. Das letzte Wort bleibe bei politischen Organen.

Es ist schwer vorstellbar, dass der EuGH sich mit dieser Rolle zufrieden geben wird.

Auch ist schwer vorstellbar, dass sich der innenpolitische Prozess in der Schweiz mit einem solchen Gutachten wesentlich vereinfachen lässt. Ein Gutachten des EuGH dürfte innenpolitisch nicht wesentlich anders wahrgenommen werden als – wie bisher – eine Stellungnahme der Europäischen Kommission.

Als Sanktion werden kompensatorische Massnahmen und am Ende die Suspendierung oder gar Kündigung des Abkommens angedroht. Der Spielraum für abweichende Schweizerlösungen dürfte insgesamt sehr klein sein.

- Die gutachterliche Tätigkeit des EuGH zu Handen des Gemischten Ausschusses und des politischen Prozesses in der Schweiz ist das Kernstück der vorgeschlagenen institutionellen Lösung. Was passiert, wenn dieses Kernstück während den Verhandlungen oder im Vollzug nicht das bringen sollte, was man davon erwartet?

### **4. Die Durchsetzung des einheitlichen Rechts**

Ähnliche Fragen stellen sich in Bezug auf die Durchsetzung des Rechts, das als das im Zuge des erwähnten Verfahrens als das einzig richtige erkannt und definiert worden ist.

Der Bundesrat will die Durchsetzung in der Schweiz dem politischen Prozess überlassen, während in der EU EuGH-Sprüche direkt anwendbar sind und damit zwingend durchgesetzt werden müssten.

- Es wird sich weisen, ob dieses ungleiche Recht in der EU auf Zustimmung stösst. Möglicherweise könnte dies in Kommission und Rat der Fall sein. Dann ist aber immer noch nicht gesichert, ob dazumal auch das Europäische Parlament diesem ungleichen Recht zustimmen würde. Auch aus diesem Grund ist die Schweiz gut beraten, sich weitere europapolitische Optionen zu überlegen und offen zu halten.

## **Offene Verhandlungsdossiers**

Von der Öffentlichkeit wenig beachtet, hat der Bundesrat am 26. Juni 2013 gleichzeitig mit dem Grundsatzentscheid zur institutionellen Frage zahlreiche Verhandlungsdossiers geöffnet oder deren Weiterverfolgung beschlossen. Die grosse Zahl der Dossiers verweist auf den Reformstau und die langjährige Blockade in der Europapolitik.

Konkret will der Bundesrat die institutionellen Fragen in den Rahmen einer mittelfristigen Strategie in drei Etappen stellen.

#### **1. Der erste Schritt umfasst**

- a. das Eintreten auf die institutionellen Fragen.
- b. Schon in dieser ersten Phase erwartet der Bundesrat zudem Fortschritte beim Galileo-Abkommen über Satellitennavigation, bei dem die Schweiz freilich schon lange mitwirkt.
- c. Ferner geht das Ergebnis der Verhandlungen über die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien in die Vernehmlassung.

## 2. In einem zweiten Schritt folgen unter anderem

- a. die Fortsetzung und der Abschluss der Verhandlungen für ein Stromabkommen,
- b. der Start der Verhandlungen für die Beteiligung der Schweiz an der Chemikalienverordnung REACH,
- c. Start der Verhandlungen über ein Rahmenabkommen über gemeinsame zivile und militärische friedensfördernde Einsätzen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP),
- d. Beginn und Abschluss der Verhandlungen in den Kooperationsdossiers wie Forschung und Bildung („Horizont 2000“),
- e. eine Vergangenheitsregelung betr. unversteuerte Vermögen in der Schweiz,
- f. Fragen des Marktzugangs für Finanzdienstleister (MIFID II),
- g. Fortschritte bei den Verhandlungen zum Emissionshandel (ETS),
- h. Unterzeichnung Media- und Bildungsabkommen.

Die entsprechenden, teilweise noch nicht erfolgten Mandate will der Bundesrat noch vor Herbst 2013 verabschiedet. Bei all diesen Mandaten a bis h ist die Schweiz Bittstellerin. Weiter wird der Bundesrat auf einen Parallelismus achten zwischen diesen Dossiers und den Fortschritten im Bereich

- i. der Zinsbesteuerung (Erweiterung des Geltungsbereichs, um Steuerschlupflöcher zu stopfen), sowie
- j. der Unternehmensbesteuerung und des dazu laufenden Dialogs mit der EU
- k. Im Licht der Fortschritte all dieser Verhandlungen wird der Bundesrat „über eine allfällige Erneuerung des Erweiterungsbeitrags zur Reduzierung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU“ entscheiden.

## 3. Schliesslich wird das EDA in einem dritten Schritt ab Ende 2013 in Zusammenarbeit mit der EU ein Gipfeltreffen organisieren, sofern die gemäss mittelfristiger Strategie vorgesehenen Etappen bis dahin erreicht wurden. Gemäss internen Planungen hofft man in Bundesbern, dieses Gipfeltreffen noch vor Abtritt der Kommission Barroso Ende April 2014 aufgleisen zu können. Vom 22. bis 24. Mai 2014 finden die Wahlen zum Europäischen Parlament statt, das anschliessend die neue Kommission bestätigen muss.

Dem Ausgang der Wahlen ins Europäische Parlament kommt damit auch für die Schweiz grosse Bedeutung zu. Die Sozialdemokratische Partei Europas SPE hat ein Verfahren eingeleitet, das zu Nomination eines einzigen Spitzenkandidaten führen soll. Dieser soll neuer Kommissionspräsident werden.

In der Schweiz leben über 1.3 Millionen wahlberechtigte EU-Bürger und -Bürgerinnen. Die SP Schweiz wird gemeinsam mit den Schweizer Sektionen ihrer Schwesterparteien zu deren Mobilisierung beitragen. Die Fragestellung ist klar: Wollen wir ein Austeritätseuropa oder ein soziales Europa?

### Peter Hug, gestützt auf Aussprachen

- in der Fachkommission für Aussenpolitik, Sitzung vom 9. September
- in der Arbeitsgruppe Europa der SP Fraktion, Sitzung vom 12. September
- in der Fraktion vom 17. September.