



Der Preis des Stillstandes ist zu hoch: Die offenen Verhandlungsdossiers Schweiz-EU 2017

SP Schweiz, Fachkommission für Aussenpolitik, Hintergrundpapier, Fassung vom 29. Juni 2017

Inhaltsverzeichnis

„BILATERALER WEG“ AM ENDE – ES BRAUCHT EIN NEUES FUNDAMENT	2
I. VERHANDLUNGEN ÜBER DEN SEKTORIELLEN ZUGANG ZUM BINNENMARKT	3
A. DIE GRUNDLEGENDEN DOSSIERS	3
1) <i>Entscheidend ist das institutionelle Abkommen</i>	3
2) <i>Personenfreizügigkeit bleibt ohne rechtlichen Auslegungs-Mechanismus prekär</i>	4
B. BLOCKIERTE VERHANDLUNGEN ÜBER DEN ZUGANG ZUM BINNENMARKT.....	5
3) <i>Blockierte Verhandlungen über ein Strom- und Energieabkommen</i>	5
4) <i>Blockiertes Abkommen über die Lebensmittelsicherheit</i>	6
5) <i>Erosion des Abkommens über den Abbau technischer Handelshemmnisse</i>	7
6) <i>Blockierte Anpassung des Versicherungsabkommens</i>	7
7) <i>Verzögerte Weiterentwicklung des Landverkehrsabkommens (Eisenbahn-Agentur)</i>	8
8) <i>Blockierte Ausweitung des Luftverkehrsabkommens auf Inlandflüge (Kabotage)</i>	8
9) <i>Verzögerte Anerkennung von Berufsdiplomen</i>	8
C. WEITERE MARKTZUGANGSPROBLEME AUFGRUND NEUER REGULIERUNGEN.....	8
10) <i>Verlust vorhandener Zugangsregelungen für Finanzdienstleistungen</i>	8
11) <i>Schaffung eines digitalen Binnenmarktes: Mit EWR-Staaten, aber ohne Schweiz</i>	9
D. MARKTZUGANGSPROBLEME AUFGRUND UNGELÖSTER VOLLZUGSPROBLEME.....	10
12) <i>Keine Rechtsdurchsetzungsmöglichkeit für Auslandschweizer und -schweizerinnen</i>	10
13) <i>Keine Rechtsdurchsetzungsmöglichkeit bei verweigerter Dienstleistungsfreiheit</i>	10
14) <i>Rechtsdurchsetzung dank nationaler Zuständigkeit bei Herkunftsangaben</i>	10
II VERHANDLUNGEN IM KOOPERATIONSBEREICH	11
A. VON DER EU MIT DEM BINNENMARKTRECHT VERKNÜPFTE KOOPERATIONSBEREICHE	11
15) <i>Blockiertes Kooperationsabkommen im Bereich des Films (Media) und der Kultur</i>	11
16) <i>Blockierter Beitritt der Schweiz zur Europäischen Chemikalienagentur (ECHA)</i>	12
B. 2014 BIS ENDE 2016 BLOCKIERTE KOOPERATIONSBEREICHE.....	12
17) <i>Erosion der Mitwirkung in Erasmus+ (Kooperation in Bildung, Jugend und Sport)</i>	12
18) <i>Bewegung betr. Abkommen über Teilnahme am europäischen Emissionshandel</i>	13
19) <i>Bewegung betr. Ausbau des Abkommens über die Satellitennavigation Galileo</i>	13
20) <i>Bewegung in der Kooperation im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit</i>	13
21) <i>Erfolgreiche Verwaltungsvereinbarung für Notsituationen</i>	13
C. WEITERE KOOPERATIONSBEREICHE.....	14
22) <i>Kein Rahmenabkommen über zivile und militärische friedensfördernde Einsätze</i>	14
23) <i>Kaum Zugang zur Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit</i>	14
III WEITERE VERHANDLUNGS- UND DIALOGTHEMEN	14
24) <i>Verweigerte Erneuerung des Erweiterungsbeitrags („Kohäsionsmilliarde“)</i>	14
25) <i>Rechtsanspruch der Schweiz auf Weiterentwicklung von Schengen/Dublin</i>	15
26) <i>Unternehmensbesteuerung: weiterhin hängige Abschaffung des Sonderstatus</i>	16
IV DREI BEDINGUNGEN DES BUNDESRATES FÜR DIE FORTSETZUNG DES BILATERALEN WEGES	16

„Bilateraler Weg“ am Ende – es braucht ein neues Fundament

Die 2016 von Delegiertenversammlung und Parteitag der SP Schweiz verabschiedete „[Roadmap Europa](#)“ zeigt im Detail auf, wie die Schweiz „die Beziehungen auf langfristigem und stabilem Grund mit den europäischen Staaten und ihrem Verbund, der Europäischen Union“ organisieren kann. Dies soll an dieser Stelle nicht wiederholt werden.

Im Sinne einer Konkretisierung und Vertiefung zeigt das vorliegende Papier im Einzelnen auf, weshalb die „[Roadmap Europa](#)“ zum Schluss gekommen ist: „Die Bilateralen Verträge, wie wir sie heute kennen, können nicht mehr aufrechterhalten und fortgesetzt werden“. Weshalb also der so genannte „bilaterale Weg“ am Ende ist und keine Perspektiven mehr bietet.

Allzu viele halten immer noch die Illusion aufrecht, die Schweiz fahre eigentlich am besten, wenn sie sich europapolitisch nicht bewege, wenn die Schweiz auf Konsultationen mit der EU verzichte, nicht weiterverhandle, keine neuen Verträge abschliesse und davon absehe, die bestehenden Verträge an das sich weiterentwickelnde Recht und Umfeld anzupassen.

Dabei wird etwa argumentiert, es gehe der Schweiz im europäischen Vergleich gut, die Arbeitslosigkeit sei nicht so hoch, der Schock des starken Frankens habe irgendwie weggesteckt werden können, kurz: Es gebe sozial und wirtschaftlich keine Anzeichen, dass der aktuelle Zugang der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt irgendwie gefährdet sei.

Genau dies wäre jedoch eine gründliche Fehleinschätzung. Wenn wir uns mit den einzelnen Dossiers auseinandersetzen, so sehen wir rasch: Was heute gilt, wird morgen anders sein. Stillstand und weitermachen wie bisher bilden für die Zukunft der Schweiz keine Option:

- Von der Schweiz angestrebte neue Zugangsabkommen zum Binnenmarkt sind blockiert.
- Bestehende Zugangsabkommen erodieren, weil die Schweiz ihren Anspruch nicht durchsetzen kann, diese ans neue EU-Recht anzupassen.
- Selbst der schönfärberisch „autonom“ genannte Nachvollzug ist ins Stocken geraten, weil die Schweiz nicht durchsetzen kann, dass die EU die Schweizer Lösungen tatsächlich als gleichwertig („äquivalent“) anerkennt.
- Vollzugsprobleme der bestehenden Abkommen können mangels geordnetem Streitbeilegungsverfahren nicht geklärt und von EU-Mitgliedstaaten missachtete Rechtsansprüche der Schweiz können auf rechtlichem Weg nicht durchgesetzt werden.
- Selbst blosse Kooperationsabkommen, die mit dem EU-Binnenmarktrecht nur indirekt zu tun haben, fallen – und das ist neu! – inzwischen dahin, wie der äusserst schmerzhafteste Verlust der Vollasoziation der Schweiz an Erasmus+ und Media deutlich machten.

Sagen wir es laut und deutlich: Der „bilaterale Weg“ ist in einer Sackgasse gelandet. Noch haben allzu viele die Zeichen der Zeit nicht erkannt: Die Rechtsunsicherheit nimmt zu, die Standortqualität nimmt ab, langfristig planende Unternehmen bauen ihre Europaabteilungen in der Schweiz ab und verlagern diese in einen EU- oder EWR-Mitgliedstaat. Schmerzhafteste Beispiele etwa aus der Versicherungsbranche sollten zu denken geben.

1992 räumte das Stimmvolk (äusserst knapp) den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) aus dem Weg. 2006 stufte der Bundesrat den EU-Beitritt vom strategischen Ziel zu einer blossen Option zurück. Seither präsentiert er der Bevölkerung den „Bilateralismus“ als neuen „Königsweg“. Heute stellen wir fest, dass der „bilaterale Weg“ nicht mehr zur Verfügung steht. Er ist an sein Ende gekommen. Die Schweiz hat auf diesem Weg keine Zukunft.

Dies wird sofort klar, wenn wir die Dossiers im Einzelnen prüfen, was im Folgenden verdeutlicht wird. Deshalb fordert die SP in ihrer „[Roadmap Europa](#)“ ein neues Fundament für die Beziehungen zur EU. Im Folgenden wird konkretisiert, weshalb die Schweiz zu deren Weiterentwicklung und Vertiefung als erstes zumindest ein institutionelles Abkommen braucht.

I. Verhandlungen über den sektoriellen Zugang zum Binnenmarkt

A. Die grundlegenden Dossiers

1) Entscheidend ist das institutionelle Abkommen

Ausgangslage EU: Der Rat der EU verabschiedet alle zwei Jahre einen Bericht zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern. Seit 2008 machte der Rat deutlich, dass die Schweiz ohne neue institutionelle Vorkehrungen keine neuen Abkommen über den sektoriellen Marktzugang zum Binnenmarkt mehr abschliessen kann. Seither wiederholt der Rat der EU diese Forderung in zunehmend deutlicher Sprache alle zwei Jahre in seinen Berichten zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern. Zudem lassen Rat und Kommission der EU die Schweiz spüren, dass sie vom politischen Goodwill abhängig ist und ohne institutionelles Abkommen über kein effizientes Instrument verfügt, um bestehende binnenmarktrelevante Verträge weiterzuentwickeln; sich die Gleichwertigkeit von Schweizer Regelungen anerkennen zu lassen; und neue Kooperationsabkommen anzuschliessen. All dies war nach dem 9. Februar 2014 während fast drei Jahren völlig blockiert. Die EU setzte praktisch sämtliche Verhandlungen mit der Schweiz aus. Seit der Ratifizierung des Kroatienprotokolls und der mit dem Freizügigkeitsabkommen vereinbarten Umsetzung von Art. 121a BV ist die EU zwar in einigen Dossiers an den Verhandlungstisch zurückgekehrt. Dennoch bleibt klar: Ohne institutionelles Abkommen steckt der «bilaterale Weg» in einer Sackgasse.

Ausgangslage CH: Nachdem aus innenpolitischen Gründen EWR und Beitritt nicht mehr als tragfähige strategische Ziele zur Verfügung standen, lancierte die Aussenpolitische Kommission des Ständerates [in einem Bericht](#) vom 18. März 2002 die Idee, mit der EU «eine institutionelle Lösung» auszuhandeln, «welche es erlaubt, alle bilateralen Abkommen unter dem Dach eines Rahmenabkommens zu bündeln». Die EU lehnte diesen Vorschlag zunächst ab, lenkte dann aber sechs Jahre später ein. Es dauerte weitere fünf Jahre, bis der Bundesrat Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zustimmte. Nach Konsultationen im Parlament, den Kantonen und weiteren Kreisen verabschiedete er am 18. Dezember 2013 das Verhandlungsmandat. Das institutionelle Abkommen soll

- Eine Pflicht, aber auch einen Rechtsanspruch der Schweiz auf die Übernahme von neuem EU-Recht begründen, soweit die EU der Schweiz die Anwendung dieses EU-Rechts in Form von sektoriellen Binnenmarkt-Zugangsabkommen bereits eingeräumt hat;
- einen rechtlichen Mechanismus einrichten, der die einheitliche Anwendung dieses von der Schweiz vertraglich übernommenen EU-Rechts ermöglicht.
- Sollten EU-Mitgliedstaaten oder die Schweiz eine gerichtlich angeordnete einheitliche Rechtsanwendung ablehnen, so sollen beide Seiten zu Kompensationsmassnahmen befugt sein, wobei ein Schiedsgericht deren Verhältnismässigkeit überprüfen kann.

Die SP hat diesem Verhandlungsmandat – wie auch alle anderen Parteien ohne SVP – zugestimmt. Zusätzliche hat die SP folgende Erwartungen an das neue Abkommen:

- Dieses Abkommen darf weitergehenden Integrationsschritten nicht entgegenstehen.
- Es muss die Mitwirkung der Schweiz in der EU insgesamt verbessern und namentlich auch Parlament und Kantone neue Mitwirkungsrechte einräumen.
- Die flankierenden Massnahmen zum Schutz des Arbeitsmarktes müssen von der EU vertraglich anerkannt und dadurch einer rechtlichen Streitbeilegung entzogen werden.
- Offene Fragen im Bereich der Arbeitslosenversicherung von GrenzgängerInnen müssen geklärt sein.

Stand der Dinge: Das Schweizer Begehren für ein institutionelles Abkommen über den erleichterten Zugang zum Binnenmarkt ist in der EU nicht unumstritten. Schon vor der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 kam es zu Verzögerungen. EU-Verhandlungsmandate setzen im Rat der EU Einstimmigkeit voraus. Grossbritannien blockierte den Entscheid zunächst mit der Forderung, dass die EU mit der Schweiz ein gemischtes Abkommen aushandelt, das von den Parlamenten aller 28 Mitgliedstaaten genehmigt werden müsste. Am 6. Mai 2014 kam es in der EU zu einer Einigung. Ob sich Grossbritannien durchsetzen konnte oder nicht, ist nicht bekannt. Der Inhalt des EU-Verhandlungsmandats ist selbstredend vertraulich.

Am 22. Mai 2014 eröffneten die Schweiz und die EU die Verhandlungen. Zunächst sass Henri Gétaz, Direktor der Direktion für europäische Angelegenheiten DEA im EDA, Gianluca Grippa, dem Referatsleiter Westeuropa im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) gegenüber, wenig später dessen Nachfolger, [Claude Maerten](#). Zudem hat der von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im November 2014 zum diplomatischen Berater ernannte [Richard Szostak](#) im Hintergrund ein wichtiges Wort mitzureden. Er ist in Junckers Kabinett u.a. für Nachbarschaftspolitik und Aussenbeziehungen zuständig. In 15 Verhandlungsrunden habe man «guten Fortschritt und greifbare Ergebnisse» erzielt, lässt sich der Schweizer Botschafter bei der EU zitieren. Neben den Mechanismen zur einheitlichen Rechtsanwendung sind sämtliche Verträge der Schweiz mit der EU auf die Frage hin zu durchforsten, ob die Schweiz mit diesen EU-Recht übernommen hat, auf welches das neue Abkommen anwendbar wäre. Dies ist bei weitem nicht bei allen bilateralen Abkommen der Fall. Wohl erst anschliessend dürften die erwähnten «roten Linien» (Mitwirkungsrechte, flankierende Massnahmen und Sozialversicherungsfragen von GrenzgängerInnen) verhandelt werden.

Bis zum Abschluss der Verhandlungen über das institutionelle Abkommen bleiben alle anderen binnenmarktrelevanten Dossiers – und je nach politischer Lage weitere Fragen – pendent. Weder der Bundesrat noch die Spitzen der EU haben sich verbindlich über den Fahrplan geäussert. Der Brexit hat die Verhandlungen bisher nicht beeinflusst oder – wenn schon – eher beschleunigt. Die EU hat ein Interesse daran, mit der Schweiz eine Einigung zu erzielen, damit sich UK nicht auf die «Schweizer Lösung» berufen kann.

In der Schweiz wird am Ende das Volk über das institutionelle Abkommen abstimmen. Frühest möglicher Zeitpunkt ist der 19. Mai 2019, eher 9. Februar 2020 oder später. Auf Seiten der EU werden mindestens der Rat der EU – d.h. sämtliche Mitgliedstaaten – sowie das Europäische Parlament dem Abkommen mit der Schweiz zustimmen müssen, evtl. zusätzlich die Mitgliedstaaten einzeln gemäss ihren internen verfassungsmässigen Verfahren, d.h. je nachdem durch die Regierung oder auch nationale und regionale Parlamente.

Angesichts dieser hohen Genehmigungshürden haben beide Seiten ein hohes Interesse an einem ausgewogenen Abkommenstext. Gleichzeitig gibt es auf beide Seiten guten Grund, vorwärts zu machen, weil der Reformstau in allen anderen Dossiers immer grösser wird.

2) Personenfreizügigkeit bleibt ohne rechtlichen Auslegungs-Mechanismus prekär

Ausgangslage EU: Die Personenfreizügigkeit ist in der EU sowohl politisch als auch rechtlich ein ausgesprochen hohes Gut. Sie ist zentraler Teil des gemeinsamen Europas, das die EU-Mitgliedstaaten aufbauen wollen. Sie umfasst eine zutiefst soziale, gesellschaftliche und wertebasierte Dimension. Es geht um weit mehr als die Gestaltung des Arbeitsmarktes und wirtschaftsfreundlicher Rahmenbedingungen. Diese Wertedimension erklärt auch den zentralen Stellenwert der Personenfreizügigkeit für all jene Kreise, welche die europäische Zusammenarbeit zerstören und zu einem aggressiven Nationalismus zurückkehren wollen.

Die Personenfreizügigkeit ist in den Primärverträgen (aktuell: Lissabon-Vertrag) geregelt. Dieser wurde in den EU-Mitgliedstaaten von den nationalen Parlamenten und teilweise vom

Volk in nationalen Abstimmungen genehmigt. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten können davon weder europarechtlich noch nach internem Recht abweichen. Neben der Kommission wacht der Europäische Gerichtshof über die Einhaltung, ebenso das Europäische Parlament, das seit dem Lissabon-Vertrag alle Verträge mit Drittstaaten genehmigen muss. Für Relativierungen gegenüber der Schweiz gibt es praktisch keinen Spielraum. Selbst wenn die unmittelbar am stärksten interessierten Nachbarstaaten eine «pragmatische» Lösung mit der Schweiz unterstützen möchten, führt an einem einstimmigen und gerichtsfesten Entscheid aller 27 oder 28 Mitgliedstaaten plus einem Mehrheitsentscheid des üblicherweise sehr gemeinschaftsrechtsfreundigen Europäischen Parlamentes kein Weg vorbei.

Ausgangslage CH: Der am 9. Februar 2014 beschlossene neue Art. 121a Bundesverfassung ist mit der Personenfreizügigkeit nicht vereinbar, fordert aber gleichzeitig Verhandlungen mit der EU auf der Grundlage des Freizügigkeitsabkommens. Die neuen Verfassungsbestimmungen machen keine Aussagen darüber, was geschieht, wenn es zu keinen solchen Verhandlungen kommt. Dieser Widerspruch wird durch die Umsetzungsgesetzgebung, die das Parlament am 16. Dezember 2016 verabschiedet hat, nicht aus der Welt geschaffen.

Stand der Dinge: Aussenpolitisch zählt allein, dass die Umsetzungsgesetzgebung mit dem Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU vereinbar ist. Die EU hat diese Vereinbarkeit auf Ebene Bundesgesetz zwischenzeitlich anerkannt. Noch offen ist dies mit Blick auf die Ausführungsverordnungen. Der Entwurf ging am 18. Juni 2017 in die Vernehmlassung.

So lange die Schweiz mit der EU mangels institutionellem Abkommen über kein rechtliches Verfahren zur Feststellung dieser Vereinbarkeit verfügt, werden sich darüber allein politische Behörden äussern. Dies schafft Rechtsunsicherheit, weil politische Verfahren immer anfällig für Verknüpfungen mit sachfremden Anliegen sind (für Beispiele, siehe unten Ziffern 12+13). Um unangenehme Überraschungen zu vermeiden, sollte der Bundesrat die Vereinbarkeit der Ausführungsverordnung mit dem Freizügigkeitsrecht vorgängig auf diplomatischem Weg abklären.

B. Blockierte Verhandlungen über den Zugang zum Binnenmarkt

3) Blockierte Verhandlungen über ein Strom- und Energieabkommen

Ausgangslage EU: Die Schaffung eines wettbewerbsorientierten Energiebinnenmarktes stellt ein vorrangiges Ziel der EU dar. Der Energiebinnenmarkt gilt als strategisches Instrument, das den europäischen KonsumentInnen die Wahl zwischen verschiedenen Gas- und Elektrizitätsversorgern zu fairen Preisen bieten und allen Unternehmen den Zugang zum Markt ermöglichen soll, insbesondere den kleinsten unter ihnen sowie denjenigen, die in erneuerbare Energien investieren. Zur Verwirklichung des europäischen Energiebinnenmarktes will die EU für ein sicheres und kohärentes europäisches Energienetz mittels Investitionen in die Infrastrukturen sorgen. Ein tatsächlich vernetzter Markt trage zur Diversifizierung und dadurch zur Versorgungssicherheit bei.

Im Februar 2011 hat die EU die Rahmenbedingungen für den EU-Binnenmarkt für Gas und Strom in einem dritten Paket neu definiert. Drei Verordnungen zur [Gründung einer Agentur](#) und über [Netzzugangsbedingungen für Strom](#) und [für Gas](#) traten im März 2011 unmittelbar in Kraft, die Gas- und die Stromrichtlinie 2009/72/EG und 2009/73/EG sind von den Mitgliedstaaten bis 2014 in nationales Recht umgesetzt worden. Zentral ist das Market Coupling (gemeinsamer Erwerb von Energie und Transportleistung). Der Markt wird weiter geöffnet. Die erneuerbaren Energien sorgen im Verbund mit dem CO₂-Preiszerfall im Emissionshandel, der verhaltenen Konjunktur und mehr Effizienz europaweit für sinkende Preise.

Dabei ist die Regulierungsdynamik mit dem dritten Paket nicht stehen geblieben. Die Ende 2011 in Kraft gesetzte Verordnung über Integrität und Transparenz des Energiegrosshandelsmarkts (REMIT, [2011/1227/EU](#)) verbietet Insiderhandel und Marktmanipulation und sorgt für Transparenz bei den Transaktionen. Hinzu kommt als ökologische Vorgabe die 20 – 20 – 20 – Regel: Bis 2020 sollen (a) der Primärenergieverbrauch um 20% sinken ([KOM/2008/0772](#)), (b) der Anteil der erneuerbaren Energien um 20% steigen ([2009/28/EG](#)) und (c) die Treibhausgasemissionen um 20% zurückgehen ([2003/87/EG](#)). Letzteres bildete den Startschuss zum europäischen Emissionshandelssystem, an das sich die Schweiz in getrennten Verhandlungen anschliessen möchte (siehe unten, Ziffer 17).

Im Januar 2014 schlug die Europäische Kommission [neue klimapolitische Ziele bis 2030](#) vor: eine Treibhausgas-Reduktion um 40% (bis 2050 um 80%) und ein Anteil erneuerbarer Energien von 27%. Der [EU-Rat](#) stimmte diesem Paket am 24. Oktober 2014 zu. Gestützt darauf erarbeitete die Kommission ein weiteres «Paket zur Energieunion – Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie», das sie im Februar 2015 veröffentlichte ([COM\(2015\) 80](#)). Das Paket verknüpft fünf sich gegenseitig verstärkende Dimensionen: Sicherheit der Energieversorgung, Solidarität und Vertrauen, ein vollständig integrierter europäischer Energiemarkt, Energieeffizienz als Beitrag zur Senkung der Energienachfrage, Verringerung der CO₂-Emissionen der Wirtschaft sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

Ausgangslage CH: Unter dem Eindruck des Blackouts vom September 2003 in Italien schlug die Europäische Kommission der Schweiz vor, den Stromtransit vertraglich zu regeln. Im Herbst 2007 starteten Verhandlungen über ein Stromabkommen. 2010 erweiterte der Bundesrat das Mandat mit Blick auf das dritte Energiebinnenmarktpaket und die ökologischen Vorgaben. Neu bezieht es namentlich die EU-Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energie mit ein (nicht aber die Teilnahme am Emissionshandel). Innerhalb der Branche waren die Verhandlungen über ein Stromabkommen stets umstritten. Die Schweizer Stromhändler sind auf den Marktzugang angewiesen, die Produzenten fühlen sich durch die ausländische Konkurrenz bedroht. Weitere politische Hürden sind die vollständige Marktöffnung (von Seiten EU eine Bedingung für die Teilnahme der Schweiz am Stromabkommen) sowie die offene Beihilfen-Frage, d.h. wie die hohen Investitionen der öffentlichen Hand behandelt werden.

Stand der Dinge: Auf technischer Ebene sind die Verhandlungen dem Vernehmen nach weit fortgeschritten. Ohne Klärung der institutionellen Fragen ist die EU aber zu keinem Vertragsabschluss bereit. Der [Bundesrat](#) argumentiert, ohne Abkommen könne die Schweiz ihre Rolle als Stromdrehscheibe Europas verlieren und verschlechtere sich die Ausgangslage für die Energiewende und für die Versorgungssicherheit.

4) Blockiertes Abkommen über die Lebensmittelsicherheit

Ausgangslage EU: Die EU hat das Lebensmittelrecht weitestgehend harmonisiert. Denn der gegenseitige Marktzugang im Bereich Lebensmittel bedingt Massnahmen, um ein hohes Niveau bei der Lebensmittelsicherheit zu erhalten. Gesundheitsgefährdende Zwischenfälle wie Dioxin im Schweinefleisch oder EHEC-Keime auf Sprossen verdeutlichen die Notwendigkeit einer internationalen Koordination und einer raschen und umfassenden Gefahrenkommunikation.

Ausgangslage CH: Durch die bilateralen Verhandlungen im Bereich Lebensmittelsicherheit strebt die Schweiz eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) an. Die EFSA mit Sitz in Parma (Italien) gewährleistet auf der Grundlage des EU-weit harmonisierten Lebensmittelrechts eine einheitliche Risikobewertung und erlaubt so ein schnelles und koordiniertes Vorgehen aller betroffenen Staaten.

Der Bundesrat strebt mit dem gleichen Ziel auch die Teilnahme der Schweiz am Schnellwarnsystem im Bereich Lebens- und Futtermittel (RASFF) an. Das RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) ist innerhalb der EU zuständig für den Austausch von Informationen über gesundheitsgefährdende Lebens- und Futtermittel.

Stand der Dinge: Die Schweiz hat im Herbst 2015 der EU-Kommission ein Non-Paper für Gespräche unterbreitet. Anlässlich des gemischten Ausschusses CH–EU zum Veterinäranghang (Anhang 11, bilaterales Landwirtschaftsabkommen CH–EU) vom Dezember 2015 vereinbarten die beiden Parteien, Verhandlungen über ein eigenständiges Abkommen über die Lebensmittelsicherheit aufzunehmen. Im Verlauf des Jahres 2016 fanden weitere Verhandlungen statt. Der Bundesrat hofft, diese 2017 weiterführen zu können. Das Dossier bleibt allerdings so lange blockiert, als die institutionelle Frage nicht geklärt ist.

5) Erosion des Abkommens über den Abbau technischer Handelshemmnisse

Besonders schmerzhaft ist die Erosion des Abkommens über den Abbau technischer Handelshemmnisse (MRA). Das Abkommen ermöglicht es der Schweiz und der EU, technische Vorschriften wie über die Beschaffenheit, Verpackung oder Herstellung von Produkten als gleichwertig anerkennen zu lassen. Solche Vorschriften dienen einem öffentlichen Interesse wie dem Gesundheits- oder Umweltschutz. Wird die Gleichwertigkeit solcher Vorschriften anerkannt, so ist für den Marktzutritt nur eine Konformitätsbewertung erforderlich. Sie kann gestützt auf den technischen Vorschriften des Exportstaates von einer durch das Abkommen anerkannten Konformitätsbewertungsstelle ausgestellt werden kann.

Die Anhänge zum MRA sollten dringlich an neue technische Entwicklungen angepasst werden. Dies setzt einen Entscheid des Gemischten Ausschusses voraus, der die Gleichwertigkeit (Äquivalenz) der Schweizer Gesetzgebung mit jener der EU feststellt.

Nach der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 hat die EU entsprechende Anerkennungen ausgesetzt. Seit die Schweiz klargestellt hat, dass sie das Freizügigkeitsabkommen weiterführen will, sind auf technischer Ebene wieder Gespräche in Gang gekommen. Die Schweiz bleibt aber weiterhin von politischen Entscheiden der EU abhängig.

Es geht um substantielle Interessen. Ein Beispiel bildet die Medizinaltechnologie. Die Schweizer Industrie ist hier sehr stark. Selbstredend ist regeln strenge Normen deren Marktfähigkeit. Diese Normen werden fortlaufend an die sehr dynamische technologische Entwicklung angepasst. Die Schweiz möchte entsprechende Aktualisierungen möglichst zeitnahe übernehmen können bzw. sich von der EU die Gleichwertigkeit der Schweizer Normen anerkennen lassen. Ohne diese Anerkennung muss der Schweizer Exporteur seine Produkte zwei Mal prüfen lassen: Einmal in der Schweiz und ein zweites Mal beim Export in die EU. Mit der Anerkennung erhält die Schweizer Industrie den unmittelbaren Zugang zum EU-Binnenmarkt. Sie muss dann nicht erneut jeden Export einzeln technisch auf die Zulässigkeit hin überprüfen lassen. Dies wäre ein bedeutender Wettbewerbsnachteil.

6) Blockierte Anpassung des Versicherungsabkommens

Um die Anhänge zum Versicherungsabkommen aktualisieren zu können, braucht es einen Entscheid des Gemischten Ausschusses. Die Schweiz strebt an, der Rechtsentwicklung der EU im Bereich der Solvenzanforderungen (Richtlinie « Solvency II ») Rechnung tragen zu können. Diese Aktualisierung ist durch die EU aufgrund des fehlenden institutionellen Abkommens blockiert.

Hinzu kommt, dass das aktuelle Versicherungsabkommen veraltet ist. Es enthält keine Regelungen, welche die grenzüberschreitende Erbringung von Versicherungsdienstleistungen

ermöglichen würden. Namhafte Schweizer Versicherer haben deshalb ihr Europageschäft in EU-Staaten ausgelagert. Damit ist ein bedeutender Verlust an Wertschöpfung und Arbeitsplätzen verbunden. Darin spiegelt sich eine abnehmende Standortqualität der Schweiz.

7) Verzögerte Weiterentwicklung des Landverkehrsabkommens (Eisenbahn-Agentur)

Der Bundesrat hat im Mai 2015 ein Verhandlungsmandat verabschiedet, damit die Schweiz gestützt auf das Landverkehrsabkommen an der europäischen Eisenbahn-Agentur teilnehmen kann. Solange Ungewissheit über die Weiterführung der Personenfreizügigkeit bestand, war die EU jedoch zu keinen Verhandlungen bereit. Inzwischen sind auf technischer Ebene wieder erste Gespräche in Gang gekommen.

8) Blockierte Ausweitung des Luftverkehrsabkommens auf Inlandflüge (Kabotage)

Der Bundesrat erhielt 2011 von den parlamentarischen Kommissionen Zustimmung zum Entwurf eines Verhandlungsmandats, um das bestehende Luftverkehrsabkommen auf Inlandflüge auszuweiten (Kabotage, «achte» und «neunte» Freiheit). Das entsprechende Protokoll wurde ausgehandelt, aber nie unterzeichnet, weil die EU vorgängig auf einer Lösung in den institutionellen Verhandlungen beharrt.

9) Verzögerte Anerkennung von Berufsdiplomen

Reglementierte Berufe fallen unter die Bestimmungen des Personenfreizügigkeitsabkommens und damit in den Anwendungsbereich der Berufsqualifikationsrichtlinie 2005/36/EG, die für die gegenseitige Anerkennung von Diplomen massgebend ist. Davon profitieren nicht nur ausländische Personen mit einer anerkannten Berufsqualifikation, sondern auch entsprechend qualifizierte Schweizerinnen und Schweizer, die in einem EU/EFTA-Staat arbeiten wollen.

Anhang III des Freizügigkeitsabkommens betrifft die gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Eine Aktualisierung wäre dringend erforderlich, um neuen Entwicklungen von europäischen Richtlinien Rechnung tragen zu können. Diese Aktualisierung hat die EU ausgesetzt, solange aufgrund des Volksentscheides vom 9. Februar 2014 unklar war, ob die Schweiz das Personenfreizügigkeitsabkommen weiterführen wird. Nachdem dies geklärt ist, sind 2017 auf technischer Ebene wieder Gespräche in Gang gekommen. Weiterhin bleibt die Schweiz aber vom politischen Willen der EU abhängig. Ohne institutionelles Abkommen hat die Schweiz keinen Rechtsanspruch auf die Übernahme von aktualisiertem EU-Recht.

C. Weitere Marktzugangsprobleme aufgrund neuer Regulierungen

10) Verlust vorhandener Zugangsregelungen für Finanzdienstleistungen

Eine verstärkte Regulierungsaktivität der EU in neuen Bereichen, die bisher nicht von sektoriellen Abkommen abgedeckt sind, kann das Risiko von Marktzugangshindernissen erhöhen. Ein Beispiel bildet das in Ziffer 3 erwähnte dritte Paket zur Regulierung des europäischen Energiebinnenmarktes, wo sich die Schweiz seit langem um ein Abkommen bemüht, um den bestehenden Marktzugang aufgrund neuer EU-Regulierungen nicht zu verlieren. Ein weiteres gewichtiges Beispiel bildet der Finanzdienstleistungsbereich. Hier hat das Risiko, vorhandenen Marktzugang aufgrund neuer EU-Regeln zu verlieren, stark zugenommen.

Ausgangslage EU: Bereits vor der Finanzmarktkrise von 2007 schnürte die EU ein äusserst ehrgeiziges Regulierungspaket zur Schaffung eines Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen. Seit der Bankenrettung zulasten der europäischen Steuerzahlenden und den Angriffen

der Finanzmärkte auf hoch verschuldete Staaten und den Euro hat die EU-Regulierung der Finanzdienstleistungen einen neuen Quantensprung gemacht (Stichwort «Bankenunion»). Es geht um Dutzende von EU-Richtlinien und -Verordnungen, die an dieser Stelle nicht alle erwähnt werden können.

Ausgangslage CH: Der Bundesrat legte dem Parlament in den letzten Jahren viele Vorlagen vor, die alle darauf abzielen, auf dem Wege des «autonomen» Nachvollzugs Bestimmungen im Schweizer Recht zu verankern, die mit den EU-Finanzmarkt-Regulierungen «gleichwertig» sind: Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG), Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG), Finanzinfrastrukturgesetz (FinfraG), Finanzinstitutsgesetz (FINIG), Börsengesetz usw. usf. Diese sollen innovative Vorgaben der EU-Gesetzgebung wie ein umfassendes Transaktionsregister auf dem Weg des «autonomen Nachvollzugs» ins schweizerische Recht übernehmen – dies in der Hoffnung, mittels «gleichwertiger Regelungen» keine Nachteile erfahren zu müssen.

Stand der Dinge: Aufgrund der sehr umfassenden Neuregulierung des EU-Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen forderte am 1. Mai 2014 die [Expertengruppe unter der Leitung von Professor Aymo Brunetti](#) die Frage des Marktzutritts «zeitlich und inhaltlich prioritär» zu behandeln. Konkret fordert die Gruppe Brunetti, die «Vor- und Nachteile eines sektoriellen Abkommens mit der EU über Finanzdienstleistungen» vertieft zu analysieren und «seine Machbarkeit» abklären zu lassen.

Der Bundesrat folgte diese Empfehlung und erstellte eine systematische Übersicht über die Unterschiede der Rechtslage in der Schweiz und in der EU. Allerdings behielt der diesen Bericht unter Verschluss. Der Verzicht darauf, den Bericht zu veröffentlichen, sollte es politisch erleichtern, weiterhin EU-Regulierungen im Bereich der Finanzdienstleistungen unterlaufen zu können.

So verzichtete die Schweiz auf den «autonomen» Nachvollzug des EU-Verbots von Leerverkäufen. Ebenso wenig entspricht das Schweizer Börsenrecht den MiFID II/MiFIR-Anforderungen. Folge davon ist, dass ab 1. Januar 2018 Schweizer Bluechips wie Nestlé-Aktien nicht mehr im Inland gehandelt werden können, sondern nur noch auf EU-Börsenplätzen. Mit dieser Abwanderung ist ein bedeutender Verlust an Wertschöpfung verbunden. Diese Tendenz wird sich in dem Masse verschärfen, als die rechtsbürgerliche Parlamentsmehrheit für den Finanzplatz Schweiz eine Offshore-Strategie verfolgt und den Standort Schweiz durch eine bewusste Unterlaufung der EU-Regulierungen zu stärken versucht. Diese Strategie ist freilich zum Scheitern verurteilt, weil die EU-Regulierungen weit über die EU hinaus den massgebenden Bezugswert («Benchmark») setzen.

11) Schaffung eines digitalen Binnenmarktes: Mit EWR-Staaten, aber ohne Schweiz

Eine der zehn Prioritäten der Europäischen Kommission unter dem Vorsitz von Jean-Claude Juncker ist die [Schaffung eines digitalen Binnenmarkts](#). Die EU hat am 16. Mai 2015 eine Strategie mit 16 Massnahmen lanciert, um bestehende regulierungsbedingte Handelshemmnisse zu beseitigen und die 28 nationalen Märkte zu einem einzigen Binnenmarkt zusammenführen. Damit erhalten Bevölkerung, Unternehmen und Behörden unabhängig von ihrem Wohnort (bzw. Standort) [einen einheitlichen und fairen Onlinezugang zu Waren und Dienstleistungen](#). Neue Infrastrukturdienste werden gebaut, welche die grenzüberschreitende Nutzung nationaler elektronischer Identitäten, digitaler Unterschriften, vertrauenswürdige Zu- und Rechnungsstellung ermöglichen. Der digitale Binnenmarkt könnte mit 415 Milliarden Euro pro Jahr zur Wirtschaftsleistung im EU-Raum beitragen – und damit neue Arbeitsplätze schaffen, das Wachstum ankurbeln sowie den Wettbewerb, Investitionen und Innovationen fördern. Dieser Markt wird zudem ein grösseres Angebot und bessere Dienstleistungen zu günstigeren Preisen ermöglichen. Durch den digitalen Binnenmarkt wird die Gründung neuer

Start-up-Unternehmen gefördert, und die bereits bestehenden Unternehmen können sich in einem Markt mit über 500 Millionen Konsumenten weiterentwickeln. Ohne Übernahme der entsprechenden EU-Richtlinien und Infrastrukturdienste durch die Schweiz werden Schweizer Einwohner und Unternehmen in Zukunft gegenüber EU-Einwohnern und EU-Unternehmen im E-Business und im E-Government «stark benachteiligt», zeigt sich SP Nationalrätin Edith Graf-Litscher in einer [Frage](#) an den Bundesrat überzeugt. Mit im Boot sind zwar die [EWR-Staaten](#), nicht aber die Schweiz – eine grosse Hypothek für die Zukunft der Schweiz. Bisher beschränkte sich der Bundesrat darauf, die Entwicklungen im Bereich des digitalen Binnenmarktes in der EU «aufmerksam» zu beobachten und «regelmässig deren mögliche Auswirkungen auf die Schweiz» zu evaluieren.

D. Marktzugangsprobleme aufgrund ungelöster Vollzugsprobleme

12) Keine Rechtsdurchsetzungsmöglichkeit für Auslandschweizer und -schweizerinnen

Immer wieder kommt es vor, dass Auslandschweizer und -schweizerinnen von Behörden einzelner EU-Staaten als Drittstaat-Angehörige behandelt werden, was dem Freizügigkeitsabkommen widerspricht. Ohne institutionelles Abkommen kann die Schweiz die Rechte ihrer Bürger und Bürgerinnen in anderen Staaten der EU und der EFTA aber nicht auf rechtlichem Weg durchsetzen, sondern ist vielmehr auf den Goodwill der Partnerstaaten angewiesen:

- Belgien stellt höhere Anforderungen an Ausweispapiere von Drittstaatangehörigen als von EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Die Schweiz beharrt auf dem im Freizügigkeitsabkommen festgehaltenen Recht, nicht als Drittstaatangehörige behandelt zu werden. Ohne institutionelles Abkommen ist die Schweiz in solchen Konflikten vom Goodwill abhängig. Glücklicherweise kam Belgien in diesem Fall der Schweiz entgegen.
- Auslandsbürgerinnen und Auslandsbürger benötigen in Schweden eine Residenznummer. Sie ist Voraussetzung für zahlreiche weitere Regelungen im Bereich des Steuer-, Sozialversicherungs- und Niederlassungsrechts. Drittstaatenangehörige müssen oft viel länger auf die Zuteilung einer Residenznummer warten jene aus EU- und EFTA-Staaten. Immer wieder werden Personen aus der Schweiz als Drittstaatangehörige behandelt. Dieser Konflikt liegt gegenwärtig vor dem Gemischten Ausschuss und wird politisch entschieden.

13) Keine Rechtsdurchsetzungsmöglichkeit bei verweigerter Dienstleistungsfreiheit

Namentlich im Tessin und im Jurabogen kam es wiederholt zu Fällen, in denen Italien bzw. Frankreich Schweizer Dienstleistungsanbietern den Marktzugang verweigerten. Schweizer Unternehmen wollten z. Bsp. ihre Fachkräfte für befristete Projektaufträge in die Nachbarländer entsenden, wurden aber unter irgendwelchen Vorwänden daran gehindert, obschon das Personenfreizügigkeitsabkommen einen diskriminierungsfreien Marktzugang gewährt.

Ohne rechtlichen Streitbeilegungsmechanismus ist die Schweiz in solchen Fällen auf den politischen Goodwill der Nachbarstaaten angewiesen und kann ihre berechtigten Anliegen nicht gerichtlich durchsetzen. Zwar gelang bisher in der Regel eine Einigung auf politischem Weg. Erst das in Ziffer 1 dargestellte institutionelle Abkommen würde aber zur Durchsetzung der Schweizer Interessen eine belastbare Rechtsgrundlage zur Verfügung stellen.

14) Rechtsdurchsetzung dank nationaler Zuständigkeit bei Herkunftsangaben

Das Agrarabkommen der Schweiz mit der EU aus den Bilateralen I bildet die Grundlage, um bestimmte Bezeichnungen für Landwirtschaftsprodukte zu schützen. Der Schutz bezweckt,

die Konsumentinnen und Konsumenten vor Täuschung zu schützen und – im Interesse der Landwirtschaft – den unlauteren Wettbewerb in der Verwendung dieser Begriffe zu verhindern.

Das Register der Ursprungsbezeichnungen (GUB/AOP) und die geografischen Angaben (GGA/IGP) unterliegen glücklicherweise nicht der europäischen Gerichtsbarkeit, zu welcher die Schweiz ohne institutionelles Abkommen keinen Zugang hat, sondern der jeweiligen nationalen Rechtsprechung. Die Schweiz konnte deshalb in einer Reihe von Fällen ihre Interessen vor den («fremden!») nationalen Gerichten in den betreffenden Staaten durchsetzen:

- Österreich versah einen eigenen Käse mit Etiketten, die jenen der Tête de Moine, Fromage de Bellelay (GUB) täuschend ähnlich sah.
- Der Tessin und Italien stritten sich über die Frage, ob der Grappa auch im Tessin abgefüllt werden darf oder allein in Italien.
- Bündnerfleisch (GGA) tauchte in Deutschland plötzlich aus heimischer Produktion auf.

II Verhandlungen im Kooperationsbereich

A. Von der EU mit dem Binnenmarktrecht verknüpfte Kooperationsbereiche

15) Blockiertes Kooperationsabkommen im Bereich des Films (Media) und der Kultur

Ausgangslage EU: Die EU hat nach längeren internen Verhandlungen im Dezember 2013 das umfassende Rahmenprogramm „Kreatives Europa“ verabschiedet. Es bildet die Klammer um die kulturellen Aktivitäten der Europäischen Union. Dazu gehört sowohl das EU-Programm Kultur 2014–2020 als auch das Filmförderungsprogramm Media 2014–2020.

Ausgangslage CH: Die Schweiz war 2006 bis 2013 erstmals Vollmitglied im Media-Kooperationsprogramm. Das Ziel von Media ist es, Filme einem Publikum ausserhalb des Heimatlandes zugänglich zu machen. Schweizer Filme sollen in anderen europäischen Ländern und solche aus Europa in der Schweiz gezeigt werden. Das war in der Schweiz sehr erfolgreich, wurde hier doch dank Media jeder dritte Kinobesuch für einen europäischen Film gekauft. Am 13. September 2013 verabschiedete der Bundesrat deshalb ein erstes und am 16. April 2014 ein angepasstes Verhandlungsmandat, um auch im neuen EU-Programm „Kreatives Europa“ 2014–2020 einschliesslich Kultur und Media vollwertig mitwirken zu können.

Stand der Dinge: Die Unterhändler konnten auf technischer Ebene einen gemeinsamen Text für eine erneute Vollasoziation der Schweiz am EU-Programm Kultur und Media abschliessen. Einige Fragen blieben offen, namentlich die Übernahme der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 2010/13/EU. Die letzte Verhandlungsrunde fand im Juni 2016 statt. Seither ist das Dossier durch die EU blockiert.

Die EU argumentiert, bei der Vollasoziation der Schweiz an „Kreatives Europa“ gehe es um mehr als um ein blosses Kooperationsabkommen. Vielmehr beruhe dieses teilweise auf binnenmarktrelevantem EU-Recht, weshalb ein institutionelles Abkommen zwingend erforderlich sei bevor die Schweiz wieder an diesem Programm teilnehmen könne. Die Schweiz bestreitet diesen Zusammenhang, drang damit aber bisher nicht durch.

Das ist sehr bedauerlich und zeigt auf, dass inzwischen das fehlende institutionelle Abkommen über den Bereich des Binnenmarktrechtes im engeren Sinn hinaus die Möglichkeit behindert, mit der EU auch im Bereich der Kooperation noch Abkommen abzuschliessen.

16) Blockierter Beitritt der Schweiz zur Europäischen Chemikalienagentur (ECHA)

Am 18. August 2010 hat der Bundesrat den Entwurf eines Verhandlungsmandats für ein bilaterales Abkommen der Schweiz mit der EU im Bereich der Chemikaliensicherheit (REACH) verabschiedet. Die Verhandlungen kamen jedoch aufgrund der fehlenden institutionellen Regelung nicht voran. Auch die Schweiz verlor aus innenpolitischen Gründen das Interesse am REACH-Abkommen. Es hätte auch Produktion und Handel von Chemikalien im Inland erfasst. Die chemische Industrie der Schweiz lehnte dies aber ab und nahm in Kauf, dass der Export von Chemikalien nach der EU ohne REACH-Abkommen erschwert bleibt.

Im Sinne einer Auffanglösung entschied der Bundesrat im September 2015, eine technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit mit der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) anzustreben. Dank diesem Wissensaustausch könnte die Schweiz leichter die Voraussetzungen „autonom“ erfüllen, damit Chemikalien aus der Schweiz den Zugang zum Binnenmarkt erhalten. Die EU hat jedoch die Unterschrift unter einen Briefaustausch blockiert.

B. 2014 bis Ende 2016 blockierte Kooperationsbereiche

17) Erosion der Mitwirkung in Erasmus+ (Kooperation in Bildung, Jugend und Sport)

Ausgangslage EU: Aus EU-Sicht gibt es ohne Personenfreizügigkeit keine europaweite Forschung und keinen europaweiten Jugendaustausch. Für die EU sind die beiden Programme Horizont 2020 / Erasmus+ deshalb mit der Freizügigkeit verknüpft. Das eine und das andere beruht auf dem gleichen Geist, den gleichen Grundwerten. Als die 28 Minister im zuständigen Rat der EU im November 2013 das Verhandlungsmandat über die Beteiligung der Schweiz an Horizont 2020 verabschiedeten, verknüpften sie ihre Verhandlungsbereitschaft deshalb explizit mit der Anforderung, dass die Schweiz die Personenfreizügigkeit auf Kroatien ausdehnt. Bei Erasmus+ gab es zwar keine entsprechende rechtliche Verknüpfung. Politisch blieb Erasmus+ aber pendent, bis die Schweiz erstens das Kroatienprotokoll ratifiziert hatte und zweitens Artikel 121a BV so umsetzte, dass dies die Weiterführung der Personenfreizügigkeit nicht beeinträchtigte.

Ausgangslage CH: Für die Schweiz hat die vollwertige Mitwirkung in diesen Kooperationsprogrammen hohe Priorität. Die Verhandlungen zur vollen Beteiligung der Schweiz am Forschungsprogramm Horizont 2020 starteten am 29. November 2013, jene über die Beteiligung der Schweiz am Erasmus+ Kooperationsprogramm am 17. Dezember 2013. Als die EU die Verhandlungen 2014 bis 2017 unterbrach, beschloss der Bundesrat als Auffanglösung eine eigene Lösung zur Mobilitätsförderung. Während es gestützt auf die Umsetzungsgesetzgebung zu Artikel 121a BV 2016 gelang, das Kroatienprotokoll in Kraft zu setzen und die Vollasoziation an Horizon 2020 wiederherzustellen, ist dieser Schritt bisher im Bereich von Erasmus+ nicht erfolgt. Zwar nahmen die Schweiz und die EU Anfang 2017 die Erasmus+-Verhandlungen 2017 wieder auf. Es fehlte aber die Zeit, um diese rechtzeitig zu Ende zu führen. Die Schweiz setzt die Verhandlungen mit der EU zwar fort. Diese fokussieren nun aber auf die Vollasoziiierung an das Nachfolgeprogramm von Erasmus+ ab 2019/2020.

Stand der Dinge: Die vom Bundesrat am 26. April 2017 gewählte Ersatzlösung ermöglicht bloss eine sehr beschränkte Mitwirkung von Individuen an den Erasmus+-Programmen „Key Action 1“ (individueller Austausch), nicht aber „Key Action 2“ (Zusammenarbeit für Innovation und Austausch guter Erfahrungen) und „Key Action 3“ (Unterstützung für Politik-Reform). Indem zudem die multilateral vereinbarte pauschale Anerkennung sämtlicher mitwirkender Bildungsinstitutionen entfiel, müssen die Schweizer Bildungsinstitutionen nun mühsam einzeln mit ihren europäischen Partnern bilaterale Abkommen aushandeln. Einzelne (besonders attraktive) Partner sind dazu nicht bereit.

Ohne Vollasoziation an Erasmus+ bleibt das Austauschprogramm ein Eliteprojekt – die Ersatzlösung bevorteilt Studierende gegenüber Lehrlingen und jungen Berufsleuten – und schränkt die Wahlmöglichkeiten empfindlich ein. Wichtige Destinationen sind nicht mehr dabei und während Jahren aufgebaute Vermittlungsverfahren können nicht mehr fortgesetzt werden. Das Nachsehen haben unsere Jugend – namentlich Lehrlinge und junge Berufsleute – und der europäische Gedanke, der durch solche Austauschprogramme in die breite Bevölkerung getragen wird. Die SP fordert die raschest mögliche Vollasoziation an Erasmus+.

18) Bewegung betr. Abkommen über Teilnahme am europäischen Emissionshandel

Die EU richtete mit der Richtlinie [2003/87/EG](#) ein europäisches Emissionshandelssystem ein, das auf eine substanzielle Verminderung der Treibhausgasemissionen zielt. Die gewünschte Lenkungswirkung blieb zunächst aus, weil der CO₂-Preis mehrfach gegen null tendierte. Im Oktober 2014 beschloss der Rat der EU im Rahmen seines Klimapaketes wichtige Nachbesserungen. Damit stieg das Interesse der Schweiz wieder stark an, das schweizerische mit dem europäischen Emissionshandelssystem verknüpfen zu können.

Im Januar 2016 gelang die Einigung. Die Schweiz und die EU konnten einen gemeinsamen Vertrag paraphieren. Solange unsicher war, ob die Schweiz die Personenfreizügigkeit weiterführt oder nicht, blieb die Unterzeichnung blockiert. Seit Verabschiedung der Umsetzungsgesetzgebung zu Art. 121a BV ist wieder Bewegung ins Dossier gekommen. Weiterhin bleibt die Schweiz aber vom politischen Goodwill der EU abhängig.

19) Bewegung betr. Ausbau des Abkommens über die Satellitennavigation Galileo

Die eidg. Räte genehmigten am 26. September 2014 das Kooperationsabkommen mit der EU zur Teilnahme der Schweiz an den europäischen Satellitennavigationsprogrammen Galileo und EGNOS. Seither bemüht sich die Schweiz vergeblich, zwei für den Vollzug zentrale Zusatzschritte zu machen. Der Bundesrat verabschiedete

- ein Verhandlungsmandat zum Beitritt der Schweiz zur [Agentur](#) für das europäische globale Navigationssatellitensystem GSA;
- ein Verhandlungsmandat, um den Zugang der Schweiz zum Galileo-gestützten Portal für reglementierte Behördeninformationen [PRS](#) zu erhalten.

Solange unsicher war, ob die Schweiz die Personenfreizügigkeit weiterführt oder nicht, war die EU zu keinen Verhandlungen bereit. Seit Verabschiedung der Umsetzungsgesetzgebung zu Art. 121a BV ist wieder Bewegung ins Dossier gekommen.

20) Bewegung in der Kooperation im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit

Damit die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) der Schweiz EU-Projekte umsetzen kann, ist eine Zertifizierung erforderlich. Die EU hat aber den Zugang zum entsprechenden Zertifizierungssystem (« *Pillar Assessment* ») blockiert, solange ungewiss blieb, ob die Schweiz die Personenfreizügigkeit fortsetzt oder nicht. Ende Dezember 2016 hat die Schweiz das Dossier neu lanciert. Die Gespräche mit der EU verlaufen dem Vernehmen nach erfolgreich. Eine Einigung wird für Sommer 2017 erwartet.

21) Erfolgreiche Verwaltungsvereinbarung für Notsituationen

Am 28. April 2017 unterzeichnete die Schweiz mit der EU eine [Verwaltungsvereinbarung](#), die eine intensivere Zusammenarbeit bei der humanitären Hilfe und beim Bevölkerungsschutz in der Schweiz und im Ausland ermöglicht. Hier handelt es sich um eines der seltenen Beispiele, in denen die Schweiz und die EU dank der EU-Rechtskonformen Umsetzung von Art. 121a

BV wieder eine neue Übereinkunft treffen konnten. Freilich sieht die Vereinbarung keine finanzielle oder rechtliche Verpflichtung für die Schweiz vor und beschränkt sich darauf, den Austausch bewährter Verfahren in den Bereichen Katastrophenprävention und Reaktionsmechanismen zu bekräftigen.

C. Weitere Kooperationsbereiche

22) Kein Rahmenabkommen über zivile und militärische friedensfördernde Einsätze

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. Dazu gehörte die Ankündigung, zwischen April und Juni 2014 Verhandlungen über ein Rahmenabkommen über gemeinsame zivile und militärische friedensfördernde Einsätze im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu eröffnen. Auf die Frage [14.5081](#) von NR Evi Allemann, ob dieser Fahrplan nach Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative immer noch realistisch sei, erklärte der Bundesrat, zwischen dieser Initiative und den Verhandlungen über ein GSVP-Rahmenabkommen gebe es keinen Zusammenhang. Die EU verfüge seit Jahren über ein Verhandlungsmandat. Der Bundesrat habe bisher aber noch keines erarbeitet.

Zwischenzeitlich scheint der Bundesrat allein noch im Bereich der zivilen friedensfördernden Einsätze ein Rahmenabkommen abschliessen zu wollen, was zu bedauern ist. Im April 2016 unterzeichnete die Schweiz mit der EU [zwei neue einzelne Beteiligungsabkommen](#), die das Engagement der Schweiz an der Seite ihrer europäischen Partner in Mali und der Ukraine ergänzen. Sie bilden die Grundlage für die Entsendung ziviler Schweizer Experten in die Beratermissionen der EU zur Reform des zivilen Sicherheitssektors in Mali (EUCAP Sahel Mali) und in der Ukraine (EUAM Ukraine). Mit einem Rahmenabkommen müssten in solchen Fällen gewisse technische Details nicht jedes Mal neu ausgehandelt werden.

23) Kaum Zugang zur Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit

Am 6. Juli 2016 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie (EU) [2016/1148](#) über Massnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union. Bereits 2004 hat die EU die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit ([ENISA](#)) errichtet. Beides ist für die Gewährleistung der Cyber-Sicherheit in der Schweiz von grosser Bedeutung. Die Koordinationsstelle für Nationale Cyber-Sicherheit der Schweiz ([NCS](#)) ist zwar Mitglied einer ENISA-Cyber-Expertengruppe. Insgesamt ist die Schweiz aber nur ungenügend mit den EU Institutionen zur Gewährleistung der Cyber-Sicherheit vernetzt. Der Bundesrat versucht diese Lücke nun teilweise mit dem neuen Bundesgesetz über Informationssicherheit zu kompensieren, das gegenwärtig vom Ständerat beraten wird (Erstrat, [17.028](#)). Die ungenügende europäische Zusammenarbeit im Cyber-Sicherheitsbereich kann so aber nicht wettgemacht werden.

III Weitere Verhandlungs- und Dialogthemen

24) Verweigerte Erneuerung des Erweiterungsbeitrags („Kohäsionsmilliarde“)

Die Schweiz hat 2004 den neuen EU-Mitgliedstaaten einen Erweiterungsbeitrag zur Reduzierung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU gewährt. Die

gesetzliche Grundlage für diese „Kohäsionsmilliarde“ war 2006 Gegenstand einer Volksabstimmung. Bei der Erweiterung der EU auf Rumänien und Bulgarien 2007 gewährte die Schweiz einen weiteren Beitrag. In der gleichen Logik sprach der Bundesrat am 30. April 2014 auch 45 Millionen für Kroatien, das seit 1. Juli 2013 neues EU-Mitglied ist.

Im Dezember 2012 forderte der Rat der EU die Europäische Kommission auf, mit der Schweiz Gespräche über eine mögliche Erneuerung des Erweiterungsbeitrags aufzunehmen. Der Bundesrat entschied im Juni 2013, „über eine allfällige Erneuerung des Erweiterungsbeitrags zur Reduzierung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU“ erst „im Licht der Fortschritte all dieser Verhandlungen“ zu entscheiden, die er damals beschloss. Die SP hat diese Zurückhaltung [stets bedauert](#), weil die Schweiz ein starkes eigenes Interesse am Abbau der Ungleichheiten in der EU hat und aufgrund der Teilnahme am Binnenmarkt auch ihren Anteil beitragen soll, damit dieser fair geordnet ist.

Europapolitisch hält der Bundesrat an seinem zurückhaltenden Entscheid bis heute fest. Von grosser Bedeutung ist mit Blick auf die Innenpolitik, dass das Parlament im Rahmen der Botschaft über die Internationale Zusammenarbeit 2017–2020 ([16.022](#)) 2016 das [Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas](#) erneuert und dessen Geltungsdauer bis Ende 2024 verlängert hat. Ein Referendum wurde keines ergriffen. Der Bundesrat hat das neue Osthilfegesetz per 1. Juni 2017 in Kraft gesetzt. Damit wird es keine Volksabstimmung über eine erneuerte „Kohäsionsmilliarde“ mehr geben können. Freilich dürften Bundesrat und Parlament einem erneuerten Erweiterungsbeitrag allein zustimmen, wenn parallel auch im Bereich des institutionellen Abkommens und der Beziehungen Schweiz-EU insgesamt Fortschritte zu beobachten sind.

25) Rechtsanspruch der Schweiz auf Weiterentwicklung von Schengen/Dublin

Die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen vom Dezember 2008 verpflichten die Schweiz, Weiterentwicklungen des EU-Rechts in diesem Bereich zu übernehmen. Gleichzeitig bildet diese Verpflichtung aber auch einen Rechtsanspruch darauf, die Abkommen fortlaufenden zu aktualisieren – einen Rechtsanspruch, den die Schweiz bei allen anderen bilateralen Verträgen teilweise schmerzlich vermisst.

Bis Anfang 2017 trafen in der Schweiz [190 Notifizierungen](#) von Weiterentwicklungen des Schengen-Rechts und [87 weitere Notifizierungen](#) von Vorabentscheidungsverfahren des Europäischen Gerichtshofes EuGH über den Vollzug des Schengen- und Dublin-Rechts ein. Die Umsetzung erfolgt meist auf Stufe Bundesrat und Bundesgericht. Regelmässig legt der Bundesrat zur Weiterentwicklung des Schengen-Rechts auch dem Parlament referendumsfähige Bundesbeschlüsse bzw. gesetzliche Anpassungen zu Beratung und Entscheid vor.

Zwar liegt das Entscheidungsrecht über Weiterentwicklungen des Schengen-Rechts allein beim Rat der EU und dem Europäischen Parlament. Die Schweiz kann sich aber im Rahmen des Schengener *decision shaping* einbringen, wenn auch ohne Antrags- und ohne Mitentscheidungsrecht. So nimmt Bundesrätin Simonetta Sommaruga regelmässig an den Treffen des Rates der EU für Justiz und Inneres (JI) teil. Auch die Kantone sind eingebunden. Die Erfahrung zeigt, dass der Stimme von Bund und Kantonen durchaus Einfluss zukommt.

Von diesem Mitwirkungsmechanismus ist das Parlament bisher ausgeschlossen. Der Bundesrat will im neuen institutionellen Abkommen auch für das Parlament erweiterte Mitwirkungsrechte durchsetzen. Die SP unterstützt darin den Bundesrat.

26) Unternehmensbesteuerung: weiterhin hängige Abschaffung des Sonderstatus

Die Unternehmensbesteuerung bildet seit Jahren Gegenstand eines „Dialoges“ der Schweiz mit der EU. Für die Schweiz war es stets sehr wichtig, diese Gespräche nicht als Verhandlungen zu bezeichnen.

Nach jahrelangem Zögern willigte der Bundesrat 2014 ein, das von der EU und von der OECD seit 2005 kritisierte „*Ring Fencing*“ abzuschaffen und bereitete eine entsprechende Gesetzesvorlage vor. Das „*Ring Fencing*“ betrifft die sehr viel niedrigere Besteuerung von Ausländerträgen von bestimmten, besonders mobilen Sonderstatus-Gesellschaften (Holdings, Gemischte Gesellschaften, Verwaltungsgesellschaften) durch die Kantone.

Weil das Parlament das Fuder überladen hat und die Abschaffung der Sonderstatus-Gesellschaften mit milliardenteuren Steuersenkungen für Unternehmen und Aktionäre verknüpfte, ergriff die SP dagegen das Referendum. Das Volk versenkte die Steuer-Bschiss-Vorlage im Februar 2017 mit 59,1 Prozent Nein-Stimmen sehr deutlich.

Die EU reagierte auf diese Volksabstimmung erstaunlich gelassen. Einerseits wohl deshalb, weil mittlerweile in der Schweiz der Grundsatz unbestritten ist, dass die viel zu niedrige Besteuerung der Sonderstatus-Gesellschaften abgeschafft werden muss. Andererseits kann inzwischen beobachtet werden, dass die Unternehmen von sich aus auf den Sonderstatus verzichten. Die damit verbundenen Rechtsunsicherheiten im internationalen Geschäft sind zu gross geworden.

IV Drei Bedingungen des Bundesrates für die Fortsetzung des bilateralen Weges

Der Bundesrat hat in seinen Europaberichten ab 2006 stets wiederholt, es gebe drei Bedingungen, damit die Schweiz den bilateralen Weg fortsetze. In seinem Bericht vom 17. September 2010 über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulates Markwalder 09.3560)¹ formulierte der Bundesrat wie folgt:

„Wie im zugrunde liegenden Postulat gefordert, geht der Bericht von den Kriterien aus, die im Europabericht 2006 aufgestellt wurden und an denen sich der Bundesrat orientiert, um zu prüfen, welches das beste Instrument für die Wahrung der Schweizer Interessen gegenüber der EU ist. Es handelt es sich um die folgenden drei Kriterien:

1. Die Schweiz besitzt einen Grad an Mitentscheidung im Rahmen ihrer bilateralen Verträge mit der EU und einen Handlungsspielraum für die Durchführung ihrer eigenen Politiken, die beide als genügend angesehen werden (**Teilnahme an der Entscheidungsfindung**).
2. Die EU ist bereit, bei der Ausgestaltung ihrer Drittlandpolitik mit der Schweiz Lösungen im Rahmen von bilateralen sektoriellen Abkommen zu finden (**aussenpolitische Machbarkeit**).
3. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere auch im monetären Bereich, verändern sich nicht zum Nachteil der Schweiz (**wirtschaftliche Rahmenbedingungen**).“

Nüchtern betrachtet, sind diese drei Bedingungen heute nicht mehr erfüllt. Die Europapolitik der Schweiz braucht eine neue Grundlage und ein neues strategisches Ziel.

¹ Bericht vom 17. September 2010 über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulates Markwalder 09.3560), BBl 2010 7239, <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/7239.pdf>, Zitat Seite 7257.