

Beurteilung des Entwurfs des Institutionellen Abkommens Schweiz-EU

Hintergrund:

Seit dem Frühling 2014 verhandeln die Schweiz und die Europäische Union (EU) über einen erneuerten institutionellen Rahmen für eine Anzahl ausgewählter Marktzugangsabkommen. Am 7. Dezember 2018 präsentierte der Bundesrat den Entwurf des Rahmenabkommens bzw. des *Institutionellen Abkommens Schweiz-EU* (nachfolgend «InstA») in französischer Sprache der Öffentlichkeit. Der Bundesrat selbst verzichtete auf eine Einschätzung des (vorläufigen) Verhandlungsergebnisses.¹ In den kommenden Monaten sollen nunmehr diverse Kreise konsultiert werden, um auf dieser Basis über das weitere Vorgehen ([Nicht-]Unterzeichnung) zu entscheiden.

Die Jungfreisinnigen Schweiz (JFS) sind interessiert an einem guten Verhältnis zur EU. Insbesondere stehen sie hinter dem bisherigen «Bilateralen Weg», der es der Schweiz ermöglicht, an wesentlichen Teilen des EU-Binnenmarktes zu partizipieren.

Die Anliegen der JFS wurden in einem Positionspapier festgehalten («Positionspapier Europapolitik»). Auf Grundlage der betroffenen Bestimmungen des Positionspapiers soll das InstA im Folgenden (notwendigerweise vorläufig) aus Sicht der JFS beurteilt werden.

¹ Gemäss Aussagen der EU kann das Institutionelle Abkommen nicht mehr nachverhandelt werden. Der Entwurf stelle demnach ein finales Verhandlungsergebnis dar. Die Aussagen des Bundesrates sind in dieser Hinsicht zumindest nicht deckungsgleich. Laut Bundesrat IGNAZIO CASSIS gäbe es noch Raum für Nachverhandlungen, insbesondere betreffend die flankierenden Massnahmen und die Unionsbürgerrichtlinie.

Positionspapier	InstA	Beurteilung
Unionsbürgerschaft		
<p>«Wir fordern deshalb:</p> <ul style="list-style-type: none"> - keine Übernahme der Unionsbürgerschaft.» 	<p>Das InstA schweigt sich über die Unionsbürgerrichtlinie aus.</p>	<p>Laut öffentlichen Berichten wollte der Bundesrat die Unionsbürgerrichtlinie im Rahmen des InstA nicht übernehmen. Die EU beharrte allerdings auf dessen Übernahme. Am Schluss einigte man sich, die Unionsbürgerrichtlinie im InstA nicht zu erwähnen.</p> <p>Die Jungfreisinnigen Schweiz haben die Anerkennung der Unionsbürgerrichtlinie als «rote Linie» erklärt. Vorliegend ist davon auszugehen, dass die Unionsbürgerrichtlinie mit dem InstA im Zeitpunkt der Ratifizierung nicht übernommen wird. Insofern ist unmittelbar kein direkter Widerspruch mit der Forderung der Jungfreisinnigen Schweiz vorhanden. Allerdings ist dies insofern zu relativieren, als nicht eindeutig ausgeschlossen werden kann, dass die Unionsbürgerrichtlinie im Rahmen der dynamischen Rechtsentwicklung und der damit einhergehenden Harmonisierung der Rechtsakte durch die Schweiz übernommen werden muss oder im Falle einer Nichtübernahme mit Ausgleichsmassnahmen gerechnet werden muss. Vom Bundesrat wird erwartet, im InstA ausdrücklich festzuhalten bzw. zu präzisieren, dass die Rechte und Pflichten resultierend aus der Unionsbürgerrichtlinie nicht in den Anwendungsbereich des InstA fallen.</p>

<p>«Das Volk muss bei der Übernahme von EU-Recht das letzte Wort haben. Die automatische Rechtsübernahme wird kategorisch abgelehnt.»</p>	<p>Die Schweiz würde sich mit dem InstA verpflichten, künftiges EU-Recht in den folgenden Abkommen zu übernehmen: Personenfreizügigkeit, Handelshemmnisse, Landwirtschaft sowie Luft- und Landverkehr (zusammen die «Marktzugangsabkommen»). Auch neue Marktabkommen wären von dieser Regelung betroffen.</p> <p>Der demokratische Gesetzgebungsprozess der Schweiz gilt aber trotzdem: Sämtliche Verfassungs- oder Gesetzesänderungen kommen ins Parlament und können per Referendum vors Volk gebracht werden. Würde die Schweiz im Einzelfall ablehnen, könnte die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen, die auch die ganze oder teilweise Suspendierung des betroffenen Abkommens umfassen kann (Art. 10 Abs. 6 InstA). Die Verhältnismässigkeit könnte vom Schiedsgericht auf Antrag der Schweiz überprüft werden (Art. 10 Abs. 7 InstA). Allerdings sieht Art. 14 Abs. 2 InstA vor, dass die Schweiz Änderungen eines betroffenen Marktzugangsabkommens bis zur</p>	<p>Das InstA sieht an sich keine automatische Rechtsübernahme vor; die demokratischen Genehmigungsprozesse inkl. der Möglichkeit eines Referendums werden respektiert. Allerdings sieht Art. 14 Abs. 2 InstA unter Umständen eine vorläufige Anwendung rechtswirksamer Änderungen eines betroffenen Marktzugangsabkommens vor, bevor die demokratischen Genehmigungsprozesse überhaupt eingeleitet wurden bzw. – letztinstanzlich – das Schweizer Volk darüber befinden konnte.</p> <p>Das InstA deckt sich in diesem Punkt <i>prima facie</i> mit der Position der Jungfreisinnigen Schweiz. Der VJFS verlangt aber vom Bundesrat eine Absicherung dahingehend, dass die Schweiz in jedem Fall eigenständig über die Übernahme veränderten Rechts betr. der Marktzugangsabkommen befinden kann, ohne dass sie vorläufig Recht, über das sie via ihre demokratischen Prozesse nicht abschliessend entscheiden konnte, anwenden muss.</p>
---	--	--

	Notifizierung der Erfüllung ihrer rechtlichen Verpflichtungen aus dem InstA vorläufig anwenden muss, es sei denn, eine vorläufige Anwendung ist nicht möglich.	
Guillotine-Klausel		
«Es darf keine automatische Kündigung der bilateralen Verträge resultieren. Eine Kündigung kann nur durch einen expliziten Entscheid einer Vertragspartei zustande kommen.»	Das InstA sieht keine automatische Kündigung der bilateralen Verträge vor. Ausgleichsmassnahmen können aber die ganze oder teilweise Suspendierung eines vom Streit betroffenen Abkommen umfassen. Im Extremfall kann das InstA mit einer Kündigungsfrist von sechs Monaten gekündigt werden. Hiervon betroffen wären auch die vom InstA betroffenen Abkommen (Art. 22 Abs. 2 InstA).	Eine Guillotine-Klausel, wie sie die bilateralen Verträge kennen, ist im InstA nicht vorgesehen. Allerdings werden die Marktzugangsabkommen insofern mit dem InstA verknüpft, als dessen Kündigung auch den Wegfall der bereits in Kraft stehenden sowie allfälligen neuen Marktzugangsabkommen bewirken könnte. Ein expliziter Entscheid zur Kündigung ist in jedem Fall nötig. Im Ergebnis verträgt sich dieser Regelungspunkt nur knapp mit der Position der Jungfreisinnigen Schweiz.
Gemischter Ausschuss		
«Auslegungsprobleme sollen, wie bei bilateralen Verträgen unter gleichberechtigten Partnern üblich, durch einen gemischten Ausschuss, der zu gleichen Teilen mit Vertretern der EU und der Schweiz besetzt ist, bereinigt werden.»	Das InstA sieht vor, dass sich die Parteien bei Streitigkeiten resultierend aus dem InstA, eines betroffenen Marktzugangsabkommens oder einschlägiges EU-Recht im Gemischten Ausschuss konsultieren. Der Gemischte Ausschuss besteht aus einer gleichen Anzahl an Mitgliedern des	Der Inhalt im InstA entspricht dem, was im Rahmen der bilateralen Verträge zwischen der EU und der Schweiz seit Jahren praktiziert wird. Dies stimmt mit der Forderung der Jungfreisinnigen überein.

	Europäischen Parlaments und der Schweizer Bundesversammlung. Findet dieser innerhalb von drei Monaten keine Lösung, kann jede Partei die Einsetzung des Schiedsgerichts verlangen. (Vgl. Art. 10 InstA).	
Rechtsauslegung		
«Eine Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof lehnen wir strikt ab.»	Das InstA sieht für die Streitschlichtung ein Schiedsgericht vor. Dieses Schiedsgericht setzt sich aus einem Schweizer und einem EU-Vertreter zusammen; die beiden wählen gemeinsam einen Präsidenten. Dieses Schiedsgericht hat für die Beurteilung zur Auslegung und Anwendung von EU-Recht den EuGH beizuziehen. Die Beurteilung ist für das Schiedsgericht verbindlich, das Urteil fällt es aber selbst (vgl. Art. 10 Abs. 3 InstA).	Wann immer Beurteilungsfragen betreffend die Auslegung oder die Anwendung von EU-Recht im Raum stehen, so hat das Schiedsgericht den EuGH diesbezüglich zu konsultieren. Fest steht: Die Markt Zugangsabkommen enthalten zu einem grossen Teil dem EU-Recht entstammende Regelungen. Über deren Auslegung kann einzig der EuGH verbindlich urteilen. In diesem Punkt widerspricht das InstA der Position der Jungfreisinnigen Schweiz.
Ausgleichsmassnahmen		
«Einseitige Befugnisse der EU Straf- oder Zwangsmassnahmen (Ausgleichsmassnahmen) gegen die Schweiz zu verhängen, lehnen wir ab.»	Das InstA sieht Ausgleichsmassnahmen im Fall der Nichtbeachtung von Entscheiden des Schiedsgerichtes vor. Beachtet z.B. die Schweiz ein gegen sie ergangenes Urteil des Schiedsgerichts nicht, so kann die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen, die auch die ganze	Zwar steht das Ergreifen von Ausgleichsmassnahmen beiden Parteien gleichermassen zu. Fragwürdig ist aber, dass es ausreichend ist, Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen, wenn eine Partei den Standpunkt vertritt, die andere Partei beachte ihre Verpflichtungen nicht bzw. befolge das Urteil des

	<p>oder teilweise Suspendierung des betroffenen Abkommens umfassen kann (Art. 10 Abs. 6 InstA). Das Ergreifen von Ausgleichsmassnahmen ist jedoch nicht nur der EU vorbehalten, sondern theoretisch auch der Schweiz.</p>	<p>Schiedsgerichts nicht (vgl. Art. 10 Abs. 5 und 6 InstA). Zudem ist unklar, was unter «verhältnismässigen» Ausgleichsmassnahmen zu verstehen ist. Darüber hinaus schränkt das InstA den Anwendungsbereich von Ausgleichsmassnahmen weder materiell noch zeitlich ein.</p> <p>Isoliert betrachtet wird die Forderung der Jungfreisinnigen Schweiz erfüllt. Im Ergebnis, namentlich vor dem Hintergrund der unzureichenden Einschränkung der Ausgleichsmassnahmen, ist der Bestimmungsinhalt betr. Ausgleichsmassnahmen im InstA aber nur knapp genügend.</p>
Überwachungsorgan		
<p>«Es soll kein Überwachungsorgan etabliert werden, welches laufend die Einhaltung der bilateralen Verträge kontrolliert.»</p>	<p>Ein besonderes Überwachungsorgan, das die Einhaltung der bilateralen Verträge kontrolliert, ist im InstA nicht vorgesehen. Diese Aufgabe obliegt den Parteien selbst und darüber hinaus dem gemischten Ausschuss, indem die Parteien die Anwendung der Abkommen diskutieren (vgl. Art. 6 und 7 InstA). Werden sich die Parteien betreffend die Anwendung der Abkommen nicht einig, kann eine Partei auf dem Gerichtsweg die Verletzung einer unter das InstA fallenden Bestimmung geltend machen. In diesem Fall wäre</p>	<p>Ein Überwachungsorgan wird durch das InstA nicht etabliert.</p> <p>Das InstA widerspricht in diesem Punkt der Position der Jungfreisinnigen Schweiz somit nicht.</p>

	das Schiedsgericht zuständig (dessen Urteil im Fall der Beurteilung zur Auslegung oder Anwendung von EU-Recht vom EuGH abhängt).	
Flankierende Massnahmen		
«Keine Eingriffe in den liberalen Arbeitsmarkt wie Kontingente oder flankierende Massnahmen (FlaM).»	Das InstA sieht keine Eingriffe in den liberalen Arbeitsmarkt wie Kontingente oder flankierende Massnahmen (FlaM) vor. Im Gegenteil: Es lockert einerseits die flankierenden Massnahmen insofern, als dass die Voranmeldfrist von heute acht Kalendertagen auf vier Arbeitstage reduziert wird (siehe Protokoll 1 InstA), andererseits soll der Anwendungsbereich staatlicher Beihilfen eingeschränkt werden.	Die Dienstleistungsfreiheit wird mit dem InstA modernisiert. Das InstA nimmt diesbezüglich die Anliegen der Jungfreisinnigen Schweiz auf.