

Institutionelles Rahmenabkommen

Positionspapier der young european swiss

*Die **young european swiss I yes** befürwortet eine möglichst rasche Klärung der institutionellen Frage durch den Abschluss eines Rahmenabkommens. Als oberste Priorität muss die Rechtsicherheit wiederhergestellt und der Weg für die Weiterentwicklung der bilateralen Verträge freigemacht werden. Es gilt jedoch zu bedenken, dass ein Rahmenabkommen die grundsätzlichen Probleme im Bereich der Schweizer Rechtssouveränität nicht vollständig beseitigen kann, auch wenn es gegenüber dem Status Quo bedeutende Verbesserungen bringt. Wahre Gleichberechtigung und Souveränität erreicht man nur durch Repräsentation und Mitbestimmung. Ein EU-Beitritt muss endlich wieder zur Diskussion gestellt werden!*

Die Beziehungen Schweiz-EU sind blockiert

Die Europäische Union will seit 2008 mit der Schweiz über ein institutionelles Rahmenabkommen verhandeln. Bisher existiert kein verbindliches Verfahren zur Lösung von Streitigkeiten über die Auslegung der bilateralen Verträge. Der Gemischte Ausschuss beschäftigt sich primär mit solchen Streitfällen, welche Instanz allerdings einen Letztentscheid fällt, ist ungeklärt. Dies führt zu massiver Rechtsunsicherheit. Zusätzlich betrachtet die EU ein Rahmenabkommen als Voraussetzung für den Abschluss weiterer Abkommen im Bereich des Binnenmarktzugangs. Laufende Verhandlungen, an denen die Schweiz grosses Interesse hat, wie etwa der Zugang zum europäischen Strommarkt, sind deshalb seit längerer Zeit blockiert. Neben der Definition eines Verfahrens zur Streitbeilegung (Frage der Gerichtsbarkeit) sind die Überwachung der Abkommen und die dynamische Anpassung an den sich weiterentwickelnden gemeinsamen Rechtsbestand der EU weitere Punkte, die mit einem Rahmenabkommen geklärt werden sollen. Neben diesen institutionellen Aspekten ist die Frage der Staatsbeihilfen ein weiteres Element, das die EU zu regeln wünscht. Während Staatsbeihilfen an einzelne Unternehmen in der Schweiz auf Kantons- und Gemeindeebene weit verbreitet sind, sind sie in der EU im Prinzip verboten. Das Ziel ist die Gewährleistung gleich langer Spiesse für alle Unternehmen, die im europäischen Binnenmarkt tätig sind.

Von den genannten Punkten wird jener der Gerichtsbarkeit in der Schweiz besonders kontrovers diskutiert. In den bisherigen Verhandlungen wurden folgende drei Möglichkeiten betrachtet:

1. Überweisung an den Europäischen Gerichtshof EuGH mit anschliessender Entscheidung zum weiteren Vorgehen im Gemischten Ausschuss
2. Andocken an EWR-EFTA-Institutionen
3. Schaffung neuer gemeinsamer ad-hoc Institutionen (z.B. Schiedsgericht)

Während der Bundesrat wie auch die EU anfangs die erste Option favorisierten, steht seit diesem Jahr die dritte Variante mit dem Schiedsgericht im Fokus der Verhandlungen.

Streitschlichtung mit oder ohne den EuGH?

Dieser Umschwung des Bundesrates ist im Wesentlichen innenpolitisch motiviert. Die Tatsache, dass die Schweiz im EuGH nicht repräsentiert ist, also weder selbst einen Richter stellt, noch einen Einfluss auf deren Wahl besitzt, ist innenpolitisch im aktuellen politischen Klima ein zentrales Problem. Gegen die Ratifizierung eines Rahmenabkommens in dieser Form wäre mit Sicherheit das Referendum ergriffen worden und es wäre zu befürchten, dass sich die Ablehnung der „fremden Richter“ des EuGH bis tief in gemässigte Kreise ziehen würde. Der Bundesrat hat zwar stets betont, dass die Schweiz nach wie vor souverän entscheiden könne, ob und inwiefern sie sich der Interpretation des EuGH anschliesse. Nach seiner Vorstellung sollten dessen Entscheide als unverbindliche Rechtsgutachten und Entscheidungshilfe für die anschliessende politische Diskussion im Gemischten Ausschuss dienen. Die EU vertritt allerdings den Standpunkt, dass der EuGH keine unverbindlichen Gutachten erstellen kann und abschliessend über EU-Recht entscheidet. Insofern wären zumindest die EU-Vertreter im Gemischten Ausschuss an die Auslegung des EuGH gebunden. Eine einvernehmliche politische Lösung dort wäre daher nur entlang der Linien des EuGH-Entscheids möglich.

Mit der Schiedsgerichtsvariante versucht der Bundesrat, das Argument der „fremden Richter“ zu entkräften: in einem Schiedsgericht stellen beide Parteien jeweils einen Richter und einigen sich auf die Wahl eines neutralen Präsidenten. Auch diese Variante kommt jedoch – wie auch die Option mit Andocken an die EWR-EFTA Institutionen – nicht ganz ohne den Einbezug des EuGH aus. Im Rahmen des Bilateralen Rechts muss zwischen folgenden zwei Rechtskategorien unterschieden werden:

1. Recht, das durch die Bilateralen Verträge neu geschaffen wird,
2. EU-Sekundärrecht (Richtlinien und Verordnungen), das unverändert in die Bilateralen Verträge übernommen wird.

Während das Schiedsgericht abschliessend über Streitfälle betreffend Rechts aus der ersten Kategorie entscheiden könnte, stellt die EU sich auf den Standpunkt, dass EU-Sekundärrecht ausschliesslich durch den EuGH ausgelegt wird. Nur so könne eine homogene Rechtsauslegung innerhalb des gesamten Binnenmarktes garantiert werden. Diesbezüglich wäre das Schiedsgericht also gezwungen, im Vorfeld eines Urteils den EuGH um seine Auslegung anzufragen und dieser auch zu folgen.

Wichtiger Baustein für die Weiterentwicklung der Bilateralen

Über die genauen Modalitäten eines Streitbeilegungsverfahrens mit Schiedsgericht wird aktuell verhandelt. Für eine Aussage zu den Details ist es momentan noch zu früh. Es bleibt abzuwarten, welche Vorlage der Bundesrat dem Volk dereinst präsentieren wird. Sowohl die EU als auch der Bundesrat haben wiederholt den gemeinsamen Willen bekräftigt, bis Ende dieses Jahres die Verhandlungen abzuschliessen.

Die tiefgreifenden institutionellen Probleme der letzten Jahre haben einmal mehr gezeigt, dass die bilateralen Verträge in ihrer heutigen Form nicht länger als „Königsweg“ der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union gelten können und offensichtlich auch nie als derart langfristige Regelung gedacht waren. Die yes befürwortet daher den baldigen Abschluss des Rahmenabkommens, um die Rechtssicherheit wieder herzustellen und die Beziehungen Schweiz-EU für die kommenden Jahre auf eine tragfähige Basis zu stellen. Eine Ablehnung des Rahmenabkommens durch das Schweizer Volk wäre eine Katastrophe, da somit die Weiterentwicklung der bilateralen Verträge verunmöglicht und die Schweiz noch weiter von der EU isoliert würde.

Nichtsdestotrotz stellt das Rahmenabkommen nur eine Teillösung dar, wenn es darum geht, den Einfluss der Schweiz auf europäischer Ebene zu sichern. Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz mit dem Rahmenabkommen zwar das Recht erhält, an der Ausarbeitung des für sie relevanten EU-Rechts mitzuarbeiten (so wie es heute bereits im Assoziierungsvertrag zu Schengen/Dublin verankert ist). Ein Mitentscheidungsrecht wird es damit aber nicht geben. Dieses ist alleine den EU-Mitgliedsstaaten vorbehalten. Eine Mitgliedschaft der Schweiz in der Europäischen Union würde somit alle institutionellen Fragen auf einen Schlag lösen und die Schweiz könnte durch die gewonnene Repräsentation im EuGH und allen anderen EU-Institutionen ihre Rechtssouveränität erhalten und ausbauen.