

Einfache Anfrage SVP-Fraktion vom 12. Januar 2024

Neues EU-Verhandlungsmandat gefährdet die direkte Demokratie

Schriftliche Antwort der Regierung vom 6. Februar 2024

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 12. Januar 2024 nach der Haltung der Regierung bezüglich einer potenziellen Gefährdung der direkten Demokratie im Zusammenhang mit dem Entwurf des Verhandlungsmandats des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU). Sie stellt in diesem Zusammenhang verschiedene Fragen – namentlich zur Möglichkeit der Weiterführung des bisherigen bilateralen Wegs mit der Streitbeilegung in den gemischten Ausschüssen sowie mit Blick auf ein unabhängiges Schiedsgericht ohne Sanktionsmöglichkeit.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Für die Regierung sind gute Beziehungen der Schweiz zur EU von vitaler Bedeutung. Dies gilt insbesondere für den Kanton St.Gallen als exportorientierter Grenzkanton. Für die St.Galler Unternehmen und die Exportwirtschaft ist der Zugang zum EU-Binnenmarkt essenziell: Rund 60 Prozent der Exporte gehen in die EU bzw. rund 43 Prozent in die vier EU-Nachbarstaaten Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien. Auch die rund 10'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger mit Hauptwohnsitz im Ausland – 71 Prozent wohnen in Österreich und 22 Prozent in Deutschland – sind für den St.Galler Arbeitsmarkt sehr wichtig. Gute und verlässliche Beziehungen sind deshalb zentral für Wirtschaft und Gesellschaft.

Sämtliche Bemühungen, die Beziehungen Schweiz–EU auf eine solide und stabile Grundlage zu stellen und auf politischer Ebene tragfähige Antworten auf die Fragen der künftigen Zusammenarbeit zu finden, sind zu begrüßen. Die Regierung hat sich deshalb stets für vertraglich abgesicherte Beziehungen mit der EU eingesetzt und ihre Haltung zu diversen europapolitischen Fragestellungen in der Vergangenheit bei der Beantwortung verschiedener Interpellationen und Einfachen Anfragen aufgezeigt.¹

Mit dem bilateralen Weg können die Staatsziele der Bundesverfassung (SR 101) – Unabhängigkeit, Wohlstand, Frieden und Sicherheit sowie Nachhaltigkeit – im Bereich der Europapolitik am besten erreicht werden. Allerdings stagniert heute der Zugang der Wirtschaft zum europäischen Binnenmarkt, weil die EU ihre Bereitschaft zum Ausbau der Binnenmarktbeteiligung sowie zur Zusammenarbeit in anderen Bereichen von institutionellen Lösungen (namentlich im Bereich der Rechtsentwicklung und der Streitschlichtung) abhängig macht.

Die Regelung dieser Fragen erhöht die Rechtssicherheit und ist deshalb auch im Interesse der Schweiz. Der vom Bundesrat vorgelegte Entwurf des Verhandlungsmandats erlaubt es, fundamentale nationale Interessen z.B. in den Bereichen des Arbeitsmarkts und der Zuwanderungspolitik zu schützen, und steht im Einklang mit den schweizerischen Besonderheiten wie der direkten Demokratie und dem Föderalismus.

¹ Vgl. Antworten der Regierung vom 23. Mai 2023 auf die Einfache Anfrage 61.23.17 «Setzt die KdK die falschen Prioritäten?», vom 24. August 2021 auf die Einfache Anfrage 61.21.38: «Gescheiterte Verhandlungen zum Rahmenabkommen: Folgen für den Grenzkanton St.Gallen?», vom 18. Januar 2022 auf die Einfache Anfrage 61.21.71 «St.Gallen braucht Europa» sowie vom 9. Mai 2023 auf die Interpellation 51.23.06 «Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die Maschinen-, Elektro-und Metallindustrie».

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die europäische Gesetzgebung entwickelt sich stetig weiter. Um Rechtsunsicherheit zu vermeiden, wird daher auch die schweizerische Gesetzgebung entsprechend aktualisiert. In den meisten Marktzugangsabkommen übernimmt die Schweiz EU-Recht heute autonom. Der Entwurf des Verhandlungsmandats sieht eine dynamische Übernahme von EU-Recht vor. Die dynamische Übernahme bedeutet nicht eine automatische Übernahme, sondern Anpassungen müssen den schweizerischen Gesetzgebungsprozess durchlaufen und damit die verfassungsmässige Ordnung respektieren.

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren bereits Erfahrungen gesammelt mit der dynamischen Rechtsübernahme bei Schengen/Dublin und beim Luftverkehrsabkommen (SR 0.748.127.192.68). Sie ist hier im Grundsatz verpflichtet, neues EU-Recht fortlaufend zu übernehmen. Die rechtlichen Anpassungen nimmt entweder der Bundesrat oder das Parlament vor, je nachdem ob ein Gesetz oder eine Verordnung nötig ist. Muss ein Gesetz angepasst werden, untersteht der Erlass dem fakultativen Referendum.

Das Konzept der dynamischen Rechtsübernahme sieht auch vor, der Schweiz im Gegenzug Mitwirkungsrechte bei der Weiterentwicklung des EU-Rechts einzuräumen. Bei Schengen/Dublin beispielsweise ist die Schweiz bei diesem sogenannten «decision shaping» stets von Anfang an beteiligt und kann sich aktiv einbringen.

Seit Unterzeichnung der Schengen/Dublin-Abkommen Ende 2004, worin eine dynamische Rechtsübernahme vorgesehen ist, wurden über 400 Rechtsentwicklungen in diesem Bereich übernommen. Es ging dabei in erster Linie um sehr technische Bestimmungen, nur rund 50 Weiterentwicklungen wurden der Bundesversammlung vorgelegt. In drei Fällen wurde ein Referendum ergriffen und es erfolgten Volksabstimmungen.

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 haben die Stimmberechtigten beispielsweise entschieden, das Schweizer Waffengesetz (SR 514.54) zu revidieren und die EU-Waffenrichtlinie in Schweizer Recht zu übernehmen. Diese Anpassung erfolgte im Rahmen einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und stellt eine dynamische Rechtsübernahme dar. Schweizer Interessen flossen bereits in die Erarbeitung der EU-Richtlinie ein, Bedenken der Kantone wurden berücksichtigt und die Stimmberechtigten konnten letztlich über die Übernahme entscheiden.

Mit dem Entwurf des Verhandlungsmandats werden die Grundsätze der direkten Demokratie, des Föderalismus und der Unabhängigkeit der Schweiz gewahrt. Die Schweiz verpflichtet sich lediglich im Bereich der Binnenmarktabkommen zu einer dynamischen Rechtsübernahme. Über jede Rechtsübernahme kann die Schweiz eigenständig entscheiden und verabschiedet die entsprechenden Gesetze und Regelungen. Dabei sind die verfassungsmässigen Verfahren, insbesondere auch die Möglichkeit eines Referendums, gewährleistet.

Es ist ausserdem vorgesehen, dass die Schweiz künftig wie die EU-Mitgliedstaaten auch bei der Entwicklung des relevanten EU-Binnenmarktrechts systematisch konsultiert wird und sie ihre Anliegen im Rahmen des «decision shaping» aktiv einbringen kann. Dies ist eine Verbesserung gegenüber heute.

Zudem werden der Schweiz mit dem neuen Abkommen Rechtsmittel zur Verfügung stehen, wenn die EU ein Abkommen nicht mehr oder «falsch» anwendet. Mit dem Streitbeilegungsverfahren werden unverhältnismässige Retorsionsmassnahmen ohne Bezug zu einem entsprechenden Binnenmarktabkommen verhindert (vgl. nachfolgend Ziff. 2./3.).

- 2./3. Zurzeit erfolgt die Streitbeilegung in den für jedes bilaterale Abkommen eingerichteten gemischten Ausschüssen, die ihre Entscheidungen immer im gegenseitigen Einvernehmen auf politischer Ebene treffen. Ein Streitbeilegungsverfahren, das den Rechtsweg einschliesst, fehlt bisher.

Grundsätzlich sind künftig bei einem Rechtsstreit in der Schweiz Schweizer Gerichte zuständig. Ebenso sind im Fall eines Rechtsstreits in einem EU-Staat die dortigen Gerichte und allenfalls der Europäische Gerichtshof (EuGH) zuständig. Jedes Land legt also die Marktregeln auf seinem Territorium aus. Erst wenn es Differenzen zwischen der EU und der Schweiz über die Auslegung von Regeln gibt, kommt der Streitschlichtungsmechanismus zur Anwendung.

Der Entwurf des Verhandlungsmandats sieht vor, dass künftig ein mehrstufiger Streitbeilegungsmechanismus eingesetzt wird, bei dem zunächst die Vertragsparteien versuchen, den Streit wie bisher in den betroffenen gemischten Ausschüssen beizulegen und eine politische Lösung zu suchen. Falls in den gemischten Ausschüssen keine Einigung erfolgt, kann ein paritätisches Schiedsgericht einberufen werden, wobei die EU und die Schweiz gleich viele Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter wählen. Das Schiedsgericht entscheidet immer eigenständig und abschliessend über einen Streitfall. Dieses Verfahren ist nicht neu, sondern bereits in zahlreichen internationalen Verträgen vorgesehen.

Bei Streitigkeiten über die Frage der Auslegung von EU-Recht soll sich das Schiedsgericht nötigenfalls an den EuGH wenden, da der EuGH für die Auslegung von EU-Recht zuständig ist. Diese Unterbreitung an den EuGH würde aber nur gewisse, unmittelbar unionsrechtliche Rechtsfragen betreffen. Die Kompetenzen des Bundesgerichtes und der kantonalen Gerichte bleiben gewahrt. Das Schiedsgericht entscheidet immer abschliessend über den Streitfall und nicht der EuGH. Der EuGH hat somit keine Möglichkeit, sich proaktiv zu äussern, sondern nur auf Anfrage des Schiedsgerichtes.

Wenn eine der Parteien dem Urteil des Schiedsgerichtes nicht nachkommt, kann die andere Partei verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Diese Ausgleichsmassnahmen sollen sich auf die Anwendungsbereiche des betroffenen Abkommens sowie anderer bestehender Marktzugangsabkommen beschränken. Unverhältnismässige Retorsionsmassnahmen ohne Bezug zu einem entsprechenden Binnenmarktabkommen, wie beispielsweise die Nichtanerkennung der Börsenäquivalenz oder der Ausschluss der Schweiz aus Horizon Europe, werden ausgeschlossen. Die von der Ausgleichsmassnahme betroffene Vertragspartei kann die Verhältnismässigkeit der Massnahmen vom Schiedsgericht jederzeit überprüfen lassen, das darüber selbstständig und abschliessend entscheidet.

Die Regierung begrüsst, dass die Regeln zur Streitbeilegung vertraglich festgehalten werden sollen. Damit wird die Homogenität des Rechts innerhalb des Binnenmarkts gestärkt. Im Vergleich zur gegenwärtigen Situation verbessert sich zudem die Position der Schweiz. Diese erhält mit dem Streitschlichtungsmechanismus ein Instrument, um ihre Interessen in Bezug auf die betroffenen Binnenmarktabkommen auf dem Rechtsweg wirksam durchzusetzen.