

Die EU gibt der Schweiz ein Mitspracherecht

Mit dem bilateralen Vertragspaket will Brüssel Bern bei neuen Rechtsakten beiziehen

TOBIAS GAFATER

Es ist die wohl gewichtigste Änderung, die mit dem neuen bilateralen Vertragspaket mit der EU geplant ist. Die Schweiz verpflichtet sich bei sechs bestehenden und künftigen Binnenmarktabkommen, neues EU-Recht grundsätzlich dynamisch zu übernehmen. Dieses ist für die Schweiz bereits heute relevant, aber die Übernahme wird künftig verbindlicher. Im Gegenzug erhält die Schweiz bei neuen EU-Rechtsakten, die Binnenmarktabkommen betreffen, ein Mitspracherecht, das sogenannte «decision shaping».

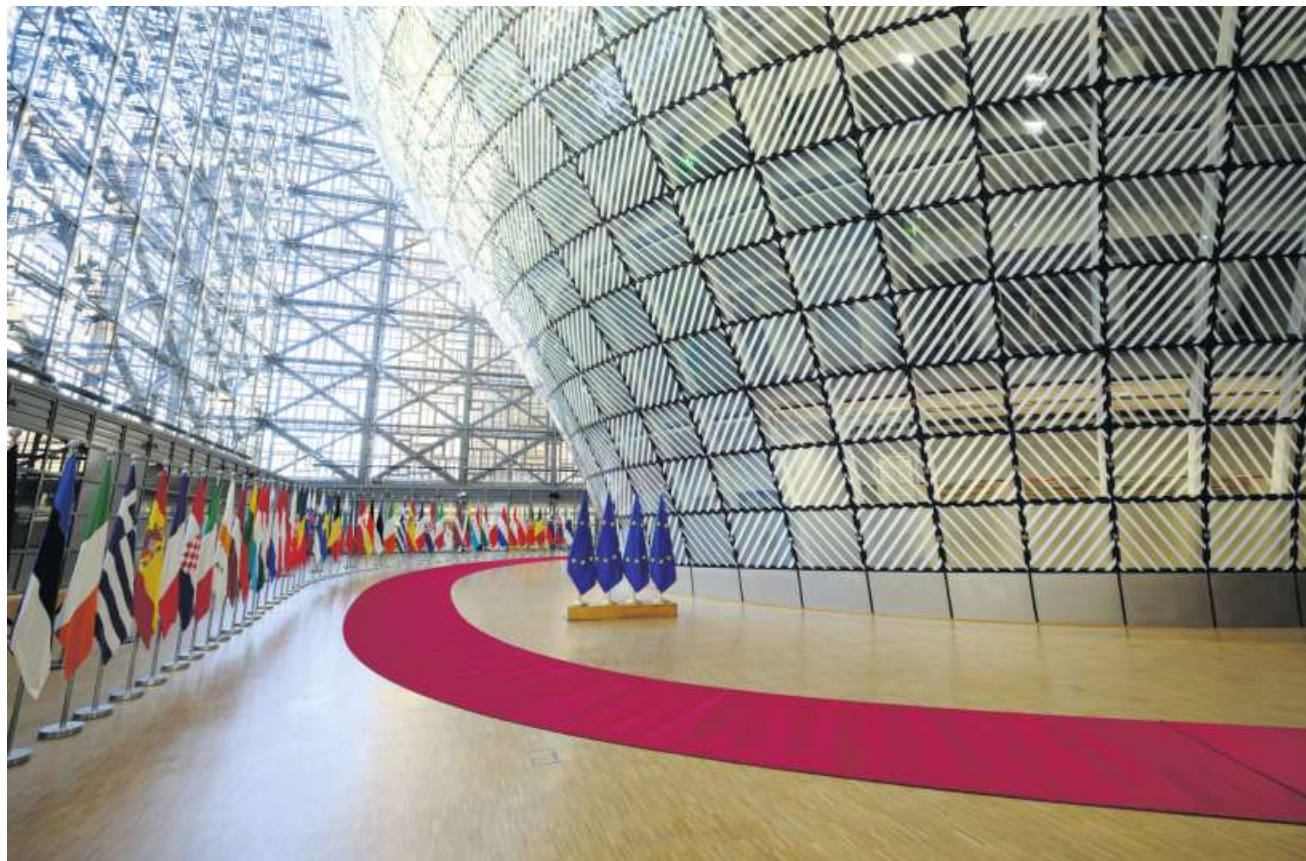
Die EU sichere der Schweiz die grösstmögliche Teilnahme bei der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten durch die Kommission zu, schreibt der Bundesrat im erläuternden Bericht zum Vertragspaket. Nur mitentscheiden darf die Schweiz nicht. Das «decision shaping» ist das Maximum, das die EU einem Land zugesteht, das als Nichtmitglied partiell ähnlich wie ein Mitgliedsstaat am Binnenmarkt teilnimmt.

Frühzeitig intervenieren

Die neuen Schweizer Mitwirkungsrechte entsprechen jenen, die die drei Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), Norwegen, Liechtenstein und Island, seit mehr als dreissig Jahren haben. Ihre Erfahrungen sind für die Schweiz von Interesse. Liechtenstein sehe die dynamische Rechtsübernahme positiv, sagt Andrea Entner-Koch, die Leiterin der Stabsstelle EWR. Probleme habe es deswegen nie gegeben. «Wir studieren die EU-Rechtsakte bereits im Entwurf und verhandeln, falls notwendig, Anpassungen und Ausnahmen.»

Die EWR-Staaten haben dazu ihre Präsenz in Brüssel ausgebaut. Federführend ist das Sekretariat der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta), das sich mit den Mitgliedsstaaten koordiniert. Man bringe Ergänzungs- oder Änderungswünsche formell ein, sobald ein geplanter Rechtsakt im Amtsblatt der EU erscheine – und in Arbeitsgruppen oder dank Kontakten schon vorher, sagt Georges Baur, Forschungsleiter am Liechtenstein-Institut. Er ist einer der besten Kenner des EWR und war früher als beigeordneter Generalsekretär für die Efta in Brüssel tätig.

Wichtig sei, dass die EWR-Staaten sofort über binnenmarktrelevante Rechtsakte informiert seien, sagt Baur. Eine frühe Information erlaube es, mögliche Probleme zu identifizieren. Das



Beim Abkommen von Schengen hat die Schweiz gute Erfahrungen mit ihren Mitwirkungsrechten gemacht. Im Bild der Sitz des EU-Rats in Brüssel.

GETTY

«decision shaping» habe sich bewährt. Die EWR-Staaten würden in Brüssel oft das erreichen, was man auch als EU-Mitglied erreichen könnte. «Viel läuft über Lobbying und Interessengruppen.»

Der Hebel der Norweger

Das EU-Mitglied Malta etwa habe beim Binnenmarkt nicht viel mehr Einfluss als Liechtenstein, sagt Baur. Vaduz profitiere vom Gewicht Norwegens. Das Land hat mit dem Ukraine-Krieg wegen seiner Gas- und Ölvorkommen weiter an Einfluss gewonnen. «Das gibt den Norwegern einen Hebel, den sie im Rahmen des EWR geltend machen können.»

Das Fürstentum hat weniger Gewicht als die Schweiz, die zu den wichtigsten Handelspartnern der EU gehört. Trotzdem konnte es beim «decision shaping» schon Einfluss nehmen. Baur verweist auf die Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL), wo Vaduz nur mit Island beschränkte Ausnahmen erreicht habe, etwa beim Wahlrecht. Der Schweiz ist es bei der UBRL gelungen, mit der

EU Ausnahmen auszuhandeln, die über jene Liechtensteins hinausgehen.

Ein anderer Fall war die zweite Geldwäschereirichtlinie. Liechtenstein habe erreicht, dass die EU eine dynamische Verweisung gestrichen habe, sagt Baur. Dies habe verhindert, dass Brüssel plötzlich ohne Beteiligung der EWR-Staaten die betreffenden Bestimmungen einführen konnte.

Hat Baur für die Schweiz Tipps? Es brauche eine gute Vorbereitung. Die Verwaltung und die Verbände müssten ihre Präsenz in Brüssel ausbauen. Einige Akteure wie der Wirtschaftsdachverband Economiesuisse oder die Gewerkschaften haben dies schon getan. Zudem rät Baur der Schweiz, sich beim «decision shaping» auf das Wesentliche zu beschränken. Sie sollte nur da Ausnahmen oder Änderungen verlangen, wo es wirklich wichtig sei. «Man sollte nicht alles in der Öffentlichkeit bis zum letzten Komma zerreden.» Dann drücke die EU auch einmal ein Auge zu. Diese habe grössere Schwierigkeiten als unproblematische Trittbrettfahrer.

Die Schweiz hat ebenfalls Erfahrungen mit dem «decision shaping». Beim Abkommen von Schengen (freier Reiseverkehr und Sicherheit) beteiligt sie sich seit ihrer Assoziierung 2004 an der Weiterentwicklung des Rechts. Die EU-Kommission zieht Bern bei, wenn sie neue Rechtsentwicklungen erarbeitet, die Schengen-relevant sind. Sobald diese einen Vorschlag im EU-Ministerrat oder im Europäischen Parlament präsentiere, wirke die Schweiz auf allen Stufen mit, sagt Nicolas Bideau, der Sprecher des Auswärtigen Departements (EDA).

Dass die Schweiz nicht mitentscheiden könne, spiele in der Praxis kaum eine Rolle. Die meisten Rechtsakte erarbeite der EU-Rat im Konsens. Die Schweiz hat mit ihren Mitwirkungsrechten gemäss Bideau gute Erfahrungen gemacht. Sie könne die Entwürfe der Rechtsakte bei den Beratungen so beeinflussen, dass die Übernahme in der Regel unproblematisch sei. Das bekannteste Beispiel ist die EU-Waffenrichtlinie, wo die Schweiz Ausnahmebestimmungen für das Sturmgewehr herausholte.

Allerdings zeigt das Beispiel auch, dass der Druck, am Ende eine Rechtsübernahme zu vollziehen, gross ist. Sonst droht die Schweiz aus dem Schengen-Abkommen zu fliegen. Beim neuen bilateralen Vertragspaket dagegen ist nun eine Absicherung geplant, damit die Schweiz in Ausnahmefällen eine Rechtsübernahme ablehnen kann. Sie muss dafür Ausgleichsmassnahmen der EU in Kauf nehmen, die verhältnismässig sein müssen und von einem Schiedsgericht überprüft werden können.

Umfassender als bei Schengen

Die Mitwirkungsrechte, die die Schweiz bei den Binnenmarktabkommen erhält, gehen weniger weit als bei Schengen. Dort können die Schweiz und die EWR-Staaten fallweise auch an den Arbeiten des EU-Ministerrats teilnehmen. Dies sei auf die Kompetenzverteilung in der EU zurückzuführen, die zur Zeit der Schengen-Assoziierung der Schweiz gegolten habe, sagt Bideau. Beim Binnenmarkt sei diese anders, weshalb eine Teilnahme von Nichtmitgliedsstaaten an Arbeiten des Ministerrats aus Sicht der EU nicht möglich sei. Die EU-Kommission verfüge beim Binnenmarkt aber auch über grössere Kompetenzen.

Die Modalitäten des «decision shaping» werden je nach der Art des Rechtsakts unterschiedlich sein. In allen Fällen ziehe die EU-Kommission für die Ausarbeitung eines ersten Entwurfs Sachverständige der Schweiz gleichermassen zu Rate, wie sie die Stellungnahmen der Mitgliedsstaaten einhole, sagt Bideau. Bei Rechtsakten, die grundsätzlich in die alleinige Zuständigkeit der EU-Kommission fielen, gewähre diese der Schweiz die grösstmögliche Teilnahme.

Noch zu reden geben wird der Ablauf des «decision shaping» in der Schweiz. Diese ist es gewohnt, bei Rechtsanpassungen alle möglichen Anspruchsgruppen anzuhören. Die Schweiz werde jeweils ihre Interessenlage analysieren, wenn die EU das relevante Recht weiterentwickle, und wenn nötig interessierte Kreise einbeziehen, sagt Bideau. Zudem schlägt der Bundesrat vor, mit diversen Massnahmen die Information und die Mitwirkung des Parlaments zu verbessern.

Nicht geplant ist dagegen, die Schweizer Präsenz in Brüssel auszubauen. Die Schweiz sei durch ihre Mission bei der EU bereits gut vertreten, sagt Bideau. Auch die Konferenz der Kantonsregierungen ist mit einem Mitarbeiter in der Schweizer Mission in Brüssel präsent.