



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bericht des Bundesrates zum Verhältnis der Schweiz zu den europäischen Agenturen

(in Erfüllung des Postulates David [08.3141])

September 2010



Übersicht

In den letzten Jahren sind die europäischen Agenturen zu einem festen und unverzichtbaren Bestandteil der institutionellen Wirklichkeit der EU geworden. Zugleich sind sie auch Konsequenz der immer komplexeren Staatsaufgaben und somit Ausdruck einer auf Expertenwissen aufbauenden "Governance".

In ihrer Rolle als etablierter, institutioneller Bestandteil des wichtigsten Handelspartners der Schweiz sind die Informationsnetzwerke, das geballte wissenschaftlich-technische Know-how und teilweise auch die rechtsverbindlichen Einzelfallentscheidungen der europäischen Agenturen selbstverständlich nicht ohne Auswirkungen für die Schweiz und ihre Wirtschaftsakteure. Da sich die Agenturen der EU hinsichtlich ihrer Aufgabenbereiche, internen Organisation, ihren Beziehungen zu den EU-Organen und ihrer Personalstärke deutlich voneinander unterscheiden, ist die Intensität der Auswirkungen jedoch nicht in allen Fällen gleich hoch.

Die grosse Heterogenität der Agenturen erfordert daher eine Differenzierung im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Schweiz. Ein möglicher Einfluss auf die Schweiz entsteht insbesondere bei:

- *Agenturen mit verbindlicher marktrelevanter Entscheidungsbefugnis und direkten / indirekten Auswirkungen auf schweizerische Wirtschaftsteilnehmer;*
- *in erster Linie „wissenschaftlichen“ Agenturen, die in gewissen Fällen aber de facto grossen Einfluss auf die europäische Gesetzgebung und Zulassungspraxis haben;*
- *Agenturen, die in Tätigkeitsgebieten aktiv sind, die sinnvollerweise eine internationale Kooperation erfordern (beispielsweise Verkehrssicherheit, Umwelt oder öffentliche Gesundheit);*
- *Betroffenheit der Schweiz aufgrund ihrer geographischen Lage (v.a. Verkehrs- / Netzwerkinfrastruktur);*
- *Teilnahme der Schweiz an einem europäischen Förderprogramm (die jeweilige Exekutivagentur als solche ist hier aber nicht im Vordergrund).*

Bisweilen vereint eine einzelne Agentur aber auch diverse der aufgelisteten Charakteristika (z.B. die Europäische Agentur für Luftsicherheit, EASA). Ein Spezialfall stellt die Agentur FRONTEX (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen) dar, deren Gründungsverordnung eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes darstellt und zu deren Übernahme die Schweiz daher grundsätzlich verpflichtet ist.

Die Schweiz hat als Nicht-Mitglied der EU grundsätzlich keinen Einfluss auf Entstehung und Arbeitsinhalt der europäischen Agenturen. In diesem Zusammenhang sind für die Schweiz zwei ungünstige Entwicklungen zu beobachten, auf die die Schweiz ebenfalls keinen Einfluss hat:

- *Zum Einen ist in gewissen Bereichen eine Übertragung von Zuständigkeiten europäischer internationaler Organisationen (z.B. Europäische Weltraumorganisation, ESA) oder Zusammenschlüssen von Behörden (z.B. Joint Aviation Authorities, JAA) auf die EU und ihre Agenturen (European GNSS Supervisory Authority [GSA] bzw. EASA)*

festzustellen. In diesen Organisationen bzw. Zusammenschlüssen war die Schweiz jeweils ein gleichberechtigtes Mitglied, auch wenn die EU-Mitgliedstaaten eine wachsende Mehrheit der Mitglieder stellen. Mit der Übertragung von Zuständigkeiten auf die EU sieht sich die Schweiz von den entsprechenden Aufgaben der jeweiligen Organisationen ausgeschlossen und muss ihren Status neu verhandeln

- Zum Anderen hat in den letzten Jahren eine Integration von internationalen, informellen Netzwerken in die EU und ihre Agenturen stattgefunden. Dadurch sind informelle oder ad hoc-Teilnahmen von Schweizer Experten seitens der EU vermehrt überprüft und in Frage gestellt worden. An mehreren Netzwerken können Schweizer Experten nicht mehr teilnehmen (z.B. innerhalb dem Europäischen Zentrum für Prävention und Kontrolle von Krankheiten, ECDC). Damit einher geht der Verlust an Einflussmöglichkeiten seitens der Schweiz auf die künftige für sie relevante europäische Gesetzgebung, die zum Teil in den Agenturen vorbereitet wird.

Gewisse Gelegenheiten zur Einflussnahme der Schweiz auf die Arbeit der Agenturen ergeben sich in der Regel also erst bei der Wahrnehmung von allfälligen Kooperations- und Beteiligungsmöglichkeiten.

Eine Analyse der rechtlichen und tatsächlichen Beziehungen der Schweiz zu den europäischen Agenturen ergibt ein breites Spektrum an Kooperationsformen, welches von einer Zusammenarbeit auf der Basis eines Memorandum of Understanding über eine Assoziierung bis zu einer beinahe vollwertigen Mitgliedschaft reicht. Vereinzelt werden schweizerische Experten auch ausserhalb dieser formalisierten Beteiligungsformen ad hoc zu Expertentreffen oder Netzwerken unter der Schirmherrschaft einer Agentur eingeladen. Eine solche informelle Teilnahme wird jedoch - wie erwähnt- in den letzten Jahren seitens der EU zunehmend in Frage gestellt.

Mit Ausnahme der Agentur FRONTEX kommt der schweizerischen Delegation auch bei einer formalisierten Beteiligung kein Stimmrecht zu. Für ein möglichst effizientes Einbringen schweizerischer Anliegen ist die fachliche und persönliche Qualität der schweizerischen Experten deshalb von grösster Bedeutung.

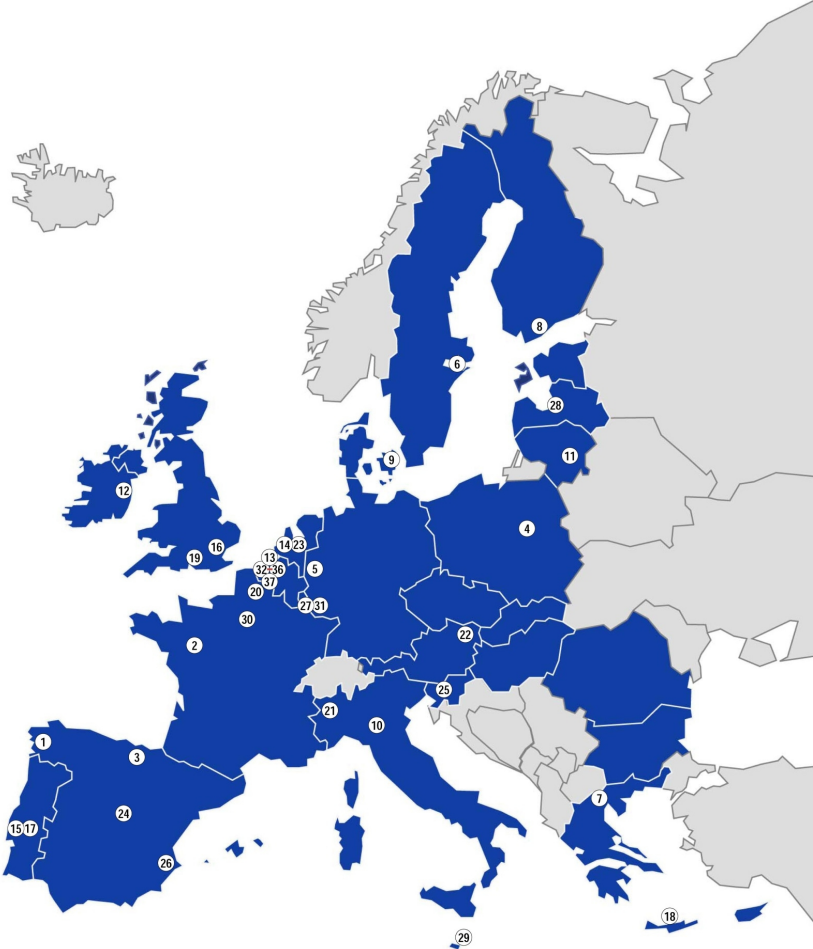
Angesichts der Heterogenität der Agenturen und ihrer entsprechend unterschiedlichen Bedeutung für die Schweiz dürfte ein einzelfallorientierter Ansatz auch für die künftige Zusammenarbeit vorzuziehen sein. Je nachdem ist im Sinne einer optimalen Interessenswahrung der Schweiz die Beteiligung im Rahmen eines Staatsvertrages (z.B. EASA, Europäische Chemikalienagentur, [ECHA] oder Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union [Eurojust]) oder einer Vereinbarung bzw. eines Memorandum of Understanding (z.B. Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, HABM) anzustreben. Je nach Formalisierungsgrad der Beteiligung und Bedeutung der Agentur sind damit bisweilen auch unterschiedliche institutionelle Modalitäten (z.B. Übernahme des EU-Rechts) verbunden. In wiederum anderen Fällen ist auch ein gänzlicher Verzicht auf eine Teilnahme

opportun (z.B. Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, EMSA). In denjenigen Fällen, in denen die Schweiz eine Teilnahme an einer Agentur anstrebt, wird sich der Bundesrat weiterhin dafür einsetzen, dass die Mitspracherechte so optimal wie möglich ausgestaltet sind.

Ob – gegebenenfalls vor dem Hintergrund entsprechender Entwicklungen innerhalb der EU – eine Vereinheitlichung oder zumindest Kategorisierung der Zusammenarbeitsformen trotz der grossen Heterogenität der Agenturen möglich ist, gilt es in Zukunft zu prüfen. Eine gewisse Vereinheitlichung könnte insbesondere dort angestrebt werden, wo formalisierte Beteiligungsformen an den Agenturen immer wiederkehrende Regelungsgegenstände enthalten. Dies gilt namentlich für die Regelung der Finanzkontrollbestimmungen sowie der Vorrechte und Immunitäten.

Bis anhin gilt jedoch, dass die Schweiz ihre jeweiligen Einflussmöglichkeiten – unabhängig von der gewählten Beteiligungsform - in den hochspezialisierten Aufgabenbereichen der Agenturen am effektivsten über die Qualität ihrer Experten ausschöpfen kann. Die Beibehaltung und Förderung des internationalen Ansehens derselben sowie die Sicherstellung ihrer Teilnahme dürften daher von grosser Bedeutung für die Schweiz sein.

Übersicht über die europäischen Agenturen



-
1. Europäische Fischereiaufsichtsbehörde / Community Fisheries Control Agency (CFCA) Vigo, Spanien
 2. Gemeinschaftliches Sortenamt / Community Plant Variety Office (CPVO) Angers, Frankreich
 3. Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz / European Agency for Safety and Health at Work (EU OSHA) Bilbao, Spanien
 4. Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen / European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) Warschau, Polen
 5. Europäische Agentur für Flugsicherheit / European Aviation Safety Agency (EASA) Köln, Deutschland
 6. Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten / European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) Stockholm, Schweden
 7. Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung / European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop) Thessaloniki, Griechenland
 8. Europäische Chemikalienagentur / European Chemicals Agency (ECHA) Helsinki, Finnland
 9. Europäische Umweltagentur European Environment Agency (EEA) Kopenhagen, Dänemark
 10. Europäische Agentur für Lebensmittelsicherheit / European Food Safety Authority (EFSA) Parma, Italien
 11. Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen / European Institute for Gender Equality (EIGE) Vilnius, Litauen
 12. Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen / European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND) Dublin, Irland
 13. Europäische GNSS-Aufsichtsbehörde / European GNSS Supervisory Authority (GSA) Brüssel, Belgien

-
14. Europäisches Polizeiamt / European Police Office (EUROPOL) Den Haag, Niederlande
 15. Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs / European Maritime Safety Agency (EMSA) Lissabon, Portugal
 16. Europäische Arzneimittel-Agentur / European Medicines Agency (EMA) London, Vereinigtes Königreich
 17. Europäische Beratungsstelle für Drogen und Drogensucht / European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) Lissabon, Portugal
 18. Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit / European Network and Information Security Agency (ENISA) Heraklion, Griechenland
 19. Europäische Polizeiakademie / European Police College (CEPOL) Bramshill, Vereinigtes Königreich
 20. Europäische Eisenbahnagentur / European Railway Agency (ERA) Lille und Valenciennes, Frankreich
 21. Europäische Stiftung für Berufsbildung / European Training Foundation (ETF) Turin, Italien
 22. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte / European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) Wien, Österreich
 23. Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union / The European Union's Judicial Cooperation Unit (EUROJUST) Den Haag, Niederlande
 24. Satellitenzentrum der Europäischen Union / European Union Satellite Centre (EUSC) Torrejón, Spanien
 25. Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden / Agency for the cooperation of Energy Regulators (ACER) Ljubljana, Slovenien
 26. Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle) / Office for Harmonization in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM) Alicante, Spanien

-
27. Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union / Translation Centre for the Bodies of the European Union (CdT) Luxemburg
 28. Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) / Body of European Regulators for Electronic Communication (BEREC) Riga, Lettland
 29. Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen / European Asylum Support Office (EASO), Valletta, Malta
 30. Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien / Institute for Security Studies (ISS) Paris, Frankreich
 31. Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher / Executive Agency for Health and Consumers (EAHC) Luxemburg
 32. - 36. Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EAWI) / Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI), Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur / Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates (EFR) / European Research Council Executive Agency (ERC), Exekutivagentur für die Forschung / Research Executive Agency (REA), Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz / Trans-European Transport Network Executive Agency (Tren-T-EA) Brüssel, Belgien
 37. Europäische Verteidigungsagentur (EVA) / European Defence Agency (EDA) Brüssel, Belgien

Übersichtstabelle über bestehende oder geplante Beteiligungsformen der Schweiz an europäischen Agenturen

	Art des bestehenden oder angestrebten Verhältnisses zu der Agentur	Hauptsächliche Gründe für Einfluss der Agentur auf die Schweiz	Kosten
I. Agenturen, zu denen eine formalisierte Beziehung besteht			
Umweltagentur (EUA)	Staatsvertrag (SR 0.814.092.68)	Tätigkeitsbereich der Agentur erfordert internationale Kooperation; Informationsnetzwerk	Ca. 2 Mio. CHF pro Jahr
Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA)	Staatsvertrag (SR 0.748.127.192.68) Entscheid des Gemischten Ausschusses 3/2006	verbindliche, marktrelevante Entscheidungsbefugnis der Agentur (u.a. Produktzertifizierung im Bereich der zivilen Luftfahrt); Tätigkeitsbereich der Agentur erfordert internationale Kooperation; Einflussnahme auf europäische Gesetzgebung	Ca. 1. 32 Mio. CHF pro Jahr
Europäische Agentur über die Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (FRONTEX)	Staatsvertrag: Assoziierungsabkommen zu Schengen / Dublin (SR 0.360.268.1) und Zusatzvereinbarung in Form von	Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes; Koordination und Kontrolle der Aussengrenzen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung im Schengen-Raum,	Ca. 4 Mio. CHF pro Jahr

	Notenaustauschen	welcher den freien Personenverkehr ermöglicht	
Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (HABM)	Vereinbarung (kein Staatsvertrag) zwischen dem Institut für Geistiges Eigentum und HABM	verbindliche, marktrelevante Entscheidungsbefugnis der Agentur (Registrierung einer EU-Marke/ Geschmacksmuster) mit Rekursinstanz	Keine bzw. nur indirekte Kosten (Reisespesen der Schweizer Delegierten)
Europäische Polizeiakademie (CEPOL)	Kooperationsvertrag (kein Staatsvertrag) zwischen CEPOL und dem schweizerischen Polizeiinstitut (SPI)	Tätigkeitsbereich der Agentur erfordert internationale Zusammenarbeit (Informationsaustausch über Ausbildung von Polizeibeamten zur effizienteren Bekämpfung der internationalen Kriminalität)	Keine bzw. nur indirekte Kosten (Reisespesen der Schweizer Delegierten)
Europäisches Polizeiamt (EUROPOL)	Staatsvertrag zwischen der Schweiz und EUROPOL (SR 0.362.2)	Tätigkeitsbereich der Agentur erfordert internationale Zusammenarbeit (Austausch operationeller und strategischer Informationen zur Bekämpfung der schweren internationalen Kriminalität)	Nur indirekte Kosten (600 Stellenprozent bei Fedpol)
II. Agenturen, bei denen eine künftige formalisierte Beziehung geplant oder geprüft wird			
Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union (Eurojust)	Staatsvertrag zwischen der Schweiz und Eurojust; Stand: Beginn der parlamentarischen	Tätigkeitsbereich der Agentur erfordert internationale Zusammenarbeit; Eurojust ist eine Plattform in Zusammenhang mit	Kosten für Entsendung eines Verbindungsstaatsanwaltes

	Beratungen über Genehmigung	Ermittlungen/Strafverfolgungsmassnahmen im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit (Informationsaustausch, Durchführung operativer und strategischer Koordinationssitzungen zur besseren Verfolgung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität)	
Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)	Staatsvertrag, Stand: Verhandlungen	Tätigkeitsbereich der Agentur erfordert internationale Zusammenarbeit; Einflussnahme auf europäische Gesetzgebung	noch nicht bezifferbar (Verhandlungsgegenstand)
Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten ECDC	Staatsvertrag, Stand: Verhandlungen	Tätigkeitsbereich der Agentur erfordert internationale Zusammenarbeit; Einflussnahme auf europäische Gesetzgebung	noch nicht bezifferbar (Verhandlungsgegenstand)
Gemeinschaftliches Sortenamt (CPVO)	Staatsvertrag, Stand: Verhandlungen	verbindliche marktrelevante Entscheidungsbefugnis der Agentur (Vergabe von EU-weit geltenden gewerblichen Sortenschutzrechten) mit Rekursinstanz	noch nicht bezifferbar (Verhandlungsgegenstand)
Europäische Chemikalienagentur (ECHA)	Staatsvertrag, Stand: Mandat des Bundesrates verabschiedet	verbindliche handelsrelevante Entscheidungsbefugnis der Agentur (Registrierung, Zulassung und Beschränkung der auf dem EU-Markt befindlichen chemischen Substanzen); Tätigkeitsbereich in Gebieten, welche internationale Zusammenarbeit erfordern (Umwelt- und Gesundheitspolitik)	noch nicht bezifferbar (werden Verhandlungsgegenstand sein)

European GNSS Supervisory Authority (Galileo)	Staatsvertrag, Stand: Mandate von beiden Seiten verabschiedet, Verhandlungsbeginn für Herbst 2010 erwartet	Tätigkeitsbereich der Agentur (Satellitennavigation) berührt wirtschafts-, verkehrs- und sicherheitspolitische Interessen der Schweiz	noch nicht bezifferbar (werden Verhandlungsgegenstand sein)
Europäische Verteidigungsagentur (EVA)	Staatsvertrag, Stand: Mandat vom Bundesrat verabschiedet	Tätigkeit der Agentur berührt sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen der Schweiz (multilaterale Rüstungskooperation in Europa, Informations- und Know-how-Austausch zu Gunsten der Rüstungsindustrie und entsprechender Forschungsinstitute)	vorgesehen ist Kompensation der Kosten im Rahmen des ordentlichen Budgets der Armasuisse
Eisenbahnagentur (ERA)	Staatsvertrag (SR 740.72) Beschlusses des Gemischten Ausschusses Stand: amtsinterne Abklärungen	Betroffenheit der Schweiz aufgrund ihrer geographischen Lage; Tätigkeitsgebiet der Agentur (Sicherheit der Eisenbahnnetze) erfordert internationale Zusammenarbeit	finanzieller Beitrag noch zu bestimmen (gemäss vom Parlament zurückgewiesener Botschaft: 2 Mio. CHF pro Jahr)
Europäische Arzneimittelagentur (EMA)	Staatsvertrag, Stand: Mandat des Bundesrates für den Austausch vertraulicher Informationen verabschiedet	Wissenschaftliche Agentur mit grosser faktischer Einflussnahme auf europäische Gesetzgebungs- und Zulassungspraxis im Arzneimittelbereich, Marktüberwachung	voraussichtlich gering, vorgesehen ist Kompensation im Rahmen des ordentlichen Budgets von Swissmedic
Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA)	noch offen, Stand: amtsinterne Abklärungen	Informationsnetzwerk	noch nicht bezifferbar (wären Verhandlungsgegenstand)
Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP)	noch offen, Stand: amtsinterne Abklärungen	Informationsnetzwerk	noch nicht bezifferbar (wären Verhandlungsgegenstand)

Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)	noch offen Stand: amtsinterne Abklärungen	Tätigkeitsbereich der Agentur erfordert internationale Zusammenarbeit. Fortführung von Projekten mit Schweizer Beteiligung	noch nicht bezifferbar (wären Verhandlungsgegenstand)
III. Teilnahme an einer europäischen Agentur qua Programmbeteiligung			
(1) Bestehende Programmbeteiligung			
Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates (ERCEA) und Exekutivagentur für die Forschung (REA)	Staatsvertrag (SR 0.420.513.1)	Verwaltung der europäischen Forschungsrahmenprogramme (FRP)	Kosten Programmteilnahme: ca. 780 Mio. CHF, Rückfluss an Schweizer Forschungsprojekte: ca. 793 Mio. CHF (Zahlen für Laufzeit der Beteiligung an den 6. FRP)
Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA)	Staatsverträge: -MEDIA (SR 0.784.405.226.8) -Lebenslanges Lernen/Jugend in Aktion (noch nicht in Kraft), provisorische Anwendung ab 1.1.2011	u.a. Verwaltung von europäischen Programmen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, ausserschulische Jugendarbeit, audiovisuelle Medien	Kosten Programmteilnahme MEDIA: ca. 10.5 Mio. CHF pro Jahr, Rückfluss an Schweizer Filmschaffende ca. 5.6 Mio. CHF; Kosten Bildung /Jugend ca. 24.6 Mio. CHF pro Jahr
(2) Geprüfte Programmbeteiligung			
Exekutivagentur für Gesundheit und	Staatsvertrag,	Verwaltung des EU-Gesundheits- und	noch nicht bezifferbar

Verbraucher (EAHC)	Stand: Verhandlungen	Verbraucherschutzprogramms sowie der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“	(Verhandlungsgegenstand)
Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EAWI)	noch offen, Stand: noch offen, Stand: amtsübergreifende Abklärungen zur nationalen Interessenlage bezüglich des Competitiveness and Innovation Programme (CIP)	Verwaltung diverser Programme zur Innovationsförderung nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen sowie der Förderung der nachhaltigen Entwicklung im Energiebereich (CIP)	noch nicht bezifferbar (wären Verhandlungsgegenstand)
(3) Weitere			
Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz	zurzeit nicht angestrebt, lediglich <i>ad hoc</i> -Beteiligung der Schweiz am Schienenkorridor Rotterdam-Basel-Genua	Betroffenheit der Schweiz aufgrund ihrer geographischen Lage: Verwaltung des Programms für das transeuropäische Verkehrsnetz	Im Rahmen der NEAT (inflationsbereinigte Gesamtkosten 24 Mia. CHF) finanziert die Schweiz ihren Schienenteil selber

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
Übersicht über die europäischen Agenturen	5
Übersichtstabelle über bestehende oder geplante Beteiligungsformen der Schweiz an europäischen Agenturen	9
Abkürzungsverzeichnis	20
1 Einleitung	30
1.1 Zweck	30
1.2 Europapolitischer Gesamtkontext	31
1.3 Aufbau des Berichts	31
2 Agenturen im Allgemeinen	32
2.1 Was sind Agenturen und warum gibt es sie	32
2.1.1 Allgemeine Definition	32
2.1.2 Klassifikation der Agenturen	34
2.1.2.1 EU-Agenturen	34
2.1.2.2 Agenturen für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik	36
2.1.2.3 Agenturen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	37
2.1.3 Gründe für die Entstehung von Agenturen	37
2.2 Institutionelle Grundsatzfragen	39
2.2.1 Rechtsgrundlagen	39
2.2.2 Befugnisse der Agenturen	39
2.3 In der EU diskutierte Strategien und Lösungsansätze	40
2.4 Beteiligung von Drittstaaten an diesen Agenturen	43
3 Agenturen, die für die Schweiz von Bedeutung sind	44
3.1 Agenturen, zu denen bereits eine formalisierte Beziehung besteht	44
3.1.1 Europäische Umweltagentur (EUA)	44
3.1.1.1 Informationen über die Agentur	44
3.1.1.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis	46
3.1.1.3 Einflussmöglichkeiten de facto	46
3.1.1.4 Kosten	47
3.1.1.5 Schweiz-interne Rechtsfragen	47
3.1.1.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	48
3.1.2 Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA)	48
3.1.2.1 Informationen über die Agentur	48
3.1.2.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis	50
3.1.2.3 Einflussmöglichkeiten de facto	51
3.1.2.4 Kosten	51

3.1.2.5 Schweiz-interne Rechtsfragen	51
3.1.3 Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX)	52
3.1.3.1 Informationen über die Agentur	52
3.1.3.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis	54
3.1.3.3 Einflussmöglichkeiten de facto	55
3.1.3.4 Kosten	55
3.1.3.5 Schweiz-interne Rechtsfragen	55
3.1.3.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	56
3.1.4 Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (HABM)	56
3.1.4.1 Informationen über die Agentur	56
3.1.4.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis	57
3.1.4.3 Einflussmöglichkeiten de facto	57
3.1.4.4 Kosten	57
3.1.4.5 Schweiz-interne Rechtsfragen	57
3.1.4.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	58
3.1.5 Europäische Polizeiakademie (CEPOL)	58
3.1.5.1 Informationen über die Agentur	58
3.1.5.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis	59
3.1.5.3 Einflussmöglichkeiten de facto	60
3.1.5.4 Kosten	60
3.1.5.5 Schweiz-interne Rechtsfragen	60
3.1.6 Europäische Polizeiamt (Europol)	61
3.1.6.1 Informationen über die Agentur	61
3.1.6.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis	62
3.1.6.3 Einflussmöglichkeiten de facto	63
3.1.6.4 Kosten	63
3.1.6.5 Schweiz-interne Rechtsfragen	64
3.2 Agenturen, bei denen eine künftige formalisierte Beziehung geplant oder geprüft wird	64
3.2.1 Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union (Eurojust)	65
3.2.1.1 Informationen über die Agentur	65
3.2.1.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?	65
3.2.1.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	66
3.2.1.4 Kosten (soweit absehbar)	66
3.2.1.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	67
3.2.1.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)	67
3.2.2 Agenturen, bei denen eine schweizerische Beteiligung im Rahmen der Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit angestrebt wird	67
3.2.2.1 Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA	68

3.2.2.1.1	Informationen über die Agentur	68
3.2.2.1.2	Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?	69
3.2.2.1.3	Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	70
3.2.2.1.4	Kosten (soweit absehbar)	70
3.2.2.1.5	Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	70
3.2.2.1.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)	71
3.2.2.2	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC)	71
3.2.2.2.1	Informationen über die Agentur	71
3.2.2.2.2	Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?	72
3.2.2.2.3	Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	72
3.2.2.2.4	Kosten (soweit absehbar)	73
3.2.2.2.5	Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	73
3.2.2.2.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)	73
3.2.2.3	Gemeinschaftliches Sortenamt (CPVO)	73
3.2.2.3.1	Informationen über die Agentur	73
3.2.2.3.2	Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?	75
3.2.2.3.3	Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	76
3.2.2.3.4	Kosten (soweit absehbar)	76
3.2.2.3.5	Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	76
3.2.2.3.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)	77
3.2.3	Europäische Chemikalienagentur (ECHA)	77
3.2.3.1	Informationen über die Agentur	77
3.2.3.2	Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?	79
3.2.3.3	Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	80
3.2.3.4	Kosten (soweit absehbar)	80
3.2.3.5	Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	80
3.2.3.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)	81
3.2.4	European GNSS Supervisory Authority (Galileo)	81
3.2.4.1	Informationen über die Agentur	81
3.2.4.2	Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?	82
3.2.4.3	Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	83
3.2.4.4	Kosten (soweit absehbar)	83
3.2.4.5	Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	83

3.2.4.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)	83
3.2.5	Europäische Verteidigungsagentur (EVA)	83
3.2.5.1	Informationen über die Agentur	83
3.2.5.2	Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?	84
3.2.5.3	Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	85
3.2.5.4	Kosten (soweit absehbar)	86
3.2.5.5	Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	86
3.2.5.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)	86
3.2.6	Eisenbahnagentur (ERA)	86
3.2.6.1	Informationen über die Agentur	86
3.2.6.2	Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?	88
3.2.6.3	Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	88
3.2.6.4	Kosten (soweit absehbar)	89
3.2.6.5	Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	90
3.2.6.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)	90
3.2.7	Europäische Arzneimittelagentur (EMA)	90
3.2.7.1	Informationen über die Agentur	90
3.2.7.2	Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?	91
3.2.7.3	Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	92
3.2.7.4	Kosten (soweit absehbar)	92
3.2.7.5	Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	92
3.2.7.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)	92
3.2.8	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA)	93
3.2.8.1	Informationen über die Agentur	93
3.2.8.2	Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?	94
3.2.8.3	Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	95
3.2.8.4	Kosten (soweit absehbar)	95
3.2.8.5	Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	95
3.2.8.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)	96
3.2.9	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP)	96
3.2.9.1	Informationen über die Agentur	96
3.2.9.2	Welche Rolle bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation? Welche Einflussmöglichkeiten bestehen bereits de facto?	96
3.2.9.3	Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	97
3.2.9.4	Kosten (soweit absehbar)	97
3.2.9.5	Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	97
3.2.9.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)	97
3.2.10	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)	97

3.2.10.1	Informationen über die Agentur	97
3.2.10.2	Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?	98
3.2.10.3	Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?	98
3.2.10.4	Kosten (soweit absehbar)	99
3.2.10.5	Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)	99
3.2.10.6	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)?	99
3.3	Exekutivagenturen	99
3.3.1	Schweizerische Beteiligung qua Programmabkommen	99
3.3.1.1	Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates und Exekutivagentur für die Forschung	99
3.3.1.2	Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) 100	
3.3.2	Zur Zeit geprüfte Programmbeteiligung	101
3.3.2.1	Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher (EAHC)	101
3.3.2.2	Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EAWI) 102	
3.3.3	Weitere Beteiligungsformen an Exekutivagenturen	103
3.3.3.1	Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-T EA)	103
4	Fazit und Zusammenfassung	105

Abkürzungsverzeichnis

€	Euro
ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGNA	ationale Luftfahrtbehörden
Aids	Erworbenes Immunschwäche- syndrom / Acquired Immune Deficiency Syndrome
Art.	Artikel
AWF	Arbeitsdateien zu Analysezwecken / Analysis Work Files
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBl	Bundesblatt
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie
Bst.	Buchstabe
CEDEFOP	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CEPOL	Europäische Polizeiakademie / Collège européen de police
CFCA	Europäische Fischereiaufsichtsbehörde
CHF	Schweizer Franken
CIP	Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation / Competitiveness and Innovation Framework Programme

CSM	gemeinsame Sicherheitsmethoden / Common Safety Methods
CPVO	Gemeinschaftliches Sortenamt / Community Plant Variety Office
CST	gemeinsame Sicherheitsziele / Common Safety Targets
EACEA	Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur / Education, Audiovisual and Culture Executive Agency
EAHC	Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher / Executive Agency for Health and Consumers
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit / European Aviation Safety Agency
EAWI	Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation / Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI)
EMCDDA	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht / European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten / European Centre of Disease Prevention and Control
ECHA	Europäische Chemikalienagentur / European Chemicals Agency
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EEN	Enterprise Europe Network
EFR	Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit / European Food Safety Agency
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation / European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGNOS	European Geostationary Navigation Overlay Service
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EI	Eco-innovation
EIONET	Europäisches Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz
EIP	Unternehmerische Initiative und Innovation (Teilprogramm des CIP) / Entrepreneurship and innovation programme
EMA	Europäische Arzneimittelagentur / European Medicines Agency
EMSA	Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs / European Maritime Safety Agency
ENCA	Netzwerk der europäischen Naturschutzbehörden / European Nature Conservation Agencies
endg.	endgültig
ENISA	Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit / European

	Network and Information Security Agency
EpG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiegesetz, SR 818.101)
EPLN	Europäisches Netz für die Schulung von Polizeikräften / European Police Learning Net
ERA	Europäische Eisenbahnagentur / European Railway Agency
ERTMS	Europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem / European Railway Traffic Management System
ESA	Europäische Weltraumorganisation
ETCS	Europäisches Zugsicherungssystem / European Train Control System
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EU-27	27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union
EUA	Europäische Umweltagentur
EUISS	Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien / EU Institute for Security Studies
EUR	Euro
EuR	Europäisches Gericht erster Instanz
EURO 08	Fussball-Europameisterschaft 2008
EUROFOUND	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und

	Arbeitsbedingungen / European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit
EuropeAid	Europäisches Amt für Zusammenarbeit
Europol	Europäisches Polizeiamt / European Police Office
EUSC	Satellitenzentrum der Europäischen Union / European Union Satellite Centre
EU-Vertrag	Vertrag über die Europäische Union
EVA	Europäische Verteidigungsagentur / European Defence Agency (EDA)
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWRS	Frühwarn- und Reaktionssystem für übertragbare Krankheiten / Early Warning and Response System
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FHAL&GesA	Verhandlungen Schweiz–EU über ein Abkommen in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte / European Union Agency for Fundamental Rights
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen / European Agency

	for the Management of Operational Cooperation at the External Borders
FRP	EU-Forschungsrahmenprogramm / Framework Research Programme
Galileo	Europäisches Satellitennavigationssystem
GASP	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
GD SANCO	Generaldirektion der Europäischen Kommission für Gesundheit und Verbraucher
GD TREN	Generaldirektion Energie und Verkehr der Europäischen Kommission
GD	Generaldirektion der Europäischen Kommission
GHS	Global harmonisiertes System zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien / Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals
GLONASS	Globales Satellitennavigationssystem der Russischen Föderation / Globalnaja Nawigazionnaja Sputnikowaja Sistema
GNSS	Globales Navigationssatellitensystem / Global Navigation Satellite System
GPS	Globales Ortungssystem / Global Positioning System

GSA	Europäische GNSS- Aufsichtsbehörde / European GNSS Supervisory Authority
GSM-R	Globales Mobilfunk- Kommunikationssystem für Eisenbahnen / Global System for Mobile Communications – Railway
GWK	Grenzwachtkorps
H1N1	Influenza-A-Virus („Schweinegrippe“)
H5N1	Influenza-A-Virus („Vogelgrippe“)
HABM	Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle) / Office for the Harmonisation of the Internal Market (OHIM)
HENU	Leiterinnen und Leiter der nationalen Europol-Stellen / Heads of Europol National Units
HIV	Humanes Immunschwächevirus / Human Immunodeficiency Virus
HMG	Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, SR 812.21)
HP	Gesundheitsprogramm / Health Programme
Hrsg.	Herausgeber
ICT PSP	Förderprogramm Informations- und Kommunikationstechnologien / ICT Policy Support Programme
IEE	Intelligente Energie – Europa / Intelligent Energy Europe

IQ-C	Internationale Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Qualität des Schienengüterverkehrs im Nord-Süd-Korridor / International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South-Corridor
IT	Informationstechnologie
JAA	Joint Aviation Authorities
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Mitteilung der Kommission der Europäischen Union
LVA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen, SR 0.740.72)
MEDIA	Förderprogramm für den europäischen audiovisuellen Sektor
Mio.	Million
MP	Marco Polo
Mrd.	Milliarde
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrags / North Atlantic Treaty Organization
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NGO	Nichtregierungsorganisation/en
NHEEPA	Netzwerk der Leiterinnen und Leiter der europäischen Umweltschutzbehörden / Network of

	Heads of European Environment Protection Agencies
PJZ	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
RABIT	Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke / Rapid Border Intervention Teams
RAPEX	Schnellwarnsystem für Produktsicherheit / Rapid Alert System for Non-Food Products
RASFF	Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel / Rapid Alert System for Food and Feed
Rat JI	Rat Justiz und Inneres
REA	Exekutivagentur für die Forschung / Research Executive Agency
REACH	Verordnung der Europäischen Union zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe / Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
S.	Seite
SAA	Schengen-Assoziierungsabkommen
SARS	Schweres akutes respiratorisches Syndrom
SPI	Schweizerisches Polizeinstitut
SR	Systematische Rechtssammlung

TEN-T	Programm für das transeuropäische Verkehrsnetz / Trans-European Transport Networks
TEN-T-EA	Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz / Trans-European Transport Network Executive Agency
TSI	Technische Spezifikation für die Interoperabilität
UEFA	Europäischer Fussballverband / Union of European Football Associations
UPOV	Internationaler Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen / International Union for the Protection of New Varieties of Plants
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WEAG	Westeuropäische Rüstungsgruppe / Western European Armaments Group
WEAO	Westeuropäische Rüstungsorganisation / Western European Armaments Organisation

Bericht

1 Einleitung

1.1 Zweck

Der vorliegende Bericht ist die Antwort auf das Postulat 08.3141 David „Verhältnis der Schweiz zu den europäischen Agenturen.“ Es wurde vom Ständerat am 27. Mai 2008 überwiesen und enthält folgenden Auftrag:

„Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament Bericht zu erstatten, mit folgender Zielrichtung:

1. Analyse der heutigen tatsächlichen und rechtlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Europäischen Agenturen (Gesellschaft, Politik und Wirtschaft).
2. Einflussmöglichkeiten der Schweiz auf die Tätigkeit der europäischen Agenturen und Beurteilung des Einflusses der europäischen Agenturen auf die Entwicklung der schweizerischen Politik und Rechtswirklichkeit.
3. Strategie und Massnahmen des Bundesrates im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der Tätigkeit der europäischen Agenturen für Gesellschaft, Politik und Wirtschaft der Schweiz.“

Punktuell finden sich Informationen des Bundesrates über die Teilnahme- und Beteiligungsmöglichkeiten der Schweiz an den Europäischen Agenturen bereits in anderen Berichten wie beispielsweise im Europabericht 2006¹ oder in den jeweiligen Botschaften zu denjenigen sektoriellen Abkommen, die eine Teilnahme der Schweiz an den relevanten Agenturen vorsehen, namentlich in der Botschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET)² oder der Botschaft über die Teilnahme der Schweizerischen Eidgenossenschaft an der Europäischen Flugsicherheitsagentur (EASA)³.

Der vorliegende Bericht hat nun zum Ziel, eine Gesamtübersicht über das Verhältnis der Schweiz zu den Agenturen der Europäischen Union (EU) zu erstellen. Er beschränkt sich hierbei allerdings grundsätzlich auf diejenigen Agenturen, die

¹ Europabericht des Bundesrates vom 28. Juni 2006, BBl **2006**, S. 6815 ff.

² Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen („Bilaterale II“) vom 1. Oktober 2004, BBl **2004**, S. 5965 ff.

³ Botschaft über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA vom 25. Mai 2005, BBl **2005**, S. 3857 ff.

bereits existieren und ihre operative Tätigkeit aufgenommen haben (vgl. u. Ziff. 2.1.1.).

1.2 Europapolitischer Gesamtkontext

Der europapolitische Gesamtkontext wird ausführlich im Bericht zur Beantwortung des Postulates Markwalder (09.3560) erörtert. Es sei daher auf die dortigen Ausführungen verwiesen.

Es werden im Folgenden lediglich diejenigen europapolitischen Entwicklungen in Erinnerung gerufen, die im vorliegenden Kontext von besonderer Relevanz sind:

- Beginn der Verhandlungen in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktesicherheit und öffentliche Gesundheit
- Verabschiedung eines Verhandlungsmandates seitens des Bundesrates für die Aushandlung eines Abkommens zwischen Swissmedic und der Europäischen Arzneimittelbehörde (EMA) über den Austausch vertraulicher Informationen
- Verabschiedung eines Verhandlungsmandates seitens des Bundesrates über eine schrittweise, aber schliesslich umfassende Beteiligung an den Globalised Navigation Satellite System (GNSS) - Programmen der EU (Galileo)
- Exploration über eine Zusammenarbeit im Bereich der Chemikalienregulierung (REACH)
- Verabschiedung eines Verhandlungsmandates über die Verhandlung einer Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA).

Es wird zudem darauf hingewiesen, dass der Vollständigkeit halber auch diejenigen Agenturen abgehandelt werden, bei denen eine allfällige künftige Zusammenarbeit mit der Schweiz bis anhin lediglich Gegenstand amtsinterner oder amtsübergreifender Prüfungen ist. Es handelt sich hierbei um die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA), das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP), die Europäische Eisenbahnagentur (ERA) sowie die Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EAWI). Der Bundesrat hat die Opportunität einer Aufnahme von Verhandlungen in diesen Bereichen noch nicht im Lichte des europapolitischen Gesamtkontextes evaluiert.

1.3 Aufbau des Berichts

Nach einer Einführung über die Agenturen im Allgemeinen und ihrer Stellung im institutionellen Rahmen der EU, befasst sich der Bericht im Einzelnen mit denjenigen Agenturen, die für die Schweiz von Bedeutung sind. Er unterscheidet dabei zwischen Agenturen, zu denen bereits formalisierte Beziehungen bestehen sowie Agenturen, zu denen formalisierte Beziehungen geplant sind oder geprüft werden. Separat abgehandelt werden schliesslich die sogenannten Exekutivagenturen, die aufgrund ihres spezifischen Aufgabenfeldes für die Schweiz

vor allem dort von technischer Bedeutung sind, wo es um die Durchführung von Programmen geht, an denen die Schweiz beteiligt ist. Dies ist beispielsweise im Forschungs- und Kulturbereich der Fall.

Die betreffenden Agenturen und deren Bedeutung für die Schweiz werden jeweils kurz vorgestellt und das bestehende oder geplante Vertragswerk zwischen der Schweiz und der EU skizziert. Wo möglich, werden auch die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten, welche dem zugrundeliegenden Vertrag nicht direkt zu entnehmen sind, aufgeführt.

Da in einigen Bereichen wie z. B. in der Chemikalienpolitik oder im Landwirtschafts- und Gesundheitsbereich die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen sind oder noch gar nicht begonnen haben, kann der Bericht hinsichtlich der allfälligen Beteiligung und / oder Zusammenarbeit der Schweiz mit den betroffenen Agenturen noch keine definitiven Aussagen machen.

Abschliessend und auf der Basis der aus der Darstellung der Zusammenarbeitsformen mit den jeweiligen Agenturen gewonnenen Erkenntnisse stellt der Bericht einige zusammenfassende Überlegungen an und versucht auf die Frage zu antworten, welche Massnahmen im Verhältnis zwischen der Schweiz und den europäischen Agenturen im Interesse einer optimalen Interessenswahrung der Schweiz am sinnvollsten erscheinen.

Hinsichtlich der in diesem Bericht verwendeten Terminologie wird darauf hingewiesen, dass mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009, welcher die 3-Pfeiler-Struktur der EU abschafft, die Wörter „Gemeinschaft“ oder „gemeinschaftlich“ grundsätzlich hinfällig geworden sind. Diese Begriffe werden lediglich noch dort verwendet, wo sie in vor dem 1. Dezember 2009 verabschiedeten Rechtsakten vorkommen. Zudem werden diese Begriffe auch im Zusammenhang mit dem „Gemeinschaftlichen Sortenamt“ (CPVO), das von der EU noch nicht umbenannt wurde, verwendet.

2 Agenturen im Allgemeinen

2.1 Was sind Agenturen und warum gibt es sie

2.1.1 Allgemeine Definition

Unter dem Begriff „EU-Agenturen“ versteht man unabhängige Einrichtungen des europäischen öffentlichen Rechts mit teilweise eigener Rechtspersönlichkeit, die zur Unterstützung der EU-Institutionen, insbesondere der Kommission, sowie der EU-Mitgliedstaaten und deren Bürger geschaffen wurden, um gewisse technische, wissenschaftliche und administrative Aufgaben in den verschiedensten Gebieten zu übernehmen. Die Agenturen unterscheiden sich von den Organen und Einrichtungen der EU insbesondere darin, dass sie nicht durch Verträge, sondern durch einen spezifischen Rechtsakt geschaffen werden, in dem auch die spezifischen Aufgaben und die Verwaltungsstruktur der jeweiligen Agentur geregelt sind. Aufgrund ihrer Vielfalt gibt es bis anhin keine positiv-rechtliche Definition der Agenturen.⁴ Es

⁴ Vgl. u. Ziff. 2.1.2.

dürfte sich bei den Agenturen daher um Rechtspersönlichkeiten "sui generis" im Rahmen des EU-Acquis handeln, die nicht mit einer klassischen internationalen Organisation zu vergleichen sind, aber je nach Einzelfall analoge Züge aufweisen.

Neben den bereits existierenden Agenturen ist die Errichtung von zwei weiteren Agenturen bereits in Vorbereitung (die Europäische Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden⁵ und das Unterstützungsbüro für Asylpolitik⁶). Zudem wird von der Kommission die Schaffung von weiteren Agenturen geplant. Es handelt sich hierbei um drei neue Agenturen im Bereich der Finanzmarktaufsicht⁷ sowie die Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht⁸.

Das Aufgabenspektrum der Agenturen ist sehr breit gefächert und von unterschiedlicher Bedeutung. Es ist deshalb unmöglich, ein einziges, allgemein gültiges Aufgabenfeld zu zeichnen: jede einzelne Agentur ist mit spezifischen, bei ihrer Errichtung festgelegten Aufgaben betraut. So sind diese Einrichtungen (die nicht in allen Fällen als „Agentur“ bezeichnet werden⁹) zuständig für das Sammeln von Daten und Informationen, für die Beratung der Organe der EU in technischen und/oder wissenschaftlichen Fragen oder sie übernehmen Vollzugsaufgaben mit unmittelbarer Rechtswirkung auf die Bürger der Mitgliedstaaten.

Was hingegen die interne Verwaltungsstruktur der Agenturen anbelangt, ist diese in ihrem Aufbau für alle Agenturen relativ ähnlich: an ihrer Spitze steht jeweils ein Verwaltungsrat der die allgemeinen Führungsaufgaben festlegt für deren Umsetzung ein Direktor verantwortlich ist. Zudem können technische oder wissenschaftliche Ausschüsse zur Unterstützung des Verwaltungsrats und des Direktors beigezogen werden. Daneben sind alle Agenturen gegenüber der Haushaltsbehörde und der jeweiligen Entlastungsbehörde rechenschaftspflichtig und der externen Kontrolle des Rechnungshofes der EU unterworfen.

⁵Verordnung (EG) Nr. 713/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden, ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 1. Die Agentur wird ihre Tätigkeit am 3. März 2011 aufnehmen (Art. 35).

⁶ Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Unterstützungsbüros für Asylfragen ABl. L 132 vom 29.5.2010, S. 11. Das Unterstützungsbüro wird seine Tätigkeit am 19. Juni 2011 aufnehmen (Art. 54).

⁷ Vorschlag der Kommission vom 23. September 2009 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Bankaufsichtsbehörde, KOM (2009) 501 endg., Vorschlag der Kommission vom 23. September 2009 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung, KOM (2009) 502 endg., Vorschlag der Kommission vom 23. September 2009 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde, KOM (2009) 503 endg.

⁸ Geänderter Vorschlag KOM(2010)93 endg. der Kommission vom 19. März 2010.

⁹ z. B. die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA), die Europäische Fischereiaufsichtsbehörde (CFCA) oder auch die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (EUROFOUND).

Erhebliche Unterschiede bestehen aber wiederum z. B. bezüglich Ernennung, Zusammensetzung, Mandatsdauer und Beschlussfassung der Leitungsorgane, Personalstärke, Finanzierung, Umfang der Rechenschaftspflichten und Kontrolle sowie in Bezug auf bestimmte Aspekte der Beziehungen zwischen den übrigen EU-Organen und den Agenturen.

2.1.2 Klassifikation der Agenturen¹⁰

Mangels einer positiv-rechtlichen Definition der EU-Agenturen, die aufgrund ihrer Vielfalt schwer möglich und bis anhin ausgeblieben ist, werden die Agenturen von den EU-Institutionen und vom europarechtlichen Schrifttum in drei Hauptkategorien aufgeteilt:

- EU-Agenturen;
- Agenturen für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP-Agenturen);
- Agenturen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZ-Agenturen).

2.1.2.1 EU-Agenturen

Die Gruppe der EU-Agenturen lässt sich wiederum in zwei Gruppen aufteilen: in diejenige der Exekutivagenturen einerseits und der Regulierungsagenturen andererseits.

Exekutivagenturen existieren seit 2002 und gründen auf einer einzigen Verordnung des Rates der EU¹¹. Sie werden auf Beschluss der Europäischen Kommission für eine befristete (aber verlängerbare) Dauer mit dem Auftrag errichtet, unter ihrer

¹⁰ Bis anhin wurden die Agenturen nach der Pfeiler-Struktur der Union klassifiziert. Nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, welcher die Pfeilerstruktur abschafft, besteht über die korrekte Terminologie und Klassifikation Unklarheit. Die EU selbst benützt auf ihrer Internetseite über die Agenturen http://europa.eu/agencies/index_de.htm (zuletzt besucht am 29. Juli 2010) noch die herkömmlichen Begriffe der Gemeinschaftsagenturen, der Agenturen für die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Agenturen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (PJZ). Gemäss ersten Verlautbarungen seitens der EU-Kommission soll der Begriff „Gemeinschaftsagenturen“ durch „EU-Agenturen“ (Union Agencies) ersetzt werden. Eine Aktualisierung der entsprechenden Internetseite ist jedoch nicht in Kürze zu erwarten. Im Folgenden wird daher statt von den „Gemeinschaftsagenturen“ bereits von den EU-Agenturen gesprochen. Hinsichtlich der anderen beiden Gruppen von Agenturen gilt Folgendes: Während die GASP weiterhin ein Sonderstatus in der EU innehat, gilt dies jedoch für PJZ nicht mehr. Da die betroffenen 3 PJZ-Agenturen aber einen engen thematischen Bezug zueinander haben, wird -wie zurzeit in der EU auch- die Terminologie sowohl bei den GASP- als auch bei den PJZ-Agenturen beibehalten.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden, ABl L 11 vom 16.1.2003, S.1.

Kontrolle und Verantwortung, zur Umsetzung und Verwaltung von sektorbezogenen EU-Förderprogrammen beizutragen. Die Mittelausstattung der Exekutivagenturen ist im Gesamthaushaltsplan der EU veranschlagt.

Derzeitig gibt es sechs Exekutivagenturen, nämlich die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA), die Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates (EFR), die Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-T EA), die Exekutivagentur für die Forschung (REA), die Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher (EAHC) sowie die Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EAWI). Sämtliche dieser Exekutivagenturen sind verpflichtet, ihren Sitz an den Hauptdienstorten der Europäischen Kommission (Brüssel oder Luxemburg) zu haben, um so die geforderte kontinuierliche Zusammenarbeit mit der Kommission zu gewährleisten¹². Für jedes Programm legt das zu diesem Zweck zwischen der Kommission und dem interessierten Drittstaat ausgehandelte Abkommen die Bedingungen der Teilnahme sowie den zu leistenden finanziellen Beitrag fest.

Im Gegensatz zu den Exekutivagenturen, erfolgt die Errichtung von Regulierungsagenturen von Fall zu Fall und es fehlt bisher eine einvernehmliche Strategie der zuständigen EU-Organe. Diese von ihren Aufgaben und Grösse her unterschiedlichen Agenturen gründen auf gesonderten, sektorspezifischen Verordnungen, die zum Teil im Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Parlament verabschiedet werden. Als von den EU-Organen unabhängige Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenem Verwaltungsapparat (Verwaltungsrat, bzw. Lenkungsausschuss und Direktor) ist ihre Existenz – wiederum im Unterschied zu den Exekutivagenturen – unbefristet.

Von ihrer Aufgabenstellung und Rolle her dürfen die Regulierungsagenturen als die gewichtigste Kategorie der EU-Agenturen bezeichnet werden, die in nahezu allen Politikbereichen geschaffen wurden. Einige dieser Agenturen verfügen über besondere spezifisch-technische Fachkenntnisse, auf die sich die Europäische Kommission in ihrer Rechtsetzungsfunktionen stützen kann. Andere sind hauptsächlich für die Vernetzung nationaler Behörden zuständig. Wiederum andere sind selbst befugt, gegenüber Dritten rechtlich bindende Einzelentscheidungen zu treffen.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Kommission die Regulierungsagenturen im Hinblick auf ihre Handlungsbefugnisse wie folgt unterteilt:

- Agenturen, *„die hauptsächlich damit beauftragt sind, in Form von Stellungnahmen und Empfehlungen Unterstützung zu leisten, die ihrerseits als fachliche und wissenschaftliche Grundlage für die Beschlussfassung durch die Kommission herangezogen werden. (Dies ist z. B. der Fall bei*

¹² Siehe § 19 der Präambel sowie Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 58/2003.

der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit“;

- Agenturen, „deren wesentliche Aufgabe es ist, Unterstützung in Form von Inspektionsberichten zu leisten, damit die Kommission ihre Aufgabe als "Hüterin" des EU-Rechts wahrnehmen kann. (Dies ist z. B. der Fall bei der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs)“;
- Agenturen, „die befugt sind, Einzelfallentscheidungen zu treffen, die ihrerseits gegenüber Dritten rechtlich bindend sind. (Dies ist z. B. der Fall beim Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, beim Gemeinschaftlichen Sortenamt und bei der Europäischen Agentur für Flugsicherheit)“.¹³

In der Praxis hingegen nimmt jede Regulierungsagentur in der Regel eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben wahr, die nicht ausschliesslich einer der oben genannten Kategorien zugeordnet werden können.

Finanziert werden diese Agenturen mehrheitlich aus Mitteln des EU-Haushalts und in manchen Fällen durch unmittelbare Einnahmen, welche aus erhobenen Gebühren oder geforderten Abgaben generiert werden. Im Unterschied zu den Exekutivagenturen sind Regulierungsagenturen dezentralisierte Agenturen, d. h. ihre Standorte sind europaweit verteilt.

Laut Kommission¹⁴ beschäftigten die Regulierungsagenturen im Jahr 2008 etwa 3800 Mitarbeiter und verfügten über ein Jahresbudget von ca. 1100 Mio. € einschliesslich des EU-Beitrags von ungefähr 559 Mio. €

2.1.2.2 Agenturen für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik

Zusätzlich zu der Gruppe der Exekutiv- und Regulierungsagenturen wurden drei Agenturen mit dem Auftrag errichtet, ganz bestimmte technische, wissenschaftliche oder verwaltungstechnische Aufgaben im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) zu entrichten. Es handelt sich dabei um folgende Agenturen: die Europäische Verteidigungsagentur (EDA), das Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (ISS) und das Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC).

Diese drei Agenturen unterstehen der Aufsicht des Rates der EU und gründen auf drei verschiedenen Gemeinsamen Aktionen des Rates aus den Jahren 2001 (ISS¹⁵

¹³ Mitteilung der Kommission vom 11. Dezember 2002 über die Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, KOM(2002) 718 endg., S. 5.

¹⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 11. März 2008 Europäische Agenturen - Mögliche Perspektiven, KOM(2008) 135 endg., S. 5.

und EUSC¹⁶⁾ bzw. 2004 (EDA¹⁷⁾). Ihr Haushalt wird ausschliesslich aus Beiträgen der EU-Mitgliedstaaten gespeist. Eine Assoziierung an der Arbeit der EDA ist für Drittstaaten prinzipiell möglich, eine Vollmitgliedschaft bleibt aber ausgeschlossen. Eine vollberechtigte Zusammenarbeit mit dem EUSC ist hingegen nur für europäische NATO-Mitgliedstaaten, die nicht der EU angehören, sowie für andere Drittstaaten, die sich um den Beitritt zur EU bewerben, möglich. Das ISS schliesst ebenfalls eine Mitgliedschaft für Drittstaaten aus.

2.1.2.3 Agenturen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Unter der dritten Kategorie der EU-Agenturen fungieren die so genannten Agenturen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZ-Agenturen): Diese zurzeit drei Agenturen, nämlich das Europäische Polizeiamt (EUROPOL), die Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit (EUROJUST), sowie die Europäische Polizeiakademie (CEPOL), haben den Auftrag, die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität zu koordinieren.

Die Schaffung von EUROPOL wurde im Vertrag von Maastricht von 1992 festgeschrieben. EUROJUST¹⁸ sowie CEPOL¹⁹ wurden hingegen durch Beschlüsse des Rates der Europäischen Union errichtet. Laut den Rechtsgrundlagen der PJZ-Agenturen können gewisse Drittstaaten mittels Kooperations-Abkommen mit den PJZ-Agenturen zusammenarbeiten.

2.1.3 Gründe für die Entstehung von Agenturen

Nachdem die ersten zwei Agenturen (das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung CEDEFOP und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen EUROFOUND) schon in den 1970er Jahren errichtet worden waren, hat sich die Gründung von Agenturen Mitte der 1990er Jahren auffallend intensiviert: in dieser Zeitspanne entstanden zehn neue Agenturen, die auch als Agenturen der „zweiten Generation“ bezeichnet werden. Seit 2000

¹⁵ Gemeinsame Aktion 2001/554/GASP des Rates vom 20. Juli 2001 betreffend die Einrichtung eines Instituts der Europäischen Union für Sicherheitsstudien, ABI L 200 vom 25.7.2001, S.1.

¹⁶ Gemeinsame Aktion 2001/555/GASP des Rates vom 20. Juli 2001 betreffend die Einrichtung eines Satellitenzentrums der Europäischen Union, ABI L 200 vom 25.7.2001, S. 5.

¹⁷ Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur, ABI L 245 vom 17.7.2004, S.17.

¹⁸ Beschluss 2002/187/JI des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, ABI L 196 vom 25.7.2002, S. 63.

¹⁹ Beschluss 2005/681/JI des Rates vom 20. September 2005 zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/820/JI, ABI. L 25 vom 1.10.2005, S. 63.

wurden weitere zwanzig²⁰ Agenturen geschaffen („Dritte Generation“). Die Errichtung von 4 weiteren Agenturen wird von der Kommission vorgeschlagen.²¹

Die Agenturen der ersten Generation wurden hauptsächlich mit der Absicht errichtet, Informationen von europäischem Interesse zu sammeln und zu verbreiten. Agenturen mit ähnlichem Auftrag entstanden aber auch zu einem späteren Zeitpunkt, meistens aufgrund neuer Aufgabenfelder, die es auf Stufe der EU zu implementieren galt (z. B. die Europäische Agentur für Grundrechte FRA).

Die zweite Generation von Agenturen verdankt ihre Errichtung überwiegend der Vollendung des Binnenmarkts zu deren Umsetzung etliche Agenturen geschaffen wurden (z. B. das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt OHIM). Ihre Errichtung ist aber auch eine Reaktion auf die in den 1990er Jahren erfolgte Legitimationskrise der europäischen Kommission u. a. im Hinblick auf ihre Effizienz sowie auf verschiedene allgemeine Krisen – wie z. B. der BSE-Skandal, der Dioxin-Fall²², oder der Untergang des Ölfrachters „Erika“ vor der Küste der Bretagne²³, die das Vertrauen der Bürger in die EU und ihre Organe erschütterte.

Daneben dürfen als weitere Gründe der Ruf nach einer gewissen Standortdiversifizierung, die zu einer erhöhten Sichtbarkeit der EU in ihren Mitgliedsstaaten beitragen sollte, sowie die Entpolitisierung technischer und/oder wissenschaftlicher Fragen und somit auch die nötige Entlastung der Kommission durch die Übertragung bestimmter spezialisierter operationeller Aufgaben an die mit dem nötigen Fachwissen ausgestatteten Agenturen gesehen werden²⁴. Politische Leitungs- und administrative Vollzugsaufgaben sollten demnach stärker voneinander getrennt werden²⁵.

Schliesslich wurden, vor allem in der letzten Gründungswelle, etliche Agenturen errichtet um die Kooperation zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu fördern. Dies ist insbesondere für die Agenturen mit Inspektionsbefugnissen von Vorteil, da die Mitgliedstaaten durch ihre Vertretung in diesen Agenturen für eine bessere Akzeptanz der Agenturenentscheidungen in der Bevölkerung der EU beitragen können.

²⁰ Diese Anzahl berücksichtigt nicht die Exekutivagenturen. Noch nicht alle diese zwanzig Agenturen sind bereits operativ tätig (vgl. o. Ziff. 2.1.1. mit weiteren Hinweisen).

²¹ Vgl. o. Ziff. 2.1.1. mit weiteren Hinweisen.

²² Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA).

²³ Errichtung der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA).

²⁴ Siehe auch Weissbuch über Europäisches Regieren, Mitteilung der Kommission vom 25. Juli 2001 KOM (2001) 428 endg., ABl. C 287 vom 12.10.2001, S.1, insb. S. 31, sowie die Mitteilung KOM (2008) 135, S. 2.

²⁵ Kahl, Arno, Europäische Agenturen im Lichte der dynamischen Verwaltungslehre in: K. Arnold et. Al. (Hrsg.), Recht, Politik, Wirtschaft, dynamische Perspektiven, Festschrift für Norbert Wimmer, Wien und New York 2008.

2.2 Institutionelle Grundsatzfragen

2.2.1 Rechtsgrundlagen

Da in den Gründungsverträgen der EU die Errichtung von Agenturen nicht explizit vorgesehen ist, gibt es infolgedessen zwei Möglichkeiten, um die Errichtung von Agenturen EU-rechtlich abzustützen: Einerseits können EU-Agenturen auf einer Spezialvorschrift, welche die einzelnen Ziele der Union und die zu regulierenden Politiken enthalten, gründen. Dies gilt zum Beispiel für die Europäische Umweltagentur, die auf der Vorschrift zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele gründet²⁶ oder die Behörde für Lebensmittelsicherheit, die ihre Rechtsgrundlage in den Vorschriften zum Gesundheitswesen hat²⁷. Andererseits können Agenturen auf die als „Auffangkompetenz“ bekannte Vorschrift des Artikels 352 AEUV (ex-Art. 308 EG-Vertrag)²⁸ gestützt werden, wie dies im Falle der Europäischen Agentur für Grundrechte (FRA) geschah. Dieser Artikel soll laut einer 2002 publizierten Mitteilung der Kommission aber nur noch in Fällen herbeigezogen werden, in denen es keine explizite Kompetenzvorschrift zu den betroffenen EU-Politiken gibt²⁹.

Eine weitere EU-rechtliche Kernvorschrift, die zur Gründung von Agenturen herbeigezogen wurde (z. B. für die Errichtung der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit ENISA) ist Artikel 114 AEUV (ex-Art. 95 EG-Vertrag), der den Rat der Europäischen Union ermächtigt, zur Verwirklichung des Binnenmarktes Massnahmen zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erlassen.

Ein grosser Teil der nach dem AEUV (ex EG-Vertrag) geschaffenen Regulierungsagenturen haben ihre Rechtsgrundlage in Artikel 352 AEUV (ex-Art. 308 EG-Vertrag), die restlichen Agenturen basieren auf der Grundlage sektorspezifischer Vorschriften des AEUV, die zum Teil im Mitentscheidungsverfahren angenommen wurden. Im Gegensatz zu den Regulierungsagenturen (zu denen in diesem Fall die GASP- und PJZ-Agenturen gezählt werden können) ist der Status der Exekutivagenturen sehr viel übersichtlicher, da er von einer einzigen Verordnung des Rates der Union abhängt³⁰.

2.2.2 Befugnisse der Agenturen

Bezüglich der Errichtung von Regulierungsagenturen bemängelt ein Teil der europarechtlichen Doktrin das Übertragen von verwaltenden Aufgaben auf die

²⁶ Art. 192 Abs. 1 *cum* Art. 191 AEUV (ex-Art. 175 Abs. 1 *cum* Art. 174 EG-Vertrag)

²⁷ Art. 168 Abs. 4 lit. b AEUV (ex-Art. 152 Abs. 4 lit. b EG-Vertrag)

²⁸ Der frühere Art. 308 EG-Vertrag, auf dessen Basis ein grosser Teil der Regulierungsagenturen geschaffen wurde, lautete wie folgt: „*Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften*“.

²⁹ Mitteilung KOM(2002) 718, S. 8

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 58/2003.

Agenturen sowie deren Rechtsvollzugskompetenzen, die hauptsächlich den Mitgliedstaaten und deren Behörden vorbehalten sind. Die Kommission ist sich dieser Problematik sehr wohl bewusst, legitimiert aber diese durch die Schaffung der Agenturen wiederholte Ausdehnung der Kompetenzvorschriften mit dem Bedürfnis nach *größerer Kohärenz und Effizienz der Regulierung*³¹ auf der EU-Ebene sowie mit dem Argument, dass durch diese Übertragung und dem damit gewährleisteten Zugriff auf Fachwissen der Kommission eine Fokussierung auf ihre eigentlichen Aufgaben, insbesondere als Gesetzesinitiatorin, ermöglicht wird.

Trotzdem bleibt die Frage, ob und in welchem Umfang Rat und Kommission der EU Aufgaben und Befugnisse an die Agenturen übertragen dürfen, umstritten. Obwohl der Europäische Gerichtshof zu den Grenzen der Befugnisse der Agenturen bis heute kein grundlegendes Urteil gefällt hat, bleibt in dieser Frage seine aus dem Jahre 1958 stammende Rechtsprechung „Meroni“ (welche in mehreren Entscheiden seither weiterentwickelt wurde) zu den Befugnissen der ehemaligen Schrottausgleichskasse der Montan-Union immer noch bestimmend. Laut dieser Rechtsprechung ist eine Übertragung von Befugnissen auf verselbständigte Einrichtungen der EU nur zulässig, wenn es sich um genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse ohne Ermessensspielraum handelt. Des Weiteren müssen die Beaufsichtigung der Befugnisse durch das delegierende Organ (Kommission) und die Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof gewährleistet sein. Somit ist nach der Meroni-Rechtsprechung eine unbegrenzte Aufgabenübertragung zu Ermessensentscheidungen unzulässig. Aus heutiger Sicht werden aber die Grundsätze dieser Rechtsprechung mehrheitlich weniger eng aufgefasst. So überwiegt die Auffassung der neueren Doktrin, dass den Regulierungsagenturen Befugnisse übertragen werden können, solange diese nicht von politischer Tragweite sind³². Zudem *„sind nicht mehr die Kontrollbefugnisse der Kommission ausschlaggebend, sondern die Existenz detaillierter Beschwerdeverfahren in der Agentur, die letztlich die als entscheidend angesehene Kontrollmöglichkeit durch den [Europäischen Gerichtshof] eröffnen“*³³.

Ausserdem dürfen den Regulierungsagenturen auch keine Zuständigkeiten übertragen werden, für die die Kommission auf Grund des AEUV unmittelbare Entscheidungsbefugnis besitzt (wie dies z. B. im Wettbewerbsbereich der Fall ist).

2.3 In der EU diskutierte Strategien und Lösungsansätze

Da die Agenturen zu unterschiedlichen Zeitpunkten gegründet wurden, um von Fall zu Fall auf spezifische Bedürfnisse eingehen zu können, und da bis anhin ein einvernehmlicher Ansatz der EU-Organen zum Agenturwesen fehlt, sind deren

³¹ Mitteilung KOM(2002) 718, S. 4

³² Diese Grundsätze werden explizit in der Verordnung bezüglich der Errichtung von Exekutivagenturen aufgeführt, siehe § 5 der Präambel sowie Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 58/2003

³³ Wittinger, „Europäische Satelliten“, in EuR 2008/Nr. 5, S. 619

Unterschiede (trotz bestimmten formellen Gemeinsamkeiten) deutlich vorherrschend. Bereits oben beschrieben wurde die Vielfalt der Aufgabenbereiche. Weitere Unterschiede bestehen namentlich in folgenden Punkten:

1. Interne Verwaltung: Die Verwaltungsräte sind verschieden gross (die Zahl der Verwaltungsratsmitglieder variiert von fünfzehn bis ca. achtzig³⁴) und ihre Zusammenstellung (Vertretung der EU-Organen und der Mitgliedstaaten, bzw. in mehreren Agenturen Drittstaaten und Sozialpartner) und Funktionsweise (Beschlussfassung) sind z. T. von Agentur zu Agentur unterschiedlich geregelt.

2. Beziehungen zu den EU-Organen: Erhebliche Unterschiede findet man auch in Bezug auf die Beziehungen zwischen den Agenturen und den EU-Organen, insbesondere der Kommission (Ernennung des Direktors, Vertretung im Verwaltungsrat, Erarbeitung des Arbeitsprogramms, etc.).

In Anbetracht dieser ausgesprochenen Heterogenität hat sich die Kommission zum Ziel gesetzt, das Agenturwesen der EU (und damit sind hauptsächlich die Regulierungsagenturen gemeint), trotz den nicht zu unterschätzenden Schwierigkeiten, welches ein solches Unterfangen in sich birgt, zu harmonisieren.

Zu diesem Zweck verfasste die Kommission 2002 eine Mitteilung bezüglich der Ausarbeitung eines rechtsverbindlichen Instruments für die Regulierungsagenturen, welche 2004 vom Rat der EU zur Kenntnis genommen wurde und 2005 in den von der Kommission vorgelegten „Entwurf für eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Festlegung von Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen³⁵“ mündete. Diese interinstitutionelle Vereinbarung scheiterte jedoch aufgrund von Vorbehalten des Rats der EU bezüglich der (vom Rat kritisierten) rechtsverbindlichen Natur des Dokuments (der Inhalt der Vereinbarung kam im Rat schlussendlich nie zur Diskussion) was die Kommission veranlasste, den besagten Entwurf 2008 zurückzuziehen.

Ein neues Dokument, „Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven³⁶“ wurde von der Kommission im März 2008 an das Europäische Parlament, sowie an den Rat der EU übermittelt. Dieses Dokument bezweckt, eine erneute Debatte über das Agenturwesen zu lancieren und letztendlich einen „*einvernehmlichen Ansatz der EU-Organen in Bezug auf die Zweckbestimmung und die Rolle von Agenturen*“³⁷ sowie ein „*umfassendes Konzept*“ zur „*Flankierung*“ der Agenturen zu finden. Laut dieser Mitteilung steht „*die Notwendigkeit, klare Regeln in Bezug auf die*

³⁴ Die Kommission kritisiert diesbezüglich eine Überrepräsentierung der Mitgliedstaaten, die in jeder Agentur (mit Ausnahme der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA), in jedem Verwaltungsrat vertreten sind, während die Kommission in den Verwaltungsräten stets in der Minderheit ist und in einigen Fällen kein Stimmrecht besitzt (siehe auch Mitteilung KOM(2002) 718, S. 11 sowie Mitteilung KOM(2008) 135, S. 6).

³⁵ Entwurf der Kommission vom 25. Februar 2005 für eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Festlegung von Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, KOM(2005) 59 endg.

³⁶ Mitteilung KOM(2008) 135.

³⁷ Mitteilung KOM(2008) 135, S. 2

*Tätigkeiten der Agenturen aufzustellen, im Zentrum der Debatte. Weitere Fragen stellen sich in Bezug auf bestimmte Aspekte der Beziehungen zwischen den übrigen Organen und den Agenturen*³⁸. Zum jetzigen Zeitpunkt bleibt offen, ob die Form des zu erarbeitenden Konzepts rechtlich bindend sein wird oder nicht.

Zur Erarbeitung dieses gemeinsamen Konzepts wurde eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe (Kommission, Rat sowie Europäisches Parlament) gebildet.

Gleichzeitig wurde eine Gesamtevaluierung der Regulierungsagenturen eingeleitet, dank derer sich die europäischen Organe „*ein Bild von den tatsächlichen Auswirkungen der Gründung und Arbeit von Agenturen in der Union*“³⁹ machen können und insofern zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Strategie zur Zukunft des Agenturwesens beitragen soll. Untersuchen wird diese Evaluierung Aspekte wie Gründungsprinzipien, Relevanz und Zweck der Agenturen, sowie Einflüsse, Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit ihrer Arbeit, die Kohärenz ihrer Ziele und Tätigkeiten mit gesamten EU-Zielen und Prioritäten, der Prozess für die Budgetzuteilung, das Management von personellen und finanziellen Mitteln durch die Agenturen sowie die Überwachung der Leistungen und der Rechenschaftspflicht der Agenturen.

Die ersten Resultate dieser Evaluierung liegen seit Dezember 2009 vor⁴⁰. Der Evaluationsbericht bestätigt einmal mehr, dass die Regulierungsagenturen nur wenig bis gar keine gemeinsame Gründungsprinzipien aufweisen und ihnen keine übergeordnete Systematik hinsichtlich ihrer Stellung in der Union zugrunde liegt. In der Regel sind jedoch die Gründe (wie beispielsweise das Streben nach einer grösstmöglichen Lebensmittelsicherheit), die zur Errichtung einer Agentur geführt haben, nach wie vor relevant. Zudem wird die Qualität der Aufgabenerfüllung einer Agentur meist gut bewertet. Jedoch wird in den Gründungsverordnungen nicht immer plausibel dargelegt, weshalb das jeweilige politische Ziel gerade von einer Agentur umgesetzt werden muss. Oftmals wird zudem eine neue Agentur gegründet ohne zu prüfen, ob das Mandat einer bestehenden Agentur erweitert werden kann. Zudem haben insbesondere sehr kleine Agenturen Schwierigkeiten, die als rigide empfundenen administrativen Vorgaben (Rechenschaftsberichte, Personalvorschriften) so zu erfüllen, dass die eigentliche operationelle Tätigkeit nicht zu sehr darunter leidet. Der Evaluationsbericht schlägt daher unter anderem vor, kleinere mit grösseren Agenturen zu fusionieren, und die administrativen Belastungen soweit als möglich zu vermindern. Das Entlastungsverfahren der Direktoren der Agenturen sollte zudem verstärkt eine Leistungskontrolle statt lediglich eine Überwachung des rechtmässigen Verhaltens umfassen.

Im Rahmen der interinstitutionellen Arbeitsgruppe wurden zudem 33 Aspekte benannt, auf die weiter eingegangen werden sollte⁴¹. Im Anschluss an diese

³⁸ Mitteilung KOM(2008) 135, S. 6

³⁹ Mitteilung KOM(2008) 135, S. 10

⁴⁰ "Final report of the 2009 evaluation of decentralised agencies" ('Final Report') vom Dezember 2009, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/documents_en.htm .

⁴¹ Pressemitteilung der EU IP/582 vom 19. Mai 2010 (Pressemitteilung 19.5.2010).

Bestandsaufnahme konzentriert sich die Arbeit der Gruppe nunmehr darauf, mögliche Problemlösungen zu finden und sie in die Praxis umzusetzen. Nach wie vor soll ein gemeinsames Konzept gefunden werden, um die Arbeitsweise und Verwaltung der Agenturen zu verbessern. Die drei Organe haben sich verpflichtet, die Diskussionen 2011 abzuschliessen⁴².

Was die Exekutivagenturen anbelangt, gilt festzuhalten, dass laut Kommission zum derzeitigen Zeitpunkt eine allgemeine Bewertung verfrüht wäre und zudem in der nächsten Zukunft („während des Finanzrahmens bis 2013“⁴³) keine weiteren Errichtungen von Exekutivagenturen zu erwarten sind.

2.4 Beteiligung von Drittstaaten an diesen Agenturen

Die Gründungsverordnungen der Agenturen sehen jeweils vor, ob eine Beteiligung von Drittstaaten an diesen Agenturen möglich ist oder nicht. Da die meisten Agenturen zu unterschiedlichen Zeitpunkten durch individuelle Sekundärrechtsakte gegründet wurden, sind auch die Bedingungen für die Beteiligung von Drittstaaten in Abhängigkeit von den Tätigkeitssektoren der Agenturen unterschiedlich geregelt.

Grundsätzlich gilt, dass Drittstaaten, die mit der EU Abkommen zur Übernahme und Anwendung der EU-rechtlichen Vorschriften für den im Gründungsakt genannten Bereich geschlossen haben, sich an den Tätigkeiten der zuständigen Agentur beteiligen können. Art und Bedingungen der Beteiligung des betroffenen Drittstaates an den Tätigkeiten der Agentur (einschliesslich der Vertretung in den einzelnen internen Organen, der Leistung von Finanzbeiträgen sowie des Personaleinsatzes) wird in der Regel in einem separaten Assoziierungs-Abkommen festgelegt⁴⁴. Diese Abkommen sind in der Regel staatsvertraglicher Natur, die im Falle der Schweiz zwischen der EU und der Schweiz abgeschlossen werden. Mitunter existieren auch Kooperationsverträge nicht staatsvertraglicher Natur zwischen der Agentur und einem schweizerischen Institut (beispielsweise zwischen dem IGE und der OHIM oder dem SPI und dem CEPOL).

Hingegen haben diese Drittstaaten kein Anrecht auf stimmberechtigte Teilnahme ihrer Vertreter in den Entscheidungsgremien der Agenturen. Zusätzlich gilt es zu betonen, dass die Beteiligung an den Tätigkeiten der Agenturen nicht automatisch zur Mitgliedschaft in den selbigen führt. Somit zieht eine Reihe von Agenturen lediglich eine selektive Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei bestimmten Tätigkeiten in Betracht. Daraus ergibt sich dass die Umstände und Möglichkeiten für eine Mitgliedschaft in oder einer ad-hoc Zusammenarbeit von Drittstaaten mit den EU-Agenturen von Agentur zu Agentur variieren.

⁴² Pressemitteilung 19.5.1010.

⁴³ Mitteilung KOM(2008) 135, S. 3

⁴⁴ Siehe auch Art. 24 des Entwurfs KOM(2005) 59, S. 22, welche die in gewissen Gründungsverordnungen stehende Standardformulierung zu der Beteiligung von Drittstaaten wiedergibt.

Seit 2000 werden die Kandidatenländer der EU an den Regulierungsagenturen mitbeteiligt⁴⁵. Diese Möglichkeit einer Beteiligung wurde inzwischen auch auf die Staaten des Westbalkans sowie auf die EU-Partnerländer der Europäischen Nachbarschaftspolitik ausgedehnt⁴⁶.

Da es sich im Falle der Exekutivagenturen um reine von der Kommission für einen im Voraus festgelegten Zeitraum eingesetzte und geleitete Verwaltungsgremien handelt, ist eine Beteiligung von Mitgliedstaaten der EU sowie von Drittstaaten an den Aufgaben dieser Agenturen nicht vorgesehen. Hingegen steht, soweit die entsprechenden Rechtsgrundlagen dies erlauben, gewissen Drittstaaten⁴⁷ die Teilnahme an den durch die Exekutivagenturen zu verwaltenden EU-Förderprogrammen mittels eines bilateralen Abkommens offen. Dank den bilateralen Verträgen I und II erlangte die Schweiz die Möglichkeit zur Mitbeteiligung bei drei solchen EU-Förderprogrammen (EU-Forschungsprogramme, EU-Programme Bildung, Berufsbildung und Jugend, Media Programm). Das Mitwirken von Drittstaaten in diesen Programmen wird auch von der Kommission sehr positiv bewertet⁴⁸.

3 Agenturen, die für die Schweiz von Bedeutung sind

3.1 Agenturen, zu denen bereits eine formalisierte Beziehung besteht

3.1.1 Europäische Umweltagentur (EUA)

3.1.1.1 Informationen über die Agentur

Die Europäische Umweltagentur (EUA) mit Sitz in Kopenhagen ist eine Einrichtung der Europäischen Union. Sie wurde 1990 geschaffen⁴⁹ und nahm ihre Tätigkeit am 1. August 1994 auf. Ihre Aufgabe ist es, zuverlässige objektive Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen. Sie ist eine Informationsquelle für alle, die an der Entwicklung, Festlegung, Umsetzung und Evaluation der Umweltpolitik beteiligt sind, sowie für die allgemeine Öffentlichkeit. Zurzeit gehören der EUA 32 Mitgliedstaaten an (27 EU-Mitgliedstaaten, 4 EFTA-Mitgliedstaaten, darunter die Schweiz, sowie die Türkei).

Die wichtigsten Kunden der EUA sind die Institutionen der Europäischen Union – Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Europäischer Rat – und die

⁴⁵ Mitteilung der Kommission vom 20. Dezember 1999 an den Rat über die Teilnahme der Beitrittsländer an den Programmen, Agenturen und Ausschüssen der Gemeinschaft, KOM(1999) 710.

⁴⁶ Mitteilung der Kommission vom 4. Dezember 2006 an den Rat und das Europäische Parlament über das allgemeine Konzept zur Ermöglichung einer Beteiligung von ENP Partnerstaaten an den Gemeinschaftsagenturen und -programmen, KOM(2006) 724.

⁴⁷ d. h. die EFTA-/EWR-Staaten, die mit der EU assoziierten Staaten, die Kandidatenländer und die potenziellen Kandidatenländer.

⁴⁸ Mitteilung KOM(2006) 724, S. 4

⁴⁹ Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes, ABl. L 120 vom 11.5.1990, S. 1, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1641/2003, ABl. L 245 vom 29.9.2003, S. 1.

Mitgliedstaaten. Zudem ist die Agentur für andere Institutionen der EU, für die Wirtschaft, die Forschung, Nichtregierungsorganisationen und weitere Vertreter der Zivilgesellschaft tätig.

Zu den Aufgaben der EUA gehört das Sammeln und Analysieren von Daten über den Zustand der Umwelt in den verschiedenen europäischen Ländern. Sie trägt dafür Sorge, dass diese Daten gemeinsame Kriterien erfüllen, damit ihre Vergleichbarkeit gesichert ist. Zu diesem Zweck verfügt sie über ein europaweites Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET), das die Daten der Mitgliedstaaten erfasst.

Aufgabe der EUA ist es:

- die EU und die Mitgliedstaaten zu unterstützen, damit sie fundierte Entscheidungen über die Verbesserung der Umwelt, den Einbezug von Umweltbelangen in die Wirtschaftspolitik und die Förderung der Nachhaltigkeit treffen können
- das Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET) zu koordinieren

Dabei konzentriert sie sich auf vier thematische Schwerpunkte:

- Auswirkungen des Klimawandels, Anpassungsstrategien und Gefährdung;
- Verlust der biologischen Vielfalt und Erfassung des räumlichen Wandels, Leistung von Ökosystemen;
- Schutz der menschlichen Gesundheit und der Lebensqualität;
- nachhaltige Produktion und nachhaltiger Konsum (inkl. Abfallbewirtschaftung).

Die EUA ist eine Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit und verfügt über drei Organe: einen Verwaltungsrat, eine Exekutivdirektorin oder einen Exekutivdirektor und einen Wissenschaftlichen Beirat. Jeder Mitgliedstaat entsendet eine Vertreterin oder einen Vertreter in den Verwaltungsrat. Dieser trifft seine Entscheidungen mit Zweidrittelmehrheit. Er ernennt den Exekutivdirektor, verabschiedet das Arbeitsprogramm und den Haushalt der EUA und ernennt die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats. Die Exekutivdirektorin bzw. der Exekutivdirektor übernimmt die gesetzliche Vertretung der Agentur und führt die laufenden Geschäfte. Der Wissenschaftliche Beirat nimmt zu allen die Tätigkeit der Agentur betreffenden wissenschaftlichen Fragen Stellung.

Umweltschäden machen vor Grenzen nicht halt. Deshalb ist die EUA heute ein unverzichtbares Instrument der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in Europa. Aufgrund ihrer geografischen Lage mitten in Europa ist das Interesse der Schweiz wie auch der Europäischen Union an der Erhebung und dem Austausch vergleichbarer Umweltdaten offensichtlich. Durch ihre Mitgliedschaft in der EUA ist die Schweiz in allen Bereichen der Umweltpolitik (Luft, Klima, Wasser, Lärm, Boden, Abfall, Biodiversität, Datensammlung etc.) an europaweiten Untersuchungen beteiligt.

3.1.1.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis

Die EUA ist zwar eine Agentur der EU, steht jedoch auch Nichtmitgliedstaaten offen, die sich für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung einsetzen.

Die Modalitäten der Beteiligung der Schweiz an der EUA sind in einem bilateralen Umweltabkommen⁵⁰ geregelt, das am 1. April 2006 in Kraft getreten ist. Seither ist die Schweiz vollwertiges Mitglied der Agentur und wirkt bei allen Aufgaben im EIONET-Netzwerk mit. Das gleiche gilt für den EUA-Verwaltungsrat, wo sie allerdings kein Stimmrecht, sondern nur ein Mitspracherecht hat. Diese Einschränkung ist jedoch für die Mitwirkung der Schweiz an den Arbeiten der EUA kaum von Bedeutung, da die meisten Entscheidungen im Konsens getroffen werden. Abstimmungen sind nur für die Wahl des Exekutivdirektors sowie der Vorsitze von Verwaltungsrat und Wissenschaftlichem Beirat erforderlich.

Die Schweiz beteiligt sich auch an den Arbeiten des Wissenschaftlichen Beirats der EUA. Als Mitgliedstaat hat sie direkten Zugang zu den Informationen, die über EIONET verbreitet werden und erhält umfangreiches Informationsmaterial über geltende und in Vorbereitung befindliche EU-Gesetze. Sie hat uneingeschränkten Zugang zu den Datensammlungen der EUA, für die sie auch selbst vergleichbare Daten zur Verfügung stellt. Die EUA ist zudem gehalten, Daten, die die Schweiz betreffen, zu veröffentlichen.

Das Abkommen sieht die Einsetzung eines Gemischten Ausschusses vor, dem Vertreterinnen und Vertreter der Vertragsparteien angehören und der für die ordnungsgemässe Umsetzung des Abkommens sorgt. Der Ausschuss tritt auf Antrag einer Vertragspartei zusammen. In den ersten vier Jahren der Umsetzung des Abkommens ist der Ausschuss noch nicht zusammengetreten. Da die Schweiz über einen Sitz im Verwaltungsrat verfügt, wirkt sie in der Leitung der EUA mit. Eine Zusammenkunft des Gemischten Ausschusses könnte jedoch auch dazu genutzt werden, um Fragen zu erörtern, die sich speziell bei der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU stellen, oder um allgemeinere Umweltfragen zu diskutieren.

3.1.1.3 Einflussmöglichkeiten de facto

Da die Schweizer Daten in den regelmässigen Berichten der EUA veröffentlicht werden, tragen sie zur Ausarbeitung von europaweiten Umweltschutzmassnahmen bei. Damit übt die Schweiz einen indirekten Einfluss auf die Gestaltung der Politik und den Rechtsetzungsprozess im Umweltbereich aus. Darüber hinaus wirkt sie an der Ausrichtung von Projekten und Forschungsarbeiten auf europäischer Ebene mit

⁵⁰ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (SR 0.814.092.681).

und kann so ihre Tätigkeit mit den Nachbarländern besser koordinieren. Zudem können Institutionen und Organisationen mit Sitz in der Schweiz, wie z.B. Hochschulinstitute oder private Büros, an EUA-Programmen teilnehmen. In der Praxis bedeutet dies, dass sie bei öffentlichen Ausschreibungen der EUA Offerten einreichen und Beiträge aus Mitteln der Union beantragen können. Im Übrigen können Schweizer Staatsangehörige von der EUA eingestellt werden.

Die Schweiz beteiligt sich seit 1993 an den Programmen der EUA. Die Zusammenarbeit war zunächst informeller Art und beschränkte sich auf die technische und wissenschaftliche Mitarbeit an konkreten Projekten. 2002 wurde der Schweiz im Rahmen der bilateralen Verhandlungen der Status eines assoziierten Landes zuerkannt. Von 2002 bis 2003 entsandte sie einen Experten und förderte damit den Austausch von Informationen. Seit ihrem Beitritt 2006 arbeitet die Schweiz aktiv in der EUA mit. Sie gilt bei ihren europäischen Partnern als zuverlässig und ihr Fachwissen in Bereichen wie z.B. Wasserwirtschaft, Ökosysteme, Gefahrenprävention, Lärmbekämpfung und gentechnisch veränderte Organismen wird geschätzt.

Die Leiterinnen und Leiter der staatlichen Umwelt- und Naturschutzbehörden organisieren informelle Treffen zu Einzelthemen wie etwa natürliche Ressourcen oder biologische Vielfalt⁵¹. Die Schweiz wird seit ihrem Beitritt zur EUA zur Teilnahme an diesen Treffen eingeladen.

3.1.1.4 Kosten

Der Beitrag der Schweiz an die EUA ist im bilateralen Abkommen über die Umwelt festgelegt. Er basiert auf dem jährlichen Beitrag der EU an das Budget der Agentur, geteilt durch die Anzahl der Mitgliedstaaten der Union. Zurzeit zahlt die Schweiz einen Beitrag von jährlich rund 2 Millionen Franken.

3.1.1.5 Schweiz-interne Rechtsfragen

Das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU am 17. Dezember 2004 von der Bundesversammlung genehmigt und unterstand dem fakultativen Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung. Die Mitwirkung der Schweiz in der Agentur hat keine

⁵¹ Im Netzwerk der Leiterinnen und Leiter der europäischen Umweltschutzbehörden (EPA Network) sind 30 staatliche Umweltschutzbehörden vertreten (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich sowie Zypern); 13 Behörden sind Mitglieder des Netzwerks der Leiterinnen und Leiter der europäischen Naturschutzbehörden (ENCA-Network) (Deutschland, Litauen, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich).

Auswirkungen auf die Kantone. Da die Schweiz der EUA amtliche Daten zur Verfügung stellt, die in manchen Fällen aus den kantonalen Umweltüberwachungssystemen stammen, sind deren Umweltbeobachtungsaktivitäten auch international relevant.

3.1.1.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Im Rahmen des Arbeitsprogramms der Agentur machen öffentlich ausgeschriebene Projekte (operationeller Teil der Projekte) 40 % des gesamten Budgets der Agentur aus; dies entspricht rund 13 bis 17 Millionen Franken jährlich. Damit erhält die Schweizer Wirtschaft Zugang zu einem Markt, dessen Bedeutung nicht zu unterschätzen ist.

3.1.2 Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA)

3.1.2.1 Informationen über die Agentur

Die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) nahm am 28. September 2003 ihre operative Tätigkeit auf und hat seit November 2004 ihren Sitz in Köln. Sie leistet einen wesentlichen Beitrag zur Gewährleistung und Aufrechterhaltung einer hohen Flugsicherheit und des Umweltschutzes im Bereich der Zivilluftfahrt in Europa. Ihr Auftrag gliedert sich in drei Hauptbereiche:

- Fachliche Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Erarbeitung einschlägiger Regeln und beim Abschluss internationaler Abkommen mit anderen Flugsicherheitsbehörden oder Staaten
- Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben im Bereich der Flugsicherheit
- Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Weiterentwicklung von Regeln und Normen für die Flugsicherheit sowie Überwachung der Umsetzung und Einhaltung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten.

Die Kompetenzen der EASA erstrecken sich laut Grundverordnung 1592/2002⁵² in erster Linie auf die Zulassung von Flugzeugen und von Betrieben die für die Entwicklung, die Herstellung und den Unterhalt von Flugzeugen zuständig sind. Die Verordnung 216/2008⁵³, die die Grundverordnung ersetzt hat (siehe Ziffer 3.1.2.5), erweiterte diese Kompetenzen um die Beaufsichtigung der Betreiber von Luftfahrtunternehmen, die Festlegung der Qualifikationen des Flugpersonals sowie

⁵² Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer europäischen Agentur für Flugsicherheit, ABl. L 240 vom 7.9.2002, S.1.

⁵³ Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer europäischen Agentur für die Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG, ABl. L 97 vom 19.3.2008, S.1.

die Aufsicht über in der Europäischen Union operierende Flugzeuge aus Staaten, die nicht an der EASA teilnehmen. Die Verordnung 1108/2009 hat diese Kompetenzen nochmals erweitert: Nunmehr umfassen sie auch die Sicherheit auf Flughäfen, das Flugverkehrsmanagement und die Flugsicherungsdienste.

Die EASA wird langfristig die einzige Einrichtung sein, die für sämtliche Sicherheitsbelange in der Zivilluftfahrt in Europa zuständig ist. Damit einhergehen wird die Übertragung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von den nationalen Zivilluftfahrtbehörden an die EASA, die jedoch mit diesen Behörden weiterhin eng zusammenarbeiten wird. Zulassungen und Bewilligungen, die nach europäischen Vorschriften erteilt wurden, müssen innerhalb der Mitgliedstaaten der EASA anerkannt werden, so dass nationale Zulassungsvoraussetzungen, die die Freizügigkeit und den Wettbewerb behindern, grundsätzlich nicht mehr möglich sind.

Die Schweiz, vor der Gründung der EASA im Rahmen der sogenannten «Joint Aviation Authorities» (JAA) als aktives Mitglied vollständig und gleichberechtigt bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung von technischen und operationellen Vorschriften zur Förderung und Harmonisierung der Luftfahrtsicherheit in Europa integriert, sah sich als Nichtmitglied der EU bei der Gründung der EASA mit zwei Optionen konfrontiert: in einem traditionell grenzüberschreitenden Tätigkeitsbereich entweder ihre bisherige, weit fortgeschrittene europäische Integration aufzugeben und damit einen gesamten Wirtschaftssektor dem Risiko der innereuropäischen Isolation preiszugeben; oder aber mit ihren Bestrebungen in Richtung einer Teilnahme an der EASA von Anfang an ein klares Zeichen zu setzen für die Beteiligung der Schweiz an den Entwicklungen zur Verbesserung der europäischen Flugsicherheit und damit gleichzeitig die bestmögliche Anbindung der Produkte und Dienstleistungen der schweizerischen Luftfahrtindustrie an den europäischen Markt sicherzustellen.

Die Agentur hat zurzeit 31 Mitglieder: die 27 Mitgliedstaaten der EU und die 4 Mitgliedstaaten der EFTA.

Die Agentur wird von einem Exekutivdirektor geleitet, der für Sicherheitsbelange zuständig ist. Eine unabhängige Beschwerdekammer prüft die ordnungsgemässe Anwendung des EU-Rechts durch den Exekutivdirektor. Die betreffende Person wird vom Verwaltungsrat ernannt, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission zusammensetzt. Der Verwaltungsrat bestimmt die Prioritäten der Agentur, erstellt das Budget und überwacht ihre Tätigkeit.

Die Einkünfte der Agentur setzen sich zusammen aus Zahlungen der EU, Beiträgen von Drittstaaten, mit denen die EU ein Beteiligungsabkommen geschlossen hat, Gebühren für die Erteilung von Zulassungen und Genehmigungen, Entgelte für Veröffentlichungen, Ausbildungsmassnahmen und sonstige Dienstleistungen, sowie freiwillige Beiträge von Mitgliedstaaten, Drittländern oder anderen Einrichtungen.

Bei der Gründung wurde festgelegt, dass die Agentur selbsttragend sein sollte. Bis dahin ist es jedoch noch ein weiter Weg.

3.1.2.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis

Die Schweiz ist seit dem 1. Dezember 2006 an der EASA beteiligt, und zwar kraft Beschluss 3/2006 des Luftverkehrsausschusses EU/Schweiz, durch den die Grundverordnung 1592/2002 und andere Rahmenverordnungen in den Anhang zum Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG aufgenommen wurden⁵⁴. Dieser Beschluss wurde am 16. Dezember 2006 vom Parlament genehmigt.

Seither beteiligt sich die Schweiz an den Arbeiten der Agentur. Sie ist im Verwaltungsrat, dem höchsten Leitungsgremium der Agentur, vertreten und besitzt dort – mit Ausnahme des Stimmrechts – die gleichen Rechte wie die EU-Mitgliedstaaten. Die Schweiz beteiligt sich auch an den Arbeiten des EASA-Ausschusses, der die europäische Kommission berät, sowie des beratenden Gremiums, dem die nationalen Luftfahrtbehörden angehören (AGNA). Zudem sind Schweizer Experten in verschiedenen Arbeitsgruppen tätig. Im Gegenzug gewährt die Schweiz der Agentur das Recht, die ihr zukommenden Aufgaben (wie z.B. Ausstellung und Entzug von Zertifikaten, Durchführung von Inspektionen) auch in der Schweiz wahrzunehmen.

Die Übernahme neuer technischer Verordnungen der EU, die von der EASA ausgearbeitet worden sind, erfordert einen förmlichen Beschluss des Gemischten Ausschusses. Die Mitwirkung der Schweiz in der Agentur hat also nicht zur automatischen Übernahme von EU-Recht geführt. Allerdings ist eine in einzelnen Bereichen auf die Schweiz angepasste Übernahme des relevanten Besitzstandes der EU die logische Grundvoraussetzung für eine Teilnahme der Schweiz an der EASA.

Das BAZL hat mit der EASA einen Rahmenvertrag über Dienstleistungen geschlossen; die EASA wiederum traf ähnliche Vereinbarungen mit den Luftfahrtbehörden aller ihrer Mitgliedstaaten. Sie erlauben der Agentur, diesen Behörden bestimmte Aufgaben zuzuweisen, wobei die diesbezüglichen Kosten zurückgezahlt werden (Task Allocation). Auf diese Weise konnte das BAZL in den letzten Jahren im Namen der EASA einen nicht unerheblichen Teil der Aufgaben übernehmen, die mit der Zulassung von Verkehrsflugzeugen und ihren Bestandteilen für in der Schweiz ansässige Firmen zu tun haben.

⁵⁴ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (SR 0.748.127.192.68).

3.1.2.3 Einflussmöglichkeiten de facto

Die oben erwähnte Teilnahme an den diversen Gruppierungen und Ausschüssen der EASA ermöglicht es der Schweiz und ihren Experten, ihre sicherheitstechnischen und –politischen Anliegen auch im Rahmen des formellen Gesetzgebungsverfahrens der EU einzubringen, womit die aktive Mitgestaltung der Schweiz im europäischen Luftsicherheitsbereich gewährleistet werden kann. Die Tatsache, dass die Schweiz – wie auch die EFTA/EWR-Staaten – über kein Stimmrecht verfügen, wird in der Praxis nicht als schwerwiegender Nachteil empfunden, da kaum Abstimmungen durchgeführt und wichtige Entscheidungen im Konsens getroffen werden. De jure besteht jedoch ein Unterschied zur früher gleichberechtigten Teilnahme der Schweiz im Rahmen der JAA (vgl. o. Ziff. 3.1.2.1).

3.1.2.4 Kosten

Der Beitrag der Schweiz berechnet sich – in Abhängigkeit vom Anteil des Gesamtbudgets der EASA, der nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckt werden kann – im Verhältnis der Gesamtzahl der an der EASA teilnehmenden Staaten (EU-Staaten plus Nicht- EU-Mitglieder) sowie des Beitrages, den die Schweiz verglichen mit diesen Staaten anteilmässig am Budget der UNO-Sonderorganisation für Zivilluftfahrt, trägt. 2008 belief sich dieser Beitrag auf rund 1 320 000 Franken.

3.1.2.5 Schweiz-interne Rechtsfragen

Die mit der Aufnahme der Verordnung 1592/2002 erforderliche Änderung des Anhangs des Luftverkehrsabkommens wurde der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet. Der entsprechende Genehmigungsbeschluss unterstand dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung.

Zwischenzeitlich wurde die Verordnung 1592/2002 durch die Verordnung 216/2008 ersetzt, die am 10. April 2008 in Kraft getreten ist. Obgleich die ursprüngliche Verordnung zwischen der Schweiz und der EU noch Gültigkeit besitzt, weil sich die Aktualisierung des Anhangs verzögerte, sollte die Übernahme der neuen Verordnung so bald wie möglich beschlossen werden, damit die Schweiz ihre Mitwirkung bei der EASA fortsetzen kann.

Neben der Erweiterung der Kompetenzen der EASA (siehe Ziffer 3.1.2.1) sieht die neue Verordnung vor, dass die Kommission befugt ist, Unternehmen in ihrem Gebiet auf Ersuchen der Agentur Geldstrafen und/oder Zwangsgelder aufzuerlegen (auch in der Schweiz, sofern die Verordnung übernommen wird). Da es der Schweiz nicht gelungen ist, die Kommission zu einem Verzicht auf diese neue Befugnis zu bewegen, hat der Bundesrat beschlossen, dem Parlament die Übernahme der Verordnung (EG) 216/2008 und die diesbezüglichen Gesetzesänderungen zur

Genehmigung vorzulegen⁵⁵. Die Bundesversammlung hat die Weiterführung der Beteiligung an EASA am 18. Juni 2010 genehmigt. Die Referendumsfrist läuft am 7. Oktober 2010 ab.

Die Mitwirkung der Schweiz in der Agentur hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Kantone. Die von der Agentur ausgearbeiteten und von der Europäischen Kommission verabschiedeten Rechtsvorschriften könnten aber in Zukunft für die Kantone relevant werden, die Flugplätze betreiben, da die Agentur ihre Befugnisse auf diesen Bereich ausdehnen wird.

3.1.2.6. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die betreffenden Produkte und Dienstleistungen dürfen nur dann in die EU geliefert werden, wenn sie den Standards der EASA entsprechen. Die Teilnahme der Schweiz an der Agentur bietet den in diesem Bereich tätigen Schweizer Unternehmen die Möglichkeit, in der EU die Zulassung für ihre Produkte und Dienstleistungen zu erhalten. Dies eröffnet ihnen den Zugang zum grossen europäischen Markt, der für das wirtschaftliche Überleben unserer Unternehmen unverzichtbar ist.

3.1.3 Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX)

3.1.3.1 Informationen über die Agentur

Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) mit Sitz in Warschau hat ihre operative Tätigkeit am 3. Oktober 2005 aufgenommen. Ihre Errichtung erfolgte gestützt auf die FRONTEX-Verordnung.⁵⁶ Die Regulierungsagentur bezweckt eine erleichterte Anwendung bestehender und künftiger Massnahmen der EU zum Schutz der Land-, See- und Luft-Aussengrenzen der Europäischen Union.

FRONTEX hat folgende Aufgaben:

- Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Aussengrenzen, u.a. durch die Organisation sogenannter „gemeinsamen Aktionen“. Die Verantwortung für die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen obliegt jedoch weiterhin den einzelnen Mitgliedstaaten
- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten
- Durchführung von Risikoanalysen

⁵⁵ BB1 2009 4915

⁵⁶ Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1; geändert durch Verordnung (EG) Nr. 863/2007, ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30

-
- Verfolgung der Entwicklung der für die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen relevanten Forschung
 - Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Aussengrenzen erfordern
 - Unterstützung bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen

Durch diese Massnahmen soll FRONTEX zu mehr Effizienz und zu einem hohen und uniformen Standard im Bereich des europaweiten Grenzschutzes beitragen.

Zur Förderung der Solidarität und gegenseitigen Unterstützung der Mitgliedstaaten verabschiedete die EU zudem die RABIT-Verordnung⁵⁷, welche die Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke vorsieht ("Rapid Border Intervention Teams"; RABIT) und die FRONTEX-Verordnung entsprechend abändert. Gestützt auf diese Verordnung und auf Antrag eines Mitgliedstaats kann FRONTEX die anderen Mitgliedstaaten auffordern, dem anfragenden Mitgliedstaat für eine befristete Zeit eine bestimmte Zahl Grenzwachter unterstützend zur Verfügung zu stellen. Die FRONTEX-Verordnung ist bereits wieder in Revision. Es sollen insbesondere die Unterstützungsmassnahmen für die Mitgliedstaaten ausgebaut werden.

Die Agentur wird von einem Exekutivdirektor geleitet. Dieser wird vom Verwaltungsrat in einer Mehrheitsabstimmung von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder gewählt. Der Verwaltungsrat setzt sich aus einem Vertreter jedes Mitgliedstaates und deren Stellvertreter sowie zwei von der EU-Kommission entsandten Mitgliedern zusammen.

Für das Jahr 2010 verfügt FRONTEX über ein Budget von 88 Millionen Euro. Den größten Teil des Budgets finanziert die EU. Zusätzlich erhält FRONTEX Beitragszahlungen von Nicht-EU-Staaten, welche sich an den Schengen-Besitzstand assoziiert haben, dazu zählen Norwegen, Island und auch die Schweiz und Liechtenstein. Auch Großbritannien und Irland, die nur teilweise an Schengen partizipieren, beteiligen sich an FRONTEX.

Im Schengen-Raum wird der Reiseverkehr durch die Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen erleichtert; im Gegenzug spielt die Überwachung der gemeinsamen Aussengrenzen eine umso wichtigere Rolle – nicht zuletzt bei der Bekämpfung der illegalen Migration. Als assoziiertes Schengen-Mitglied profitiert auch die Schweiz von einer verbesserten Sicherung der Schengen-Aussengrenzen. Aus diesem Grund soll die Schweiz FRONTEX und damit auch die Mitgliedstaaten in Situationen unterstützen können, die einen verstärkten technischen und operativen Beistand an den Aussengrenzen erfordern. Gleichzeitig ist es von Bedeutung, dass die Schweiz das Fachwissen von FRONTEX bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten, der Durchführung von Risikoanalysen

⁵⁷ Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) 2007/2004 hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten, ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30

aber auch bei operativen Tätigkeiten wie der Organisation von gemeinsamen Rückführungsaktionen in Anspruch nehmen kann.

3.1.3.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis

Die FRONTEX- und RABIT-Verordnungen stellen für die Schweiz Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands dar. Im Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA)⁵⁸ hat sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA). Lehnt die Schweiz die Übernahme einer Schengen-Weiterentwicklung ab, wird das im SAA vorgesehene Beendungsverfahren ausgelöst.

Die FRONTEX-Verordnung sieht vor, dass die assoziierten Schengen-Staaten ein zusätzliches Abkommen mit der EU abschliessen, in welchem die Einzelheiten der Beteiligung dieser Staaten an FRONTEX geregelt wird. Die Zusatzvereinbarung zwischen der EU, Norwegen und Island wurde im Februar 2007 abgeschlossen. Ein entsprechendes Zusatzabkommen zwischen der Schweiz, Liechtenstein und der EU konnte unterzeichnet und ratifiziert werden⁵⁹. Es ist am 1. August 2010 in Kraft getreten. Es befasst sich insbesondere mit der Stimmrechtsausübung und dem finanziellen Beitrag der Schweiz an das Budget von FRONTEX. Das Inkrafttreten des Zusatzabkommens erlaubt es der Schweiz im FRONTEX-Verwaltungsrat als beschränkt stimmberechtigtes⁶⁰ Mitglied Einsitz nehmen. Dies bedeutet, dass die Schweiz grundsätzlich auf alle im Verwaltungsrat zu behandelnden Geschäfte Einfluss nehmen und ihr Stimmrecht bei denjenigen Angelegenheiten ausüben kann, welche sie direkt betreffen, d.h. wenn schweizerisches Personal und/oder Material im Rahmen einer gemeinsamen Operation im Ausland eingesetzt wird oder eine Aktivität in der Schweiz zur Debatte steht.

Die Teilnahme an von FRONTEX koordinierten Aktivitäten erfolgt auf freiwilliger Basis und gemäss den schweizerischen Interessen und Kapazitäten. Operationen an den Luft-Aussengrenzen (internationale Flughäfen) sowie teilweise auch an den Land-Aussengrenzen sind für den Binnenstaat Schweiz naturgemäss von grösserer Relevanz als solche an den See-Aussengrenzen.

Die Schengen-Staaten sind hingegen grundsätzlich gehalten, einer Anfrage von FRONTEX für RABIT-Einsätze Folge zu leisten. Bei einer Anfrage für Unterstützungskräfte erfolgt die Entsendung aber unter Berücksichtigung der Qualifikationen und der nationalen betrieblichen Bedürfnisse. Eine künftige

⁵⁸ SR 0.362.31 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (mit Anhängen und Schlussakte)

⁵⁹ Vgl. Botschaft über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung zur Errichtung von FRONTEX und der RABIT-Verordnung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 13. Februar 2008, BBL 2008 1455.

⁶⁰ Das Stimmrecht beschränkt sich auf die in Art. 1 § 2 des Zusatzabkommens aufgelisteten Fälle.

Schweizer Beteiligung an RABIT-Einsätzen wird quantitativ bescheiden ausfallen (2-4 Personen) und vor allem in der Entsendung von Fachleuten bestehen (Dokumentenberater, Fahrzeugspezialisten etc.).

3.1.3.3 Einflussmöglichkeiten de facto

Über die Einsitznahme im Verwaltungsrat und die Ausübung des Stimmrechts hinaus bestehen weitere Einflussmöglichkeiten durch die aktive Teilnahme an Projekten und Veranstaltungen, bei welchen die schweizerischen Interessen und Erfahrungen eingebracht werden können. Die Entsendung von nationalen Experten in den Mitarbeiterstab von FRONTEx kann wesentlich dazu beitragen, dass die Interessen der Schweiz besser wahrgenommen werden.

3.1.3.4 Kosten

Die finanzielle Beteiligung der Schweiz wird durch die Zusatzvereinbarung zur FRONTEx-Verordnung geregelt. Diese sieht vor, dass der Beitrag der Schweiz an das FRONTEx-Budget gestützt auf den Berechnungsschlüssel erfolgen soll, welcher in Art. 11 Abs. 3 SAA festgelegt ist. Das bedeutet konkret, dass sich die Schweiz an den Kosten von FRONTEx proportional zum Anteil ihres Bruttoinlandproduktes zum Bruttoinlandprodukt aller teilnehmenden Staaten beteiligt.

Für das Jahr 2010 wird die Schweiz einen Beitrag von rund 4 Millionen Schweizer Franken leisten.

3.1.3.5 Schweiz-interne Rechtsfragen

Da aufgrund beträchtlicher finanzieller Verpflichtungen und erforderlicher gesetzlicher Änderungen die Teilnahme der Schweiz an FRONTEx nicht als Vertrag von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 RVOG gilt, hat der Bundesrat der Bundesversammlung die Botschaft zur Übernahme der beiden Verordnungen am 13. Februar 2008 überwiesen. Die Übernahme der FRONTEx- und RABIT-Verordnungen erforderte eine Änderung des Zollgesetzes, welche am 1. Oktober 2009 in Kraft getreten ist. Beide Räte haben die FRONTEx/RABIT-Vorlage in der Herbstsession 2008 in der Schlussabstimmung genehmigt. Der entsprechende Genehmigungsbeschluss unterstand dem fakultativen Referendum gemäss Art. 141 Abs. 1 Buchstabe d Ziff. 3 der Bundesverfassung. Am 22. Januar 2009 ist die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen.

Die Teilnahme der Schweiz hat grundsätzlich keine Auswirkung auf die Kantone, da die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) bzw. das Grenzwachtkorps (GWK) weitgehend für die Kooperation mit FRONTEx verantwortlich sind. Das GWK vertritt denn auch die Schweiz im FRONTEx-Verwaltungsrat. Durch den Umstand, dass die Aussengrenzkontrolle an diversen internationalen Flughäfen in der Schweiz durch die Kantonspolizei wahrgenommen wird, ist eine laufende Koordination mit den betroffenen Behörden anzustreben. Zudem unterstützt FRONTEx auch die Koordination von gemeinsamen Rückführungen, für welche das Bundesamt für Migration (BFM) die nationale Verantwortung trägt.

3.1.3.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Übernahme der FRONTEX- und der RABIT-Verordnung hat keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

3.1.4 Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (HABM)

3.1.4.1 Informationen über die Agentur

Das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle) (HABM) wurde 1994 errichtet und ist eine selbständige finanziell unabhängige EU-Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Sitz des Amtes befindet sich in Alicante (Spanien). Das HABM ist seit 1996 für die amtliche Eintragung von EU-Marken und seit 2003 für die Eintragung von EU-Mustern und -Modellen zuständig ist. Diese Immaterialgüterrechte sind auf dem gesamten Gebiet der EU gültig.

Die wichtigsten Kunden des HABM sind die Unternehmen, die bei diesem Amt ihre Marken, Muster und Modelle eintragen. In der Europäischen Union gelten für alle Marken, Muster und Modelle einheitliche Rechtsvorschriften, so dass im gesamten Gebiet der EU ein starker Schutz gewährleistet ist. Beim HABM ist nur eine einzige Eintragung erforderlich, und dies ist sehr viel kostengünstiger als die nationale Eintragung in allen 27 Mitgliedstaaten der Union. Die Eintragung beim HABM hat allerdings keine Auswirkungen auf dem Gebiet der Schweiz.

Auf internationaler Ebene arbeitet das HABM mit den nationalen Ämtern für geistiges Eigentum der Europäischen Union und mit den weltweit wichtigsten Ämtern für geistiges Eigentum zusammen, um einen breiten Konsens zur Praxis zu erreichen. Angestrebt wird eine voraussehbarere und transparentere Bearbeitung von Anmeldungen für Marken, Muster und Modelle.

Das HABM untersteht einem Verwaltungsrat; die Leitung des Amtes wird von einem Präsidenten wahrgenommen, der vom Ministerrat ernannt wird. Der Verwaltungsrat und der Haushaltsausschuss setzen sich aus Vertreterinnen und Vertretern der einzelnen EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission sowie deren Stellvertretern zusammen. Die Mitglieder der Beschwerdekammern werden vom Verwaltungsrat des HABM ernannt, der Präsident der Kammern wird vom Ministerrat ernannt, der sich hierbei auf eine vom Verwaltungsrat vorgelegte Liste stützt.

Die Beschwerdekammern sind für Entscheide über Beschwerden gegen erstinstanzliche Entscheidungen über Marken, Muster und Modelle zuständig. Beschwerden können von allen Personen eingelegt werden, die durch eine Entscheidung beschwert sind. Die Beschwerdekammern sind Teil des Amtes, und zwischen ihnen und der ersten Instanz besteht in funktioneller Hinsicht Kontinuität. Die Mitglieder der Beschwerdekammern entscheiden jedoch unabhängig und sind nur an die

Rechtsauslegung durch das Gericht erster Instanz und den Europäischen Gerichtshof gebunden.

3.1.4.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis

Die Verständigungsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Institut für geistiges Eigentum (IGE) und dem Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle), die am 15. Mai 2000 in Kraft getreten ist (die Vereinbarung), regelt die Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen im Bereich des geistigen Eigentums, insbesondere in Bezug auf Marken, Mustern und Modellen. Diese Expertenzusammenarbeit beschränkt sich auf technische Aspekte des geistigen Eigentums und betrifft in keiner Weise politische Entscheidungen der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten.

Ziel ist die Erleichterung des Informationsaustauschs auf fachlicher, technischer Ebene unter Experten zur Verbesserung des Know How.

Dieser Austausch deckt:

- technische Informationen (z.B. über die elektronische Datenbearbeitung, Markenverfahren, etc.) und
- fachliches Wissen (z.B. Erfahrungsaustausch über Markenrecherchen, Information über neuere Praxisentwicklungen, etc.).

Es erfolgt keine Übernahme des *Acquis* der EU.

3.1.4.3 Einflussmöglichkeiten de facto

Eines der Ziele des IGE im Bereich Marken, Muster und Modelle ist die Gewährleistung einer selbständigen Prüfungspraxis, die die Interessen der Nutzer und Dritter, der Wirtschaft und der Öffentlichkeit berücksichtigt, dabei aber von einem vergleichenden Ansatz ausgeht. Dank der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch können die beiden Institutionen insbesondere ihre jeweilige Praxis vergleichen.

Die schweizerischen Experten geniessen auch in diesem Bereich sowohl in fachlicher als auch persönlicher Hinsicht einen sehr guten Ruf. Das IGE schickt nur erfahrene Mitarbeiter, die sich weiterentwickeln wollen.

3.1.4.4 Kosten

Durch die Vereinbarung entstehen keine zusätzlichen Kosten.

3.1.4.5 Schweiz-interne Rechtsfragen

Gemäss Art. 1 Abs. 1 IGEG (SR 172.010.31) verfügt das Institut über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Nach Art. 1 Abs. 2 IGEG ist das Institut in der Gestaltung

seiner Organisation und in seiner Betriebsführung autonom. Das Institut hat demnach die Kompetenz, in diesen Bereichen Verträge und Vereinbarungen in eigenem Namen abzuschliessen.

Ausserdem erwähnt Art. 2 Abs. 3 IGEG die Zusammenarbeit des Instituts mit internationalen, in- und ausländischen Organisationen explizit.

Die durch die Vereinbarung (kein Staatsvertrag, sondern Memorandum of Understanding zwischen dem Institut und OHIM) geregelte Zusammenarbeit mit dem HABM gehört in den Autonomiebereich des Instituts und fällt unter diese Pflicht zur Zusammenarbeit

Die Verfahren zur Eintragung von Marken, Mustern und Modellen sowie die Registrierungsverfahren werden ausschliesslich durch Bundesrecht geregelt. Da die Kantone in diesem Bereich keinerlei Befugnisse besitzen, werden sie durch die Vereinbarung in keiner Weise betroffen.

3.1.4.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen dem Institut und dem HABM hat keine Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft.

3.1.5 Europäische Polizeiakademie (CEPOL)

3.1.5.1 Informationen über die Agentur

Die Europäische Polizeiakademie (CEPOL) ⁶¹ ist eine Agentur der EU im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, die auf der Grundlage des Beschlusses 2000/820/JI des Rates vom 22. Dezember 2000 und des Beschlusses 2005/681/JI des Rates vom 20. September 2005 errichtet wurde. Sie verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit und einen EU-Haushalt. Ihr Sitz mit Sekretariat befindet sich in Bramshill (Grossbritannien). Die Zuschüsse der EU beliefen sich 2009 auf 8,8 Mio. €

Die CEPOL ist als Netzwerk organisiert, das sich aus den einzelstaatlichen Ausbildungsstätten für hochrangige polizeiliche Führungskräfte zusammensetzt. Es handelt sich jedoch nicht um eine europäische Polizeischule im engeren Sinn. Die von der CEPOL organisierten Kurse sollen die Ausbildungsgänge der einzelnen Staaten ergänzen und bieten keine Abschlüsse. Das Netzwerk verfügt über verschiedene Entscheidungs- und Verwaltungsinstanzen. Es untersteht einem Verwaltungsrat, in dem jeder Mitgliedstaat mit einem Sitz (= einer Stimme) vertreten ist. Dieses Gremium beschliesst die allgemeine Politik des Netzwerks, wobei es sich auf die von vier Ausschüssen (Strategieausschuss, Ausschuss für Haushalt und Verwaltung, Ausschuss für Ausbildung und Forschung, Ausschuss für das Jahresprogramm)

⁶¹ Trotz ihrer Qualifikation als Agentur seitens der EU dürfte CEPOL nicht zu den klassischen Agenturen mit den in Kapitel 2 beschriebenen Eigenschaften gehören, sondern eher ein Ausbildungs-Netzwerk mit Rechtspersönlichkeit darstellen.

formulierten Empfehlungen stützt. Beschlüsse werden einstimmig gefasst. Die CEPOL verfügt über ein Sekretariat, das das eigentliche Rückgrat des Netzwerks bildet und die Mitgliedstaaten administrativ und logistisch unterstützt.

Die CEPOL entwickelt einen europäischen Ansatz für die Hauptprobleme, die sich den Mitgliedstaaten im Bereich der Verbrechensbekämpfung, der Verbrechensverhütung und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere auf grenzüberschreitender Ebene, stellen.

Die CEPOL hat folgende Zielsetzungen: 1) Vertiefung der Kenntnisse über die nationalen Polizeisysteme und -strukturen anderer Mitgliedstaaten, Europol und die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit in der EU; 2) Verbesserung der Kenntnisse über die internationalen und EU-internen Regelungen, insbesondere im Bereich der Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung; 3) angemessene Aus- und Weiterbildung, um die Einhaltung der demokratischen Garantien zu gewährleisten, insbesondere des Rechts auf Verteidigung; 4) Förderung der Zusammenarbeit zwischen der Akademie und anderen polizeilichen Ausbildungsstätten.

Die CEPOL ist heute ein unverzichtbares Instrument der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern. Da die Schweiz mitten in Europa liegt und im Rahmen des Schengen-Abkommens an der polizeilichen Zusammenarbeit beteiligt ist, liegt es im Interesse sowohl der Schweiz als auch der EU, bei der Aus- und Weiterbildung von Polizeikadern zusammenzuarbeiten, um die Kenntnis über die operative Praxis zu vertiefen.

3.1.5.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis

Auch Staaten, die nicht der EU angehören, können sich der CEPOL anschliessen, sofern sie das Ausbildungsziel akzeptieren, Polizeibeamte zu einer wirksameren Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität zu befähigen.

Durch die Teilnahme an der CEPOL wirkt das Schweizerische Polizei-Institut (SPI) an der Ausbildung hoher Polizeikader mit und kann auf diese Weise zu einer Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beitragen.

Der Kooperationsvertrag zwischen der CEPOL und dem SPI, der am 1. Juli 2007 in Kraft trat, regelt die Modalitäten der Beteiligung des SPI an der Akademie. Das SPI ist seither Mitglied mit Beobachterstatus. Das erlaubt ihm, vollumfänglich im CEPOL-Verwaltungsrat sowie in mehreren anderen Ausschüssen und Arbeitsgruppen mitzuarbeiten. Es hat Mitspracherecht, jedoch kein Stimmrecht, ausser man hat ihm das Stimmrecht wegen besonderer Umstände zuvor zuerkannt.

Das SPI hat unmittelbaren Zugang zu den Informationen des Europäischen Netzes für die Schulung von Polizeikräften (EPLN) und erhält umfangreiches Informationsmaterial über Trainings- und Unterrichtsmethoden und über die neuesten Entwicklungen im Bereich operative Technik und Praxis. Der Zugang zu diesem Programm und die Registrierung der Nutzer beschränkt sich auf Polizeibeamte,

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des CEPOL-Netzwerks und Fachleute für Polizeiausbildung. Das Netzwerk bietet zurzeit Zugang zur Website der CEPOL (die englischsprachige Fassung bietet Online-Bibliothek, Diskussionsforum und Online-Dialog).

Der Kooperationsvertrag bietet dem SPI die Möglichkeit, nicht nur an den verschiedenen Programmen und Lehrgängen teilzunehmen, die im Rahmen der CEPOL organisiert werden, sondern sich auch an ihrer Organisation zu beteiligen. Es sei darauf hingewiesen, dass die CEPOL alle Kosten erstattet, die dem SPI durch die Unterstützung oder Organisation solcher Veranstaltungen entstehen. So organisierte das SPI zum Beispiel im August 2008 in Winterthur in Zusammenarbeit mit Österreich und auf ausdrücklichen Wunsch des CEPOL-Direktors erstmals einen Lehrgang zum Thema „Öffentliche Sicherheit und Fussball-Europameisterschaft“. Dieses Lernmodul erlaubte dem SPI, die während der EURO 08 gesammelten Erfahrungen unmittelbar an die Polizeibehörden anderer Länder weiterzugeben.

3.1.5.3 Einflussmöglichkeiten de facto

Da die Schweiz nicht der EU angehört, kann sie nicht Vollmitglied der CEPOL werden. Doch sie hat durch das SPI einen Kooperationsvertrag mit der CEPOL geschlossen. Auch Island und Norwegen haben solche Verträge abgeschlossen. Seit der Unterzeichnung dieses Vertrags nimmt das SPI an der Harmonisierung der Polizeiausbildung auf europäischer Ebene teil.

Verwaltungstechnisch gesehen wird das SPI durch diesen Vertrag ermächtigt, als Beobachterin mit beratender Stimme an allen Sitzungen des Verwaltungsrats der CEPOL und ihrer verschiedenen Ausschüsse und Arbeitsgruppen teilzunehmen.

Der Vertrag berechtigt das SPI, Wissen, Forschungsergebnissen, Erfahrungen und gute Praktiken gemeinsam mit den nationalen Polizeiausbildungsstätten der CEPOL-Mitgliedstaaten und der angeschlossenen Staaten zu nutzen.

3.1.5.4 Kosten

Seit die CEPOL eine eigenständige Agentur der EU geworden ist, werden die Verwaltungskosten von der EU getragen. Die einzigen für die Schweiz direkt anfallenden Kosten sind die Reise- und Aufenthaltskosten der Personen, die an den verschiedenen Ausbildungsprogrammen und Seminaren teilnehmen. Wie bereits erwähnt werden die Kosten, die der Schweiz durch die Organisation von Lehrgängen oder Seminaren für die Agentur entstehen, zurückerstattet.

3.1.5.5 Schweiz-interne Rechtsfragen

Gemäss Art. 2 Abs. 2 seiner Statuten⁶² fördert das SPI die Zusammenarbeit mit ausländischen Fachhochschulen, Hochschulen sowie Polizeiausbildungsstätten. Auf

⁶² http://www.institut-police.ch/d2wfiles/document/3095/4003/0/11R.01.d_Statuten.pdf

der Basis dieser Statuten hat das SPI den Kooperationsvertrag (kein Staatsvertrag) mit CEPOL selbständig geschlossen.

3.1.6 Europäische Polizeiamt (Europol)

3.1.6.1 Informationen über die Agentur

Das Europäische Polizeiamt (Europol) mit Sitz in den Haag hat am 1. Juli 1999 den Vollbetrieb aufgenommen. Seine Aufgabe ist es, kriminalpolizeiliche Daten über Straftaten zu erheben, zu speichern, zu analysieren, auszuwerten und zu übermitteln. Ein Teil der bei Europol arbeitenden Angestellten wird von den nationalen Polizei-, Zoll- und Einwanderungsbehörden entsandt.

Organisatorisch ist Europol in zwei relativ unterschiedliche Bereiche gegliedert. Der eine Bereich ist das eigentliche Polizeiamt, das drei Abteilungen umfasst: a) Abteilung Informationsmanagement und -technologie, b) Abteilung Schwere Kriminalität, c) Abteilung Organisationsführung. Der andere Bereich besteht aus den Verbindungsbüros der EU-Mitgliedstaaten und der Drittstaaten.

Europol besitzt vier Entscheidungsorgane: 1) einen Direktor (er ist gesetzlicher Vertreter der Agentur und wird vom Ministerrat einstimmig auf vier Jahre ernannt); 2) einen Verwaltungsrat (in dem jeder Mitgliedstaat eine Stimme hat); 3) einen Finanzkontrolleur, und 4) einen Haushaltsausschuss (in den jeder Staat eine Vertreterin oder einen Vertreter entsendet). Der Haushalt 2008 belief sich auf 110 Millionen Schweizer Franken. Seit dem 1. Januar 2010 ist Europol zu einer Institution der EU geworden, die aus dem Haushaltsplan der EU finanziert wird und in deren Strukturen eingebunden ist.

Europol besitzt eigene Rechtspersönlichkeit und soll den Mitgliedstaaten helfen, bei der Verhütung und Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität enger und wirksamer zusammenzuarbeiten. Seit dem 1. Januar 2010 ist der Kompetenzbereich von Europol auf jegliche Form schwerer Kriminalität erweitert worden.

Europol stellt den Mitgliedstaaten verschiedene Arten von Unterstützung zur Verfügung, darunter:

- Erhebung und Austausch von Informationen;
- Betrieb computergestützter Informationssysteme;
- Unterstützung von Untersuchungen in den Mitgliedstaaten;
- Bereitstellung von Fachwissen und Erstellung von Gutachten;
- Ausarbeitung operativer Analysen (Analyse von Einzelfällen);
- Erstellung strategischer Berichte (allgemeine Bedrohungsanalysen, Analysen im Bereich Kriminalität, Methodenanalyse);
- Bereitstellung kriminaltechnischer und kriminalwissenschaftlicher Informationen;
- Aus- und Weiterbildungsangebot.

Darüber hinaus ist Europol verpflichtet, ein computergestütztes System einzurichten und zu unterhalten, das die Erfassung, die Analyse und den Zugang zu relevanten Daten ermöglicht. Eine gemeinsame Kontrollinstanz, in die jedes EU-Land zwei Datenschutzexperten entsendet, überwacht die bestimmungsgemässe Nutzung der bei Europol erfassten personenbezogenen Daten.

Europol hat im Unterscheid zu den Polizeidiensten der Mitgliedstaaten keine Vollzugskompetenzen und kann keine Zwangsmassnahmen ergreifen. Es ist Aufgabe der Agentur, den Informationsaustausch zu erleichtern, Daten zu analysieren und Massnahmen der Mitgliedstaaten zu koordinieren.

Kriminalität macht vor Grenzen nicht Halt. Deshalb stellt Europol ein unverzichtbares Instrument der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in Europa dar. Da die Schweiz mitten in Europa liegt, ist es im Interesse sowohl der Schweiz als auch der EU, bei der Bekämpfung schwerwiegender Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität zusammenzuarbeiten. Europol gilt als „Drehscheibe für polizeiliche Informationen“.

3.1.6.2 Wichtigste Angaben über das Vertragsverhältnis

Mitglied von Europol können nur EU-Mitgliedstaaten werden, nicht jedoch Drittstaaten. Europol kann jedoch Kooperationsabkommen mit Drittstaaten abschliessen. Grundlage der Zusammenarbeit der Schweiz mit Europol ist das Abkommen vom 24. September 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt (SR 0.360.268.2.), das am 1. März 2006 in Kraft trat.

Das Abkommen erleichtert insbesondere den sicheren und schnellen Austausch von strategischen und operativen Informationen. Zudem bietet es der Schweiz und Europol die Möglichkeit, Spezialkenntnisse (Gutachten) gemeinsam zu nutzen, Lageberichte über wichtige Themen, Ermittlungsmethoden und Kommunikationstechniken im Bereich der Verbrechenverhütung auszutauschen, gegenseitig an Aus- und Weiterbildungsaktivitäten teilzunehmen und einander im Rahmen von Ermittlungen zu beraten und zu unterstützen.

Die Schweiz stellt Europol nur Informationen zur Verfügung, die in Übereinstimmung mit innerstaatlichen Rechtsvorschriften gesammelt, erfasst und übermittelt worden sind. Der Datenaustausch untersteht mithin dem innerstaatlichen Recht. Dieses hat auch dann Vorrang, wenn es um die Frage geht, welche Daten die Schweiz konkret an Europol weitergeben darf.

Am 1. Januar 2008 wurde die Zusammenarbeit der beiden Parteien um zusätzliche Bereiche ergänzt und umfasst nunmehr insgesamt 25 Kategorien von Straftaten, darunter Terrorismus, Menschenhandel und Menschen schmuggel, illegaler Drogenhandel, Internetkriminalität, Geldfälschung und Fälschung von Zahlungsmitteln, Betrug, Geldwäsche im Zusammenhang mit den genannten Formen von

Kriminalität, Mord, Organhandel, Entführung und Geiselnahme, organisierter Raub, Produktpiraterie, Waffenhandel und Korruption.

Jeder Mitgliedstaat errichtet oder bestimmt eine nationale Europol-Stelle (UNE). Diese Stelle ist die einzige Verbindungsstelle zwischen Europol und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus entsendet jeder Mitgliedstaat mindestens einen Polizeiattaché an die Agentur, der die Interessen des betreffenden Mitgliedstaats vertritt. Drittstaaten wie die Schweiz richten nicht eine nationale Europol-Stelle, sondern eine nationale Kontaktstelle ein. Die Schweiz hat das Bundesamt für Polizei (fedpol) als Kontaktstelle für Europol und die zuständigen Schweizer Behörden bestimmt. Drittstaaten haben im Übrigen die Möglichkeit, Verbindungsbeamte zu Europol zu entsenden. Die Schweiz wird in Den Haag durch zwei Verbindungsbeamte vertreten.

Durch die Teilnahme an Europol ist die Schweiz sowohl in den strategischen als auch in den operativen Informationsaustausch eingebunden und kann auf diese Weise zu einer Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beitragen.

3.1.6.3 Einflussmöglichkeiten de facto

Die Schweiz ist nicht Mitglied der EU und kann Europol daher nicht beitreten. Sie hat jedoch ein Abkommen mit Europol abgeschlossen. Dieser Vertrag ermöglicht die Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten sowie mit den Ländern, die sich zur Zusammenarbeit mit Europol verpflichtet haben. Darüber hinaus nimmt die Schweiz an den Tagungen der Leiterinnen und Leiter der nationalen Europol-Stellen (HENU) teil. Da sie jedoch nicht EU-Mitglied ist, kann sie weder im Europol-Verwaltungsrat noch im Ministerrat für Justiz und Inneres noch in den Gremien mitarbeiten, die mit der Prüfung der Daten betraut sind.

Im Gegensatz zu den Europol-Mitgliedstaaten, die sich verpflichten, der Organisation die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen, ist die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Europol nicht mit Verpflichtungen verbunden. Es bleibt beiden Parteien freigestellt, von Fall zu Fall und unter Wahrung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit zusammenzuarbeiten. Die Schweiz entscheidet selber, welche Informationen sie an Europol weitergibt.

Der Informationsaustausch erfolgt von Fall zu Fall und im Wesentlichen über den am Sitz der Organisation in Den Haag tätigen Verbindungsbeamten.

3.1.6.4 Kosten

Fedpol wurden für die Zusammenarbeit mit Europol sechs Stellen bewilligt. Darin enthalten sind zwei Stellen für die Verbindungsbeamten in Den Haag. Die Schweiz

bezahlt die jährlich anfallenden Telekommunikationskosten zwischen Bern und Den Haag. Im Gegenzug übernimmt Europol die Kosten für Büroräumlichkeiten und Infrastruktur, die den Verbindungsbeamten zur Verfügung gestellt werden.

3.1.6.5 Schweiz-interne Rechtsfragen

Das Abkommen zwischen Europol und der Schweiz machte eine neue gesetzliche Bestimmung (vgl. Art. 355a StGB) notwendig, die die Weitergabe besonders schützenswerter Daten regelt. Es enthält zudem wichtige Rechtsgrundsätze. Durch das Abkommen werden vor allem der Schweiz und Fedpol Rechte verliehen und Pflichten auferlegt, namentlich im Bereich der Informationsverarbeitung. Fedpol ist befugt, in seiner Eigenschaft als nationale Kontaktstelle tätig zu werden. Aus diesen Gründen wurde das Abkommen von der Bundesversammlung genehmigt und der entsprechende Genehmigungsbeschluss gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum unterstellt.

Aufgrund der oben beschriebenen Zuständigkeit sind die finanziellen und personellen Auswirkungen für Kantone und Gemeinden gering.

3.2 Agenturen, bei denen eine künftige formalisierte Beziehung geplant oder geprüft wird

Die anvisierte Zusammenarbeit mit den im Folgenden aufgeführten Agenturen befindet sich in einem sehr unterschiedlichen Stadium. Weit fortgeschritten ist der Staatsvertrag mit Eurojust, welcher bereits unterzeichnet, jedoch von der Bundesversammlung noch nicht genehmigt wurde.

Die Teilnahme an vier weiteren Agenturen (Europäische Behörde für die Lebensmittelsicherheit [EFSA], Europäisches Zentrum für Prävention und Kontrolle von Krankheiten [ECDC], Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher [EAHC], Gemeinschaftliches Sortenamt [CPVO]) wird unter anderem im Rahmen der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittel, Produktesicherheit und Gesundheit angestrebt.

Die Exploration einer möglichen Beteiligung an der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) ist abgeschlossen und ein entsprechendes Verhandlungsmandat wurde vom Bundesrat gutgeheissen. Verhandlungsmandate für die Zusammenarbeit mit der Europäischen Aufsichtsbehörde für globale Navigationssatelliten-Systeme (Galileo) wurden von beiden Seiten verabschiedet. Zudem hat der Bundesrat ein Mandat für eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) gutgeheissen.

Lediglich Gegenstand amtsinterner Prüfungen sind schliesslich allfällige Zusammenarbeitsformen mit der Europäischen Eisenbahnagentur (ERA), der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht sowie dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP). Der Vollständigkeit halber sind in dem folgenden Kapitel jeweils alle diese Agenturen aufgeführt, wobei aufgrund der unterschiedlichen Stadien nicht in allen Bereichen

gleich verbindliche Aussagen gemacht werden können.

3.2.1 Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union (Eurojust)

3.2.1.1 Informationen über die Agentur

Eurojust wurde 2002 mit Sitz in Den Haag geschaffen. Ihr Ziel ist es, bei der Verfolgung schwerer grenzüberschreitender und organisierter Kriminalität die Koordinierung der laufenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmassnahmen zwischen den zuständigen Justizbehörden der EU-Mitgliedstaaten zu fördern und die Zusammenarbeit durch die Erleichterung der internationalen Strafrechtshilfe und der Erledigung von Auslieferungsersuchen zu verbessern. Daneben unterstützt Eurojust die zuständigen Behörden auf deren Antrag hin auch anderweitig mit dem Ziel, die Wirksamkeit ihrer Ermittlungen und Strafverfolgungsmassnahmen zu erhöhen. Im Rahmen seines Pflichtenhefts sorgt Eurojust in der Praxis u.a. für den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden, gewährt logistische Unterstützung und kann Koordinationssitzungen zwischen den betroffenen Behörden einberufen und durchführen, um bei der Klärung rechtlicher Fragen und der Lösung praktischer Probleme behilflich zu sein.

Im Zentrum steht die Verfolgung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität wie Terrorismus, Menschenhandel, Drogenhandel, Betrug oder Geldwäscherei.

Jeder EU-Mitgliedstaat entsendet gemäss seiner Rechtsordnung einen Vertreter als ständiges Mitglied in das Kollegium von Eurojust. Bei den nationalen Mitgliedern handelt es sich um erfahrene Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen, die von Stellvertretern und Assistenten unterstützt werden können. Eurojust nimmt seine Aufgaben durch seine nationalen Mitglieder oder als Kollegium wahr. Mit Billigung des EU-Rates können mit Nicht-Mitgliedstaaten der EU wie der Schweiz Zusammenarbeitsverträge abgeschlossen werden. Diese Drittstaaten werden selber aber nicht Mitglied der EU-Einrichtung.

Eurojust ist unabhängig, verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit und ein eigenes Budget, das über jährliche Zuschüsse aus dem Unions-Haushaltsplan finanziert wird.

Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Eurojust liegt mit Blick auf eine möglichst effiziente Verbrechensbekämpfung im Interesse sowohl der Schweiz als auch der EU-Mitgliedstaaten. Für die Schweiz stellt die Kooperation mit Eurojust einen wichtigen Beitrag zu einer erhöhten inneren Sicherheit dar. Mit dem polizeilichen Pendant zu Eurojust, dem Europäischen Polizeiamt Europol, verfügt die Schweiz bereits über einen Zusammenarbeitsvertrag (s. Ziff. 3.1.6).

3.2.1.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?

In der Praxis arbeiten die Schweiz und Eurojust bereits heute einzelfallweise zusammen, und schon jetzt hat die Schweiz die Möglichkeit, auf Einladung von Eurojust hin in Einzelfällen an Sitzungen operativer Natur teilzunehmen. Aus Gründen der Transparenz und der Rechtssicherheit drängte sich aber die Schaffung

einer Rechtsgrundlage auf, welche die Zusammenarbeit institutionalisiert. Mit der Formalisierung der Beziehungen kann - im Gegensatz zu heute - nun auch eine definitive Schweizer Kontaktstelle bezeichnet werden, über die der Verkehr mit Eurojust künftig abgewickelt wird. Ein weiterer Vorteil ist die Möglichkeit der dauerhaften Entsendung eines Schweizer Verbindungsbeamten zu Eurojust, sollte die Schweiz dies künftig einmal als opportun erachten.

3.2.1.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Im November 2008 wurde der Vertrag mit Eurojust, der die Zusammenarbeit formalisiert und den Rahmen für die künftige Kooperation absteckt, unterzeichnet. Das Instrument sieht unter anderem den Austausch von Informationen sowie die Möglichkeit der Teilnahme der zuständigen Schweizer Behörde an operativen und strategischen Sitzungen, die von Eurojust organisiert werden, vor. Die zuständige Behörde soll dabei auch selber um die Teilnahme an einer Sitzung oder um Einberufung einer solchen ersuchen können. Soweit von der Schweiz gewünscht, gibt ihr der Zusammenarbeitsvertrag sodann wie erwähnt das Recht, dauerhaft einen Verbindungsstaatsanwalt zu Eurojust zu entsenden.

Neue Kooperationspflichten entstehen für die Schweiz mit dem Vertrag nicht. Der Vertrag gibt die Leitlinien für die Zusammenarbeit vor und regelt in diesem Zusammenhang etwa das Prinzip der Kooperation, den sachlichen Anwendungsbereich, die zuständigen Behörden und die Informationskanäle. Die Modalitäten der Zusammenarbeit im Einzelfall (Inhalt von Ersuchen, Voraussetzungen für die Zusammenarbeit, Verweigerungsgründe, etc.) richten sich aber nach den geltenden Rechtsvorschriften der Parteien - ist die Schweiz ersuchter Staat, also nach schweizerischem Recht. Im Vertrag ausdrücklich vorgesehen ist, dass die Bestimmungen bilateraler oder multilateraler Rechtshilfeinstrumente nicht berührt werden.

Die Schweiz muss im Rahmen des Zusammenarbeitsvertrags mit Eurojust kein EU-Recht übernehmen. Eurojust ist eine Agentur im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit der EU, welcher keine Rechtsharmonisierung (wie z.B. im Binnenmarkt) nach sich zieht. Zudem wird die Schweiz nicht Mitglied von Eurojust, sondern arbeitet mit dieser Agentur lediglich zusammen.

Bei einer Ausdehnung des Mandats von Eurojust wird der Geltungsbereich des Vertrags, falls Eurojust einen Anpassungsbedarf sieht und einen entsprechenden Vorschlag einbringt, nur mit ausdrücklicher Zustimmung durch die Schweiz ausgeweitet.

3.2.1.4 Kosten (soweit absehbar)

Die Benutzung der von Eurojust für Koordinations- und Informationssitzungen zur Verfügung gestellten Infrastruktur sowie die Teilnahme an den Sitzungen sind für die Schweiz unentgeltlich. Auch die Einrichtungskosten für den Fall einer künftigen Entsendung eines Verbindungsbeamten durch die Schweiz werden grundsätzlich im Rahmen des Eurojust zur Verfügung stehenden Budgets übernommen. Die Kosten

für den Verbindungsbeamten selber werden natürlich von der Schweiz zu übernehmen sein.

3.2.1.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Da der Zusammenarbeitsvertrag nicht als Vertrag von beschränkter Tragweite gemäss Art. 7a RVOG bezeichnet werden kann, wurde er der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet. Ein allfälliger Genehmigungsbeschluss des Parlaments unterstünde dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

Die Zusammenarbeit mit Eurojust erfordert jedoch keine Anpassungen des schweizerischen Rechts. Sie hat auch keine Auswirkungen auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

3.2.1.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)

Auswirkungen für die Schweiz in wirtschaftlicher Hinsicht sind nicht absehbar

3.2.2 Agenturen, bei denen eine schweizerische Beteiligung im Rahmen der Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit angestrebt wird

Die Zusammenarbeit Schweiz–EU im Bereich Gesundheit ist derzeit nur sehr begrenzt, obwohl sie von beiden Seiten als wichtig erachtet wird. Deswegen besteht auch ein gegenseitiges Interesse an einer verstärkten und institutionalisierten Kooperation auf der Grundlage eines bilateralen Abkommens. In den Verhandlungen Schweiz-EU in den Bereichen Landwirtschaft, Tiergesundheit, Tierschutz, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit (FHAL&GesA) werden eine umfassende Liberalisierung des Handels mit Agrargütern und Lebensmitteln, eine Teilnahme am Lebensmittelsicherheitssystem der EU, eine Teilnahme am Produktsicherheitssystem der EU (RAPEX) und eine Ergänzung und Vertiefung der bestehenden informellen Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der Öffentlichen Gesundheit angestrebt. Eine weitere wirtschaftliche Öffnung im Agrarbereich gegenüber der EU würde die Produktionskosten für die Schweizer Landwirte und die Verarbeitungsindustrie senken und gleichzeitig den Zugang zum EU-Absatzmarkt verbessern; die Schweizer Konsumenten profitierten von sinkenden Nahrungsmittelpreisen. Im Gesundheitsbereich könnten Bedrohungen für die öffentliche Gesundheit früher erkannt und wirksamer bekämpft werden: übertragbare Krankheiten machen an den Grenzen nicht Halt, und Lebensmittelkrisen (z.B. Melamin, Dioxin) und globale Gesundheitsgefahren (z.B. SARS und Vogelgrippe/ Grippepandemien) bedürfen einer koordinierten internationalen Antwort.

Der Bundesrat hat deshalb am 14. März 2008 ein Mandat für Verhandlungen in den Bereichen FHAL&GesA verabschiedet und nach erfolgter Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen und der Kantone am 27. August 2008

ergänzt und bestätigt. Von Seiten der EU wurde das Verhandlungsmandat am 20. Oktober 2008 verabschiedet.

Im Rahmen dieser Verhandlungen wird unter anderem auch eine schweizerische Beteiligung an folgenden Agenturen angestrebt:

- Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)
- Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC)
- Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher (EAHC)
- Gemeinschaftliches Sortenamt (CPVO).

Wem innerstaatlich die Kompetenz zur Genehmigung von FHAL & GesA zukommt, kann erst dann definitiv beurteilt werden, wenn die endgültigen Vertragstexte vorliegen.

3.2.2.1 Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA

3.2.2.1.1 Informationen über die Agentur

Nachdem in den 1990er Jahren eine Reihe von Lebensmittelskandalen (BSE, Dioxin) die Notwendigkeit eines besseren Konsumentenschutzes deutlich machte, wurde 2002 die EFSA⁶³ mit Sitz in Parma gegründet. Ihre Hauptaufgabe liegt in der Risikobewertung und Risikokommunikation in allen Bereichen, die einen direkten oder indirekten Bezug zur Lebens- und Futtermittelsicherheit aufweisen. Die EFSA ist das wissenschaftliche Kompetenzzentrum der EU und wird weltweit als die europäische Referenzbehörde für die Risikobewertung im Bereich Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und -schutz, Ernährung sowie Pflanzengesundheit und -schutz anerkannt. Die EFSA berät die europäischen Institutionen; die Durchführung von Kontrollen und Massnahmen liegt jedoch weiterhin im Verantwortungsbereich der nationalen Behörden. Im Rahmen der Schnellwarnsysteme *RASFF* (Rapid Alert System for Food and Feed) und *RAPEX* (Rapid Alert System for Non-Food Products) wird das Risikomanagement der EU-Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission insoweit koordiniert, als Meldungen über gesundheitsgefährdende Produkte und entsprechende Gegenmassnahmen der EU-Mitgliedstaaten an alle Behörden weitergeleitet werden. In Notfällen kann die Europäische Kommission nach Konsultation der nationalen Behörden auch Sofortmassnahmen treffen.

Die EFSA verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit und besteht aus vier Organen: einem 15-köpfigen Verwaltungsrat, einem Geschäftsführenden Direktor, einem Beirat bestehend aus Vertretern der zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten sowie aus einem Wissenschaftlichen Ausschuss, der die Arbeit der zehn Wissenschaftlichen Gremien koordiniert.

⁶³ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit. ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1.

Die Behörde wird aus dem EU-Haushalt finanziert, handelt aber unabhängig von den Organen der EU. Die Finanzierung wird durch die Haushaltsbehörde, die aus dem Rat und dem Europäischen Parlament besteht, genehmigt. Das Budget betrug 2009 €70.5 Mio. und für das Jahr 2010 sind €73 Mio. veranschlagt⁶⁴.

Eine Mitarbeit der Schweiz in der EFSA ermöglicht sowohl ein aktives Mitwirken wie vor allem auch einen gleichzeitigen Zugang zu Risikobewertungen auf europäischem Niveau. Diese Bewertungen dienen als wichtige Grundlage für Bewilligungsentscheide, Notmassnahmen und Anpassungen im Lebensmittelrecht Tiergesundheits- und Tierschutzrecht, sowie in den Bereichen Futtermittel und Pflanzenschutz und bilden die Voraussetzung, um die Lebensmittelsicherheit in der Schweiz jederzeit auf dem gleich hohen Niveau wie in der EU zu halten. Zudem kann nur dadurch sicher gestellt werden, dass mit Lebensmitteln verbundene Gesundheitsrisiken in der Schweiz und in der EU gleich beurteilt werden und Produkte somit frei zirkulieren können. Weiter können den Konsumentinnen und Konsumenten bessere und abgestimmte Information zur Verfügung gestellt werden. Das gleiche gilt grundsätzlich auch für die Bekämpfung von Tierseuchen, den Schutz von Kulturpflanzen sowie den Tier- und Pflanzenverkehr.

3.2.2.1.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?

Durch eine formalisierte Mitarbeit der Schweiz in der EFSA, ergänzt mit einer Teilnahme an den beiden Schnellwarnsystemen RAPEX und RASFF, würden die hiesigen zuständigen Behörden über dieselben Informationen über gesundheitsgefährdende Produkte und Lebensmittel wie die EU-Mitgliedstaaten verfügen. Die grenzüberschreitende Koordination und Zusammenarbeit bei der Lebensmittelsicherheit und der allgemeinen Produktsicherheit würde somit auch dem zunehmend internationalen Warenverkehr Rechnung tragen.

Zurzeit hat die Schweiz einen Beobachterstatus im Beirat der EFSA inne. Zudem arbeiten verschiedene Schweizer Experten in den wissenschaftlichen Gremien oder in ad hoc Expertengruppen der EFSA mit. Diese informelle Zusammenarbeit beruht auf der Basis von persönlichen Kontakten und einem Wunsch der EFSA Generaldirektorin. Diese Zusammenarbeit kann aber jederzeit aufgehoben werden. Zudem haben Beobachter oft nur eingeschränkten Zugang zu Daten und Informationen.

Die EFSA spielt bei der wissenschaftlichen Beurteilung der mit der Benutzung von Pflanzenschutzprodukten und Futtermitteln eine zentrale Rolle. Dasselbe gilt für die Beurteilung von phytosanitären Massnahmen, die der Bekämpfung der Einführung und Verbreitung von neuen, für die Pflanzen schädliche Organismen dienen. Der freie Verkehr der betroffenen Waren ist nur dann gewährleistet, wenn die Schweiz dieselben Entscheide in diesen Bereichen trifft. Die Teilnahme der Schweiz an der EFSA und der damit verbundene Zugang zu den wissenschaftlichen Informationen, die diesen Entscheiden zugrunde liegen, erlaubt es, dieses Ziel zu erreichen.

⁶⁴ <http://www.efsa.europa.eu/de/091217/docs/mb091217-ax5.pdf>

Auf den Gebieten der Tierseuchen, des Tierschutzes und der Lebensmittelsicherheit (zusammenfassend als *Veterinary Public Health* bezeichnet) existieren in der Schweiz verschiedene, erfolgreiche Forschungsinstitutionen. Mit einer formalisierten Beziehung zur EFSA bietet sich diesen Instituten die Möglichkeit an Netzwerken nach Art. 36 teilzunehmen, bzw. selber Eingaben zu machen oder Netzwerke zu bilden. Das hat eine Aufwertung des Forschungsplatzes Schweiz zur Folge. Auch wird es so vermehrt möglich sein, in der Schweiz erarbeitete wissenschaftliche Erkenntnisse in die Risikobewertung der EU einfließen zu lassen.

3.2.2.1.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Eines der Ziele der Schweiz ist, an den Arbeiten der EFSA wie ein Mitgliedstaat teilnehmen zu können und den vollen Dossierzugriff zu erlangen. Dies würde bedeuten, dass die Schweiz a) im Beirat Einsitz nehmen kann; b) die Schweiz Fragen stellen oder Aufträge für wissenschaftliche Gutachten erteilen könnte (via Kommission); c) Schweizer Organisationen am Artikel 36 Netzwerk⁶⁵ mitmachen können (Auftragsarbeiten; Verordnung (EG) Nr. 178/2002⁶⁶); d) Schweizer/Schweizerinnen sich auf ausgeschriebene Stellen der EFSA bewerben könnten u. Ä. m.

Grundlage für die Beteiligung der Schweiz an der EFSA ist die Übernahme des relevanten Acquis in den Bereichen Lebensmittel, Tiergesundheit und Tierschutz, Futtermittel und Pflanzenschutz.

3.2.2.1.4 Kosten (soweit absehbar)

Gemäss Angaben der EU Kommission würde erwartet, dass die Schweiz zusätzlich zum internen Mehraufwand (Experten- und Reisekosten), rund 2.8% der Gesamtkosten tragen würde (berechnet auf Grund des BIP und der Methode „Facteur de proportionnalité“).. Dies ist jedoch Verhandlungssache.

3.2.2.1.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Im Rahmen des Gesamtprojekts FHAL&GesA würde die schweizerische Gesetzgebung im Bereich Lebensmittel- und Produktsicherheit angepasst werden müssen, d.h. der Lebensmittel-Acquis würde übernehmen. Die Anpassungen hätten keine Auswirkungen auf die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

⁶⁵ Art. 36: Vernetzung von Organisationen, die in Bereichen, auf die sich der Auftrag der Behörde erstreckt, tätig sind.

⁶⁶ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1.

3.2.2.1.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)

Die mögliche Teilnahme an der EFSA hätte keine unmittelbare Auswirkung auf die Volkswirtschaft. Der grenzüberschreitende Handel mit Lebensmitteln würde aber mit Sicherheit erleichtert.

Der Informationsvorsprung durch den vollen Dossierzugriff ermöglicht es, die Schweizer Land- und Lebensmittelwirtschaft frühzeitig und gezielt zu informieren. Auch stehen der Schweizer Wirtschaft durch die Möglichkeit, Aufträge für wissenschaftliche Gutachten zu erteilen, neue Ressourcen zur Verfügung.

3.2.2.2 Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC)

3.2.2.2.1 Informationen über die Agentur

Bei der wissenschaftlichen Risikobewertung von übertragbaren Krankheiten (z.B. SARS, BSE, Vogelgrippe (H5N1), Influenza A(H1N1), HIV/Aids) nimmt das ECDC⁶⁷, welches 2005 in Stockholm gegründet wurde, eine zentrale Rolle ein. Das ECDC liefert der EU die nötige wissenschaftliche Beratung für eine angemessene und koordinierte Reaktion auf europäischer Ebene. Es informiert die EU Behörden und die Öffentlichkeit frühzeitig über die von übertragbaren Krankheiten ausgehenden Risiken für die menschliche Gesundheit sowie das Ausmass der Bedrohung. Im Rahmen der Überwachungsnetzwerke des ECDC werden nationale Experten des öffentlichen Gesundheitswesens untereinander vernetzt und eine epidemiologische Datenbank betrieben. Mit sachdienlichen Informationen und Beispielen von „best practices“ soll das ECDC bei der Festlegung von gemeinsamen Verfahren helfen. Ferner betreibt das ECDC das *Frühwarn- und Reaktionssystem EWRS* (Early Warning and Response System), mit welchem Meldungen über übertragbare Krankheiten unverzüglich an alle nationalen Behörden weitergeleitet werden. Die Aktivitäten des EWRS ergänzen das Risikomanagement, das in erster Linie weiterhin bei den EU-Mitgliedstaaten liegt.

Seit zwei Jahren werden praktisch alle wichtigen europäischen informellen Überwachungsnetzwerke in das ECDC integriert. Die Schweiz ist Teil fast aller dieser Netzwerke und ist auch weiterhin auf den Verbund dieser Überwachungssysteme angewiesen. Zur effizienten Bekämpfung einer Pandemie spielen der unverzügliche Informationsaustausch sowie grenzüberschreitende, koordinierte Massnahmen eine zentrale Rolle. Eine Teilnahme an diesen Netzwerken ist zurzeit jedoch gefährdet (vgl. Ziff. 3.2.2.2.2.).

Zu den Aufgaben des Zentrums zählen ausserdem:

⁶⁷ Verordnung (EG) Nr 851/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, ABI L 142 vom 30.4.2004, S. 1.

-
- Ausbau der Kapazitäten der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten zum Schutz der Gesundheit der Menschen durch entsprechende Massnahmen zur Prävention und Abwehr von Krankheiten;
 - Eigenständige Massnahmen, wenn die EU durch den Ausbruch ansteckender Erkrankungen unbekanntem Ursprungs bedroht ist; sowie
 - Durchführung ergänzender Massnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, indem die Aufgaben und Verantwortungsbereiche der Mitgliedstaaten, der Institutionen der EU und der massgeblichen internationalen Organisationen gebündelt werden.

Die drei Organe des Zentrums sind der Verwaltungsrat, der Beirat sowie das Direktorium. Das ECDC ist organisatorisch in vier technische Einheiten aufgeteilt: einen wissenschaftlichen Beirat (Scientific Advice Unit), eine Überwachungseinheit (Surveillance Unit), eine Präventions- und Reaktionseinheit (Preparedness and Response Unit) und eine Einheit zur Gesundheitskommunikation (Health Communication Unit).

3.2.2.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?

Eine Teilnahme bietet eine Erleichterung der international koordinierten Antwort auf Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit im Bereich der Infektionskrankheiten (Ausbrüche, Epidemien, Pandemien). So ermöglicht eine formalisierte Beziehung einen besseren Zugang zu Daten und erlaubt, Meldungen zu erstatten und zu erhalten. Zudem könnte die Schweiz bei gemeinsamen Risikobewertungen teilnehmen und die Erarbeitung von Empfehlungen mitgestalten. Zurzeit nimmt die Schweiz auf informeller Basis an Übungen des ECDC teil, arbeitet informell im Gesundheitsrat mit und nimmt zudem an allen wichtigen europäischen Überwachungsnetzwerken teil. Viele dieser Netzwerke stammen aus der Zeit vor der Gründung des ECDC. In der Folge ihrer formalen Integration in die Arbeit der Agentur wird die informelle Teilnahme der Schweiz jedoch von Seiten der EU vermehrt in Frage gestellt. Im Verlaufe des letzten Jahres wurde die Schweiz denn auch von mehreren Netzwerken ausgeschlossen, so bspw. vom European Antimicrobial Resistance Surveillance System (EARSS) und vom European Food- and Waterborne Diseases and Zoonoses Network.

3.2.2.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Um am ECDC teilzunehmen, muss die Schweiz den gesundheitsrelevanten Rechtsbestand der EU übernehmen. Es wird angestrebt, dass die Schweiz in die Arbeiten des ECDC wie ein Mitgliedstaat einbezogen wird und teilnehmen kann. Dies würde u.a. bedeuten, dass die Schweiz a) im Beirat Einsitz nehmen könnte; b) Fragen stellen oder Aufträge für wissenschaftliche Gutachten erteilen könnte (via Kommission); c) wissenschaftliche und technische Daten an das ECDC (insb. Daten für das EWRS) liefert und Lese- und Schreibrechte zum EWRS erhält; d) bei EU-weiten Reaktionen auf Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit, wie

Feldforschung im Fall von Epidemien oder Häufung von Krankheitsfällen mitwirkt;
e) Schweizer/Schweizerinnen sich auf ausgeschriebene Stellen des ECDC bewerben könnten.

3.2.2.2.4 Kosten (soweit absehbar)

Das ECDC verfügte 2010 über ein Budget von €58 Mio. wobei die EFTA/EWR-Staaten gemeinsam €1.5 Mio. zum Budget beitrugen.⁶⁸ Der Beitrag der Schweiz sollte sich gegen Abschluss der Verhandlungen FHAL&GesA besser als zum jetzigen Zeitpunkt beziffern lassen..

3.2.2.2.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Die Grundlagen zur Zusammenarbeit mit dem ECDC und die Teilnahme am EWRS und an den Netzwerken sind grösstenteils durch das geltende Epidemien-gesetz (EpG, SR 818.101) gegeben, wobei eine Verbesserung und Klärung in der laufenden Revision des letzteren vorgesehen ist. Im Besonderen soll die Datenbekanntgabe an ausländische Behörden sowie an supranationale und internationale Organisationen geregelt werden. Soweit ersichtlich sollten sich keine Auswirkungen auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und den Kantonen ergeben.

3.2.2.2.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)

Soweit absehbar sind keine direkten Effekte auf die Volkswirtschaft bei einer Teilnahme der Schweiz am ECDC zu erwarten.

3.2.2.3 Gemeinschaftliches Sortenamt (CPVO)

3.2.2.3.1 Informationen über die Agentur

Das Gemeinschaftliche Sortenamt (Community Plant Variety Office, CPVO) wurde 1994 mit Sitz in Angers (Frankreich) gegründet⁶⁹ und hat am 27. April 1995 seine Arbeit aufgenommen. Es besitzt eigene Rechtspersönlichkeit.

Das CPVO hat den Auftrag, mittels qualitativ hochstehender und kostengünstiger Abwicklung von EU-Sortenschutz-Anträgen, die Innovation von Pflanzensorten zu fördern und den Interessenvertretern politische Leitlinien sowie Unterstützung in der Ausübung ihrer Sortenrechte anzubieten. Haupttätigkeit des Amtes ist die Regelung des Sortenschutzes im EU-Raum und die Vergabe von EU-weit geltenden gewerblichen Schutzrechten an Pflanzensorten. Zudem veröffentlicht es

⁶⁸http://ecdc.europa.eu/en/aboutus/Key%20Documents/01_KD_ECDC_Annual_Budget_2010.pdf

⁶⁹ Verordnung (EG) Nr. 2100/94 des Rates vom 27. Juli 1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz, ABl. L 227 vom 1.9.1994, S. 1.

Sortenschutztitel und andere relevante Informationen⁷⁰ und finanziert Forschungsprojekte.

Das CPVO besteht aus einer technischen, juristischen, einer Finanz- sowie Verwaltungsabteilung und zwei gleichrangigen Personal- sowie IT-Gruppen. Es wird von einem Präsidenten und einem Vizepräsidenten geführt. Beide werden vom Ministerrat der EU gewählt und unterstehen dessen Disziplinargewalt. Der Verwaltungsrat besteht aus je einem Vertreter eines jeden Mitgliedstaates und einem Vertreter der Kommission sowie deren jeweiligen Stellvertretern. Er agiert als Beratungs- und Kontrollinstanz des CPVO, formuliert dessen Ziele und hat die Verwaltungshoheit über den Haushalt.

Die EU-Kommission erhält jedes Jahr den CPVO-Tätigkeitsbericht. Sie, der Ministerrat der EU, der Europäische Gerichtshof und der Rechnungshof (zur Überprüfung der Einnahmen- und Ausgabenrechnung) arbeiten eng mit dem CPVO zusammen.

Weiter arbeitet das CPVO mit Drittstaaten⁷¹, internationalen Organisationen⁷², NGOs⁷³ und der Privatwirtschaft zusammen. So ist das CPVO beispielsweise seit 2005 Mitglied der International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV⁷⁴), der auch die Schweiz angehört.

Ein Antragssteller für Sortenschutz kann sich entscheiden, ob er seine Pflanzensorten in einzelnen EU-Mitgliedstaaten oder im gesamten EU-Raum schützen möchte. Im zweiten Fall kann der Antragssteller seinen Antrag entweder direkt beim CPVO oder bei einer nationalen Behörde einreichen, welche den Antrag an das CPVO weiterleitet. Bei einem Gutheissen besteht der Rechtsschutz in allen 27 EU-Mitgliedstaaten.

Mit einer technischen, z.T. mehrjährigen Prüfung soll das CPVO feststellen, ob die Pflanzensorte die materiellen Voraussetzungen zur Schutzerteilung erfüllt. Auch die Sortenbezeichnung der Pflanze wird geprüft.

Eine Beschwerdekammer (ernannt durch den Ministerrat der EU, auf Vorschlag des Verwaltungsrats und der EU-Kommission) befindet über Beschwerden gegen Entscheidungen des CPVO. Die Entscheide der Beschwerdekammer können mit Rechtsbeschwerde beim Gerichtshof der EU in Luxemburg angefochten werden.

⁷⁰ CPVO-Politik und Richtlinien, Prüfungsrichtlinien, Daten der gewährten Schutzrechte, Vorschläge für Sortenbezeichnungen, Informationen über Anträge, Rückzug von Anträgen, Beschlüsse, Beendigungen des Sortenschutzes, Listen mit den Antragsstellern für und den Inhabern von gemeinschaftlichen Sortenschutzrechten, ursprünglichen Züchtern von Sorten und Verfahrensvertretern, vorgeschlagenen und genehmigten Bezeichnungen, Beschwerden, Entscheide der Beschwerdekammer und des Verwaltungsrates, Jahresberichte etc.

⁷¹ Australien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, Israel, Japan, Neuseeland, Schweiz, Südafrika, Taiwan, USA u.a.

⁷² Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV).

⁷³ International Community of Breeders of Asexually Reproduced Ornamental and Fruit Plants (CIOPORA), European Seed Association (ESA).

⁷⁴ Ziele der UPOV, bei dem auch die Schweiz Mitglied ist, sind u.a. die Förderung der Zusammenarbeit unter den Vertragsparteien, Minimierung der Prüfungskosten und Vermeidung von Mehrfachprüfungen.

Das CPVO gewährt dem Antragssteller für die jeweilige Pflanzensorte Schutzrechte von maximal 30 Jahren. Im Jahre 2008 gab es 3'013 Anträge respektive 2'209 effektiv erteilte Schutzrechte. Hiervon stammen über 20% aus Drittstaaten. Seit dem Bestehen des CPVO bis Ende des Jahres 2008 hat die Schweiz insgesamt 1'435 Prüfungsanträge eingereicht. Damit nimmt sie nach den USA (3'676) den zweiten Rang ein, gefolgt von Japan (454), Australien (374) und Israel (330). In der Schweiz sind seit 1977 2121 Sorten geschützt worden, 2008 waren es 60 neue Sorten.

Das CPVO finanziert sich dank verschiedenen Gebühren⁷⁵ hauptsächlich selbst. Die Gesamteinnahmen im Jahre 2008 betragen 10,6 Mio. Euro. Die Ausgaben des Amtes umfassen neben den Personalkosten und den allgemeinen Verwaltungsausgaben die spezifischen Kosten für die Durchführung der technischen Prüfungen durch Prüfungsämter, Berichte über durchgeführte technische Prüfungen, die Überprüfung der vorgeschlagenen Sortenbezeichnung und den Unterhalt von Referenzkollektionen. 2008 beliefen sich die Ausgaben auf 11,7 Mio. Euro. Dank Reserven von früheren Jahren ist der Budgethaushalt jedoch ausgeglichen.

3.2.2.3.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?

Die Schweiz und die EU verfügen über ähnliche Systeme des Sortenschutzes. Beide basieren auf den Prinzipien des Abkommens der oben erwähnten UPOV. Ein Ziel der UPOV ist es, die Zusammenarbeit unter den Vertragsparteien zu fördern. So werden beispielsweise die Prüfberichte unter den Vertragsparteien zu einem einheitlichen Preis von 240 Euro weitergegeben, um Mehrfachprüfungen zu vermeiden und die Prüfungskosten zu minimieren. Die zurzeit bestehende Zusammenarbeit der Schweiz mit dem CPVO umfasst vorwiegend den Austausch solcher Prüfungsberichte, sowie den Informationstransfer. Die Kooperation zeigt sich in Form der Schweizer Datenübermittlung an die UPOV-Datenbank. Diese werden, auf Initiative des CPVO, von der Schweiz zunächst an das CPVO übermittelt. Dieses integriert die Daten in seine Datenbank und leitet sie anschliessend an die UPOV weiter. Grund für die zahlreichen Anmeldungen in der Schweiz und damit der gelieferten Datenmenge ist das effiziente und relativ kostengünstige Anmelde- und Prüfungsverfahren in der Schweiz, welches vermehrt auch von ausländischen Züchtern genutzt wird. Das CPVO profitiert folglich von einer aufgewerteten Datenbank. Die Schweiz, welche diese kostenlos nutzen kann, ebenfalls.

Die Schweiz wird zudem zu den technischen Expertenmeetings des CPVO eingeladen.

⁷⁵ Für folgende Tätigkeiten werden Gebühren erhoben: Bearbeitung der Anträge, Erteilung des gemeinschaftlichen Sortenschutzes, Vorbereitung und Durchführung von technischen Prüfungen, Schutzgebühren, Gebühren für administrative Verfahren, Gebühren für den Kauf von Prüfungstests, Gebühren für spezifische Anträge und für die Bearbeitung von Beschwerden sowie Zuschlagsgebühren.

Anlässlich der Verhandlungen für ein FHAL&GesA wird sondiert, wie die Zusammenarbeit im Hinblick auf einen gemeinsamen Sortenschutz CH-EU vertieft werden kann oder ob eine Mitgliedschaft der Schweiz beim CPVO möglich ist.

Es wird hierbei angestrebt, die EU-weiten Schutzrechte für Pflanzensorten, welche durch das CPVO erteilt werden, auf die Schweiz auszuweiten oder gegebenenfalls die Schweiz als Mitglied in das CPVO zu integrieren. Somit könnten Züchter ihre Anträge für Sortenschutz entweder beim CPVO oder beim Büro für Sortenschutz einreichen, um einen Schutz in allen EU-Ländern und der Schweiz zu erhalten. Wie in den EU-Mitgliedsstaaten wäre auch die Beibehaltung eines nationalen Sortenschutzes möglich. Ein gemeinsamer Sortenschutz ist heute im Rahmen der oben beschriebenen informellen Zusammenarbeit nicht erreichbar.

3.2.2.3.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Eine Teilnahme der Schweiz beim CPVO wird im Rahmen der Verhandlungen des FHAL&GesA untersucht. Da die Verhandlungen noch laufen und die Diskussionen über eine Teilnahme beim CPVO erst begonnen haben, sind die Bedingungen und Konsequenzen noch nicht abschliessend geklärt.

Wie in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, bleiben auch im Falle einer CPVO-Mitgliedschaft der nationale Sortenschutz sowie die nationale Gesetzgebung in der Schweiz bestehen. Sofern ein nationaler Titel angestrebt wird, ist die nationale Gesetzgebung anwendbar. Im Falle eines europäischen Titels ist hingegen das EU-Recht anwendbar. Die beiden Gesetzgebungen wären parallel vorhanden.

Im Falle eines gemeinsamen Sortenschutzes mit der EU stellen sich insbesondere Rechtsfragen bezüglich des Verfahrens. Bei einem Beitritt der Schweiz zum CPVO wäre insbesondere das Beschwerdeverfahren zu regeln und abzuklären, ob und wie Rechtsakte aus der Schweiz in die EU oder umgekehrt zugestellt werden können.

3.2.2.3.4 Kosten (soweit absehbar)

Heute ist der Sortenschutz in der Schweiz dank den Anmelde- und Jahresgebühren selbsttragend. Es ist schwierig abzuschätzen, welche Auswirkungen eine engere Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem CPVO auf die Anzahl der Anträge hat. Es ist jedoch von grosser personeller und finanzieller Tragweite, ob in der Schweiz praktisch keine Anträge mehr gestellt werden oder sehr viele mehr als bisher. Die Kosten, welche die Schweiz für einen gemeinsamen Sortenschutz Schweiz-EU oder eine Schweizer CPVO-Mitgliedschaft zu tragen hätte, beziehungsweise welchen Teil der Gebühren ihr zustehen würde, sind beim jetzigen Stand der Verhandlungen noch nicht bezifferbar.

3.2.2.3.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Das europäische Sortenschutzgesetz wurde bei der Revision der schweizerischen Sortenschutzgesetzgebung soweit als möglich berücksichtigt. Seit dem Inkrafttreten

des revidierten Sortenschutzgesetzes am 1. September 2008 entspricht das schweizerische Gesetz folglich weitgehend der Verordnung über den Sortenschutz in der EU. Voraussetzungen, Inhalt und Dauer des Sortenschutzrechtes sind identisch. Die Handhabung des noch bestehenden Unterschiedes bei der Regelung des Landwirteprivilegs müsste im Hinblick auf die Verhandlungen vertieft abgeklärt werden.

Die Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenzen im Bereich Sortenschutz liegen beim Bund. Für die Kantone hat eine vertiefte Zusammenarbeit mit der EU keine Auswirkungen.

3.2.2.3.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)

Die Schweizer Züchter machen bereits heute von den Schutzrechten im EU-Raum Gebrauch. Dadurch werden ihre Pflanzensorten vor Nachahmung im EU-Raum geschützt. Es ist zu erwarten, dass eine gemeinsame Anmeldestelle für den Sortenschutz den Züchtern den administrativen Aufwand für den Schutz ihrer Pflanzensorten reduzieren würde. Dass die Kosten signifikant tiefer würden, ist zu bezweifeln, da sie bereits heute dank der Zusammenarbeit unter den UPOV-Vertragsparteien tief gehalten werden.

Nach dem UPOV-Übereinkommen gilt für die Schweiz die Grundregel der nationalen Erschöpfung. Im Falle einer Teilnahme beim CPVO würde diese für die Sorten, die durch einen Titel des CPVO geschützt sind, auf die regionale Erschöpfung ausgeweitet. Dies könnte allenfalls dazu führen, dass die Verkaufspreise für Pflanzen in der Schweiz sinken.

Die zahlreichen EU-Schutzrechte für Schweizer Pflanzensorten lassen darauf schliessen, dass der wirtschaftliche Nutzen für die Schweizer Pflanzenzüchter bereits heute beträchtlich ist. Es ist zu erwarten, dass mit einer Ausdehnung des EU-Sortenschutzes auf die Schweiz oder einer Schweizer CPVO-Mitgliedschaft der Nutzen noch zunehmen wird. Genaue Studien zur wirtschaftlichen Auswirkung des Sortenschutzes in der Schweiz sind nicht vorhanden. Sicherlich würde die Schweiz aber von einer Zunahme von innovativen Pflanzensorten und diesbezüglichen möglichen Investitionen aus dem EU-Raum Nutzen ziehen. Produzenten müssten hingegen voraussichtlich vermehrt Lizenzen bezahlen.

3.2.3 Europäische Chemikalienagentur (ECHA)

3.2.3.1 Informationen über die Agentur

Die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) mit Sitz in Helsinki nahm ihre Tätigkeit am 1. Juni 2008 auf. Sie ist mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet und hat die Aufgabe, die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe zu verwalten. Dabei stützt sie sich auf die REACH-

Verordnung⁷⁶, die am 1. Juni 2007 in der EU und am 4. Juni 2008 auch im EWR in Kraft getreten ist. Nach REACH müssen Hersteller oder Importeure Chemikalien (Stoffe) ab einer Jahrestonne hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Gesundheit und Umwelt prüfen, beurteilen (Umkehr der Beweislast) und bei der ECHA registrieren; Hersteller ausserhalb des EU/EWR-Raumes können einen Alleinvertreter einsetzen, der diese Pflichten im Namen aller Importeure erfüllt. Besonders kritische Stoffe werden von der ECHA in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten evaluiert und gegebenenfalls wird der EU-Kommission vorgeschlagen, den Stoff der Zulassungspflicht zu unterwerfen. Als wissenschaftliches Kompetenzzentrum erstellt die ECHA Wegleitungen für die Implementierung des neuen Chemikalienrechts. Sie führt eine Stoffdatenbank, in der die im Rahmen von Registrierungen und Zulassungsanträgen eingereichten Daten aufgenommen werden; nichtvertrauliche Angaben sind der Öffentlichkeit zugänglich. Im Rahmen der EU-GHS-Verordnung⁷⁷ (Globally Harmonised System für die Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien) führt die ECHA ab Dezember 2010 ein Einstufungs- und Kennzeichnungsinventar.

Die ECHA besteht aus einem Verwaltungsrat, einer Direktion, einer Widerspruchskammer, drei wissenschaftlichen Ausschüssen und einem Forum für die Durchsetzung (Vollzug). In diese Gremien können neben Vertretern der EU-Kommission und der Mitgliedsstaaten auch Drittstaaten, Verbände und NGO als Beobachter zugelassen werden.

Das Budget der ECHA belief sich im Jahre 2009 auf rund € 71.6 Mio; die EFTA/EWR-Staaten trugen € 1.5 Mio. zum Budget bei. Für 2010 sind rund € 86.5 Mio. veranschlagt.⁷⁸

Da die ECHA über die Registrierung von Stoffen befindet und die wissenschaftlichen Grundlagen für Zulassung und Beschränkung zusammen mit den Mitgliedsstaaten erarbeitet, sind ihre Entscheide für die Export-orientierte chemische Industrie der Schweiz (60% der Exporte gehen in die EU) von grosser Wichtigkeit.

⁷⁶ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl L 396 vom 30.12.2006, S. 1

⁷⁷ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (GHS-Verordnung), ABl. L 353 vom 31.12.2008, S. 1

⁷⁸ http://echa.europa.eu/doc/echa_budget_2010.pdf

3.2.3.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?

Per 1. August 2005 wurde das Schweizer Chemikalienrecht weitgehend an das der EU angeglichen. Mit dem stufenweisen Inkrafttreten der REACH-Verordnung ergeben sich insbesondere seit dem 1. Juni 2008 wieder substantielle Unterschiede zwischen dem schweizerischen und dem europäischen Chemikalienrecht. Insbesondere erhöht REACH die Anforderungen an sogenannte Altstoffe (auf dem Markt vor 1982), welche rund 95% der in Verkehr befindlichen Substanzen ausmachen. Das Inkrafttreten von REACH in der EU hat verschiedene Folgen für die Schweiz: durch die nunmehr abweichenden Vorschriften entstehen technische Handelshemmnisse, die angesichts der engen wirtschaftlichen Beziehungen und der geographischen Lage von grosser Bedeutung sind und eine Vielzahl Firmen, auch ausserhalb der chemischen Industrie, betreffen. Hinzu kommt, dass das Schutzniveau für Mensch und Umwelt mittelfristig hinter jenem der EU zurückzubleiben droht. Insbesondere ist zu befürchten, dass die Schweiz künftig für den Verkauf von in der EU nicht zugelassenen oder eingeschränkt marktfähigen chemischen Produkten genutzt wird. Da ein (verzögertes) Duplizieren von REACH im Sinne des autonomen Nachvollzugs und insbesondere der Aufbau einer ECHA-ähnlichen Agentur in der Schweiz allein aus Kostengründen unmöglich scheint,⁷⁹ verbleibt eine formalisierte Zusammenarbeit als sinnvolle Möglichkeit, um sowohl die handels- als auch die umwelt- und gesundheitspolitischen Ziele zu realisieren. Die exploratorischen Gespräche haben gezeigt, dass diese Ziele nur mit einer engen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU, vergleichbar mit jener zwischen den EFTA/EWR-Staaten und der EU, zu erreichen sind.

Gegenwärtig können nur Hersteller oder Importeure von Stoffen, Zubereitungen oder Erzeugnissen mit Sitz in der EU oder im EWR ihre Pflichten gegenüber der ECHA wahrnehmen. Erhielte die Schweiz aufgrund eines Abkommens mit der EU einen Status ähnlich wie ein EFTA/EWR-Staat, könnten Schweizer Firmen ihre Pflichten direkt gegenüber der ECHA erfüllen, ohne einen Vertreter innerhalb der EU bestimmen und ihm sensible Daten preisgeben zu müssen. Chemikalien könnten dann im Markt der EU einschliesslich der Schweiz weitestgehend frei zirkulieren (abgesehen von nationalen Vorschriften betreffend die Amtssprachen auf Etikette und Sicherheitsdatenblatt). Die technischen Handelshemmnisse könnten damit gemindert werden.

Schweizer Behörden haben ohne formalisierte Zusammenarbeit nur Zugang zu den von der ECHA veröffentlichten Daten, was den Vollzug des Chemikalienrechts in der Schweiz erschwert. Zurzeit bestehen de facto nur beschränkte Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen der ECHA im Rahmen von Vernehmlassungen.

⁷⁹ siehe dazu die Regulierungsfolgenabschätzung,
<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00070/index.html?lang=de>

3.2.3.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Der Bundesrat hat das EDI, das UVEK sowie EDA und EVD mit seinem Entscheid vom 29. Oktober 2008 beauftragt, mit der EU exploratorische Gespräche aufzunehmen und die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit mit der EU, namentlich der Europäischen Chemikalienagentur in Helsinki im Bereich Chemikalienkontrolle zu evaluieren und hierzu Bericht zu erstatten. Der Bundesrat hat am 18. August 2010 ein Verhandlungsmandat für die Zusammenarbeit mit der EU in diesem Bereich beschlossen.

In den exploratorischen Gesprächen hat sich gezeigt, dass eine ausgewogene Lösung, die sowohl den gleichberechtigten Zutritt zum EU-Markt ermöglicht, als auch die Umsetzung der aus REACH hervorgehenden Schutzmassnahmen in der Schweiz erlaubt, nur mit einem Abkommen über eine enge Zusammenarbeit mit der EU zu erreichen ist.

Die mit der Europäischen Kommission eingehender diskutierte Variante für eine Zusammenarbeit beinhaltet dementsprechend die folgenden Kernelemente:

- Teilnahme der Schweiz in Experten- und Komitologieausschüssen: Die Schweiz erhalte ein Recht, in den für die Zusammenarbeit relevanten Ausschüssen, Arbeitsgruppen und Expertentreffen der EU und der ECHA als Beobachterin analog zu den EFTA/EWR-Staaten teilzunehmen. Die Schweiz verfüge dabei zwar nicht über ein Stimmrecht, doch erhalte sie durch die Einsitznahme weitreichende Möglichkeiten, um auf die Entwicklungen des sie betreffenden EU-Rechts Einfluss zu nehmen;
- Mitarbeit in der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA): Schweizer Bürger sind als Angestellte der ECHA wählbar und können als nationale Experten zur ECHA entsandt werden;
- Zusammenarbeit auf Grundlage des Rechtsbestandes der EU: Die EU verlange, dass eine enge Form der Zusammenarbeit nur auf Basis des relevanten EU-Rechts, einschliesslich aller künftigen Weiterentwicklungen desselben, erfolgen kann.

Nicht abschliessend geklärt ist, welche Rechtserlasse neben der REACH- und der CLP-Verordnung in den Geltungsbereich des Abkommens fallen. Die Schweiz hat anlässlich der Gespräche mit der EU klargestellt, dass sich eine Zusammenarbeit auf die Frage der Chemikaliensicherheit beschränken müsse.

3.2.3.4 Kosten (soweit absehbar)

Die Kosten einer Beteiligung der Schweiz an der ECHA sind derzeit nicht bezifferbar. Diese Frage kann erst im Rahmen der Verhandlungen geklärt werden.

3.2.3.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Eine Zusammenarbeit mit der ECHA dürfte Anpassungen des Schweizerischen Chemikalienrechts an die REACH-Verordnung bedingen. Wem innerstaatlich die

Kompetenz zur Genehmigung des Abkommens zukommt, kann jedoch erst dann definitiv beurteilt werden, wenn der endgültige Vertragstext vorliegt,

Bei der von der ECHA koordinierten Marktkontrolle sind die kantonalen Vollzugsbehörden einzubinden. Welche Auswirkungen dies konkret haben könnte, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden.

3.2.3.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)

2007 hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe eine Regulierungsfolgenabschätzung von REACH vorgenommen, um die möglichen Optionen für die Schweiz sowie ihre jeweiligen Folgen für Wirtschaft, Gesundheit und Umwelt zu prüfen.⁸⁰ Gemäss dieser Regulierungsfolgenabschätzung wird die Wirtschaft, ohne Anpassungen an REACH mit Registrierungskosten von CHF 196 Mio. bis 949 Mio. über 11 Jahre rechnen müssen, da die Exporte in EU- oder EWR-Staaten REACH unterstellt sind. Bei einer Übernahme der REACH-Verordnung müsste die Schweizer Wirtschaft mit zusätzlichen Registrierungskosten zwischen CHF 89 Mio. und 167 Mio. über 11 Jahre rechnen. Die Aussagekraft dieser Zahlen ist jedoch dadurch eingeschränkt, dass zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts die genaue Ausgestaltung der beiden Verordnungen (REACH und CLP) noch nicht endgültig festgelegt und der Vollzug durch die Mitgliedstaaten noch nicht angelaufen war.

3.2.4 European GNSS Supervisory Authority (Galileo)

3.2.4.1 Informationen über die Agentur

Die EU ist seit Ende der 90er Jahre zunehmend im Gebiet der Raumfahrt tätig, da die Wichtigkeit dieses Bereichs zur Umsetzung ihrer Politiken stetig wächst. Von besonderer Relevanz ist hierbei die Satellitennavigation, welche unter anderem in wirtschafts-, verkehrs- und sicherheitspolitischer Hinsicht breite Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet. Vor diesem Hintergrund lancierte die EU zusammen mit der ESA die beiden europäischen GNSS⁸¹-Programme Galileo⁸² und EGNOS⁸³.

Die Verwaltung der beiden Programme wurde in einer ersten Phase durch ein gemeinsames Organ der ESA und der EU (Galileo Joint Undertaking) wahrgenommen. Im Hinblick auf die Einstellung der Tätigkeiten des gemeinsamen Unternehmens wurde für die beiden Programme per 1. Januar 2007 eine Agentur

⁸⁰ <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00070/index.html?lang=de>

⁸¹ Global Navigation Satellite System.

⁸² Galileo soll ab dem Jahre 2013 mit 30 Satelliten und einem weltweiten Netz an Bodenstationen eine im Vergleich zum nordamerikanischen, militärisch kontrollierten Global Positioning System (GPS) zuverlässigere und präzisere Navigation gewährleisten. Mit Galileo wird die Verfügbarkeit entsprechender Signale und Datenflüsse sowohl in Friedens- als auch in Krisenzeiten sichergestellt.

⁸³ EGNOS ist ein regionales Satellitennavigationssystem, welches Signale von globalen Satellitenkonstellationen wie GPS und GLONASS hinsichtlich ihrer Genauigkeit und Zuverlässigkeit verbessert. Es kommt vorwiegend bei der Flugsicherung zum Einsatz.

europäischen Rechts eingesetzt (European GNSS Supervisory Authority, GSA)⁸⁴. Die ursprünglichen Kompetenzen und Aufgaben der Agentur wurden allerdings im Rahmen einer 2008 erfolgten, grundsätzlichen Neuausrichtung des Programmanagements stark angepasst, wobei die übergeordnete Programmverantwortung der Europäischen Kommission übertragen wurde.

Der GSA wurden im Rahmen der Restrukturierung folgende Aufgaben zugewiesen⁸⁵:

- Sicherheitsakkreditierung. Sie initiiert und überwacht die Anwendung der Sicherheitsverfahren und führt Prüfungen in Bezug auf die Systemsicherheit durch.
- Betrieb der Galileo-Sicherheitszentrale.
- Mitarbeit bei der Vorbereitung der kommerziellen Nutzung der Systeme, einschliesslich Durchführung der erforderlichen Marktanalyse.
- Weitere, von der Kommission an sie übertragene Aufgaben, unter anderem in den Bereichen Werbung und Zertifizierung.

Die beiden wichtigsten Gremien der GSA sind der Verwaltungsrat und der Ausschuss für die Sicherheitsakkreditierung.

Die Schweiz beteiligte sich aufgrund ihrer ESA-Mitgliedschaft und ihrer Assoziation an die EU-Forschungsrahmenprogramme von Beginn weg an der Entwicklung der beiden Projekte. Sie hat ein Interesse daran, den bisherigen, umfassenden Einbezug in die Programme auch nach dem Übergang der Projektverantwortung und der Eigentumsrechte an die EU (EGNOS: per 1. April 2009, Galileo: voraussichtlich im Verlaufe des Jahres 2010) fortzuführen. Die Schweiz strebt mit der Assoziation an die einschlägigen EU-Programme die rechtlich abgesicherte Einsitznahme in die neuen, relevanten Governance-Gremien der EU (inkl. die Gremien der Agentur), eine optimale Ausgangslage für die Schweizer Industrie sowie den umfassenden Zugang zu den Signalen an.

3.2.4.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?

Die Schweiz wurde bisher aufgrund ihrer Mitgliedschaft zur ESA als Beobachterin zu den wichtigsten Agenturgremien zugelassen. Mit einem Abkommen soll eine

⁸⁴ Die Rechtsgrundlagen für die GSA sind die Verordnung (EG) Nr. 1321/2004 des Rates vom 12. Juni 2004 über die Verwaltungsorgane der europäischen Satellitennavigationsprogramme, , ABl. L 246 vom 20.7.2004, S. 1, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1942/2006 des Rates vom 12. Dezember 2006, ABl. L 367 vom 22.12.2006, S. 18.

⁸⁵ Siehe Verordnung (EG) Nr. 683/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die weitere Durchführung der europäischen Satellitenprogramme (EGNOS und Galileo), ABl. L 196 vom 24.7.2008, S. 1; zudem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1321/2007 über die Verwaltungsorgane der europäischen Satellitennavigationsprogramme, KOM(2009) 139 endg.

Einsitznahme mit Mitspracherecht verbindlich festgehalten und der Einbezug in den Informationsfluss gewährleistet werden.

3.2.4.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Die Schweiz strebt eine umfassende Teilnahme an den Europäischen GNSS-Programmen an, wozu auch der Einbezug in die Aktivitäten der GNSS-Agentur gehört. Die Schweiz beabsichtigt – ähnlich wie bei bereits existierenden Abkommen über die Teilnahme an europäischen Agenturen - eine Einsitznahme in die Gremien sowie einen umfassenden Einbezug in den Informationsfluss der Agentur. Die genauen Modalitäten werden Gegenstand der Verhandlungen sein.

3.2.4.4 Kosten (soweit absehbar)

Der Finanzbeitrag wird Gegenstand der Verhandlungen sein.

3.2.4.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Wem innerstaatlich die Kompetenz zur Genehmigung des Abkommens mit der GSA zukommt, kann erst dann definitiv beurteilt werden, wenn der endgültige Vertragstext vorliegt. Kantonale Kompetenzen sind voraussichtlich nicht berührt.

3.2.4.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)

Eine Bezifferung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen ist nicht möglich. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese sowohl in Bezug auf die Errichtungs- als auch die Betriebsphase positiv ausfallen werden. Durch die vertragliche Anbindung erhalten die schweizerischen Unternehmen während der Errichtungsphase einen optimalen Zugang zu den Infrastrukturausschreibungen. Zudem dürfte die Mitsprache in den verschiedenen Programmgermien vorteilhaft sein, da die Schweiz frühzeitig über Informationen zu den technischen Vorgaben verfügen wird.

Während der Betriebsphase werden Galileo und EGNOS zudem verschiedenste, auch für schweizerische Akteure interessante Anwendungen ermöglichen, beispielsweise im Bereich der Verwaltung und Überwachung des Flug-, Schienen- und Strassenverkehrs, aber auch im Bereich des E-Commerce (Verwendung der Galileo-Signale zur Verschlüsselung vertraulicher Informationen, elektronische Unterzeichnung etc.).

3.2.5 Europäische Verteidigungsagentur (EVA)

3.2.5.1 Informationen über die Agentur

Die bisherigen rüstungspolitischen Kooperationsforen in Europa, die Western European Armaments Group (WEAG) und die Western European Armaments Organisation (WEAO), sind 2006 aufgelöst worden. Grund hierfür ist die vom Rat

der Europäischen Union mit Beschluss vom 12. Juli 2004⁸⁶ eingerichtete und seit Ende 2004 operationelle Europäische Verteidigungsagentur. Seither findet die multilaterale Rüstungskoooperation in Europa vor allem im Rahmen dieser Agentur statt. Die Aufgaben der EVA sind:

- § Entwicklung von Verteidigungsfähigkeiten im Bereich der Krisenbewältigung;
- § Förderung und Verbesserung der europäischen Rüstungszusammenarbeit;
- § Massnahmen zur Stärkung der europäischen industriellen und technischen Verteidigungsbasis und zur Schaffung eines international wettbewerbsfähigen europäischen Marktes für Verteidigungsgüter;
- § Verbesserung der Effektivität der europäischen Verteidigungsforschung und -technologie.

Der EVA gehören alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks an (Dänemark beteiligt sich nicht an Beschlüssen und Massnahmen der EU, welche verteidigungspolitische Bezüge haben; sog. Opt out). Die EVA besitzt eigene Rechtspersönlichkeit. Die Agentur untersteht dem Rat der EU und arbeitet unter seiner politischen Aufsicht. Der Rat erteilt regelmässig Leitlinien für die Tätigkeit der EVA und legt den Finanzrahmen für die Agentur fest. Wichtigste Organe der EVA sind der Leiter, der Lenkungsausschuss und der Hauptgeschäftsführer.

Im Rüstungsbereich ist für die Schweiz eine verstärkte internationale Kooperation und Vernetzung aus sicherheits- und finanzpolitischen Gründen eine Notwendigkeit. Nur die internationale Kooperation ermöglicht den Know-how-Erhalt der Rüstungsindustrie sowie der in diesem Bereich tätigen Forschungs- und Technologieinstitutionen der Schweiz.

Die Auflösung von WEAO und WEAG bedeutet für die Schweiz, dass sie die Zusammenarbeit mit der EVA – dem wichtigsten heute in Europa existierenden Forum für die multilaterale Rüstungskoooperation – suchen muss. Die Mitgliedschaft in der EVA ist allein EU-Mitgliedstaaten vorbehalten. Die EVA sieht jedoch für interessierte Drittstaaten die Möglichkeit der Beteiligung an einzelnen Projekten und Programmen vor. Dazu schliesst die EVA mit einem Drittstaat eine sogenanntes „Administrative Arrangement“ (Verwaltungsvereinbarung) ab, welches aus der Sicht der Schweiz einem völkerrechtlichen Vertrag gleichkommt. Bisher hat als einziger Drittstaat Norwegen mit der EVA eine solche Vereinbarung abgeschlossen.

3.2.5.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?

⁸⁶ Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates der Europäischen Union

Der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung mit der EVA würde der Schweiz den Zugang zum wichtigsten multilateralen Rüstungskooperationsnetzwerk in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Beschaffung sowie Instandhaltung in Europa ermöglichen.

Mit dieser Vereinbarung könnten dem zunehmenden Kostendruck bei den Rüstungsausgaben und den Vorgaben der Rüstungspolitik des Bundesrates effektiver Rechnung getragen werden. Diese Vorgaben sehen vor, auf Eigenentwicklungen zu verzichten sowie internationale Kooperationen dort anzustreben, wo aus Schweizer Sicht eine Optimierung der Wirtschaftlichkeit erzielt oder der Zugang zu neuen Technologiefeldern erreicht werden können. Die gemeinsame projektbezogene Zusammenarbeit mit den EVA-Mitgliedstaaten in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Beschaffung sowie Instandhaltung

- fördert die Wirtschaftlichkeit rüstungsrelevanter Aktivitäten;
- begünstigt den Marktzugang für die Schweizer Industrie (Erhalt von Fähigkeiten und Kernkompetenzen im wehrtechnischen Bereich) und ermöglicht Forschungsinstitutionen (ETH, Universitäten) neue Partnerschaften einzugehen;
- sichert die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Rüstungsindustrie und damit auch deren Arbeitsplätze.

Eine Verwaltungsvereinbarung mit der EVA wäre für den Industrie-, Forschungs- und Technologiestandort Schweiz von grossem Nutzen und wird von der exportabhängigen Schweizer Rüstungsindustrie unterstützt. Schliesslich würde der Zugang zu diesem multilateralen Informationsnetzwerk auch die frühzeitige Erkennung von rüstungspolitischen Entwicklungen ermöglichen.

Eine Zusammenarbeit mit der EVA würde die bisherige Politik der Schweiz im Rüstungsbereich fortsetzen. Die Vereinbarung wäre eine sinnvolle Ergänzung unseres Netzes an bestehenden bilateralen Rüstungsabkommen mit zahlreichen europäischen Ländern und würden mithelfen, die Vorgaben der Rüstungspolitik des Bundesrates umzusetzen.

3.2.5.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Eine Vereinbarung würde der Schweiz den Informationsaustausch mit der EVA zwecks Identifikation von ad-hoc-Projekten und -Programmen ermöglichen, die für eine Beteiligung der Schweiz geeignet sind. Im Vordergrund stehen Rüstungsprojekte und -programme in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Beschaffung und Instandhaltung von Rüstungsgütern sowie Rüstungsindustrie und Rüstungsmarkt. Will die Schweiz an einem Projekt oder Programm teilnehmen, schliesst sie zu diesem Zweck mit den beteiligten Partnerstaaten eine technisch-administrative Projekt- bzw. Programmvereinbarung ab.

Die Verwaltungsvereinbarung würde die rüstungspolitische Souveränität und Handlungsfreiheit der Schweiz nicht einschränken: Es bestünde weder eine Pflicht zur Kooperation an ad-hoc-Projekten und -Programmen noch eine Pflicht zur Übermittlung rüstungspolitischer Informationen. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EVA würde auf der gegenseitigen Anerkennung der jeweiligen Entscheidautonomie basieren.

Da die Vereinbarung keine Pflicht zur Zusammenarbeit begründen sollte, wäre die schweizerische Neutralität nicht tangiert. Die Vereinbarung würde allein die Möglichkeit zur Zusammenarbeit begründen und ermöglichte der Schweiz den Informationsaustausch auf der Basis des am 1. Juni 2008 in Kraft getretenen Informationsschutzabkommens Schweiz-EU. Neutralitätsrechtliche bzw. -politische Fragen könnten sich allenfalls stellen, wenn eine konkrete Zusammenarbeit im Rüstungsbereich stattfinden soll. Die konkrete Zusammenarbeit wäre jedoch nicht Gegenstand der Vereinbarung, sondern würde in jeweils abzuschliessenden technisch-administrativen Projekt- bzw. Programmvereinbarungen geregelt. Diese sind auf ihre aussen- und sicherheitspolitische Opportunität zu prüfen; dazu gehört auch die Neutralität.

3.2.5.4 Kosten (soweit absehbar)

Die Kosten, die durch die Beteiligung der Schweiz an ad-hoc-Projekten und -Programmen der EVA entstehen dürften sind im Rahmen des ordentlichen Budgets der Armasuisse zu kompensieren.

3.2.5.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Die Rechtsqualität der Vereinbarung (Staatsvertrag oder Memorandum of Understanding) sowie die Frage, wem innerstaatlich die Kompetenz zur Genehmigung zukommt, können erst dann definitiv beurteilt werden, wenn der endgültige Vertragstext vorliegt.

3.2.5.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)

Siehe Ziffer 3.2.5.2.

3.2.6 Eisenbahnagentur (ERA)

3.2.6.1 Informationen über die Agentur

Die Europäische Eisenbahnagentur (European Railway Agency, ERA)⁸⁷ mit Sitz in Valenciennes (Frankreich) hat am 1. Januar 2006 offiziell ihre Aufgaben als Regulierungsagentur der EU für den Eisenbahnsektor übernommen. Im Rahmen

⁸⁷ Verordnung (EG) Nr. 881/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur („Agenturverordnung“), ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 3.

ihrer gemeinsamen Verkehrspolitik hat die EU Rechtsvorschriften zur schrittweisen Errichtung eines rechtlich und technisch integrierten europäischen Eisenbahnraumes erlassen. Das bedeutet, dass technische Spezifikationen für die Interoperabilität⁸⁸ sowie ein gemeinsamer Ansatz in Sachen Eisenbahnsicherheit entwickelt und umgesetzt werden müssen.

Die Hauptaufgabe der Agentur besteht darin, die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verbesserung der Interoperabilität und der Sicherheit des europäischen Eisenbahnsystems technisch zu unterstützen, die entsprechenden Massnahmen auszuarbeiten und diesbezügliche Empfehlungen und Stellungnahmen an die EU-Kommission zu richten. Alle zwei Jahre legt sie einen Bericht über den Fortschritt ihrer Tätigkeit vor.

Insgesamt zählen folgende Tätigkeiten zum Aufgabenbereich der Agentur:

- Ausarbeiten gemeinsamer Sicherheitsmethoden (CSM);
- Definieren gemeinsamer Sicherheitsziele (CST);
- Weiterentwicklung der technischen Spezifikation für die Interoperabilität (TSI);
- Aufgaben im Zusammenhang mit dem europäischen Lok- und Triebfahrzeugführerschein;
- Aufgaben im Hinblick auf die europaweite Anerkennung von Eisenbahnfahrzeugen ("cross acceptance").

Bis Ende 2010 sollen alle Eisenbahnnetze evaluiert und gemeinsame Sicherheitsstufen und Messmethoden definiert werden. Die ERA besitzt eigene Rechtspersönlichkeit, jedoch keine autonomen Entscheidungsbefugnisse. Ihr oberstes Überwachungsorgan ist der Verwaltungsrat. Er besteht aus je einem Vertreter jedes EU-Mitgliedstaates, vier Vertretern der Europäischen Kommission und sechs nicht stimmberechtigten Vertretern aus dem Eisenbahnsektor.

Finanziert wird die ERA von der EU und von Drittstaaten, die sich an der ERA beteiligen, sowie durch Entgelte für Veröffentlichungen, Ausbildungsmassnahmen und weitere von der Agentur erbrachte Leistungen (Art. 38 Abs. 2 ERA-Basisverordnung). Bis anhin beteiligen sich die EFTA/EWR- Staaten, jedoch keine weiteren Drittstaaten, finanziell an der ERA.

Die Schweiz liegt mitten auf einer der wichtigsten Nord-Süd-Transitachsen durch Europa. Diese Verkehrslage ist deshalb auch ein Grund für die Wichtigkeit und das Interesse der Schweiz an der Interoperabilität im Bahnverkehr. Eine wesentlich höhere Systemleistung bei gleich bleibendem oder höherem Sicherheitsgrad ist für die Infrastruktur Europas und damit auch für den Wirtschaftsstandort Schweiz von grosser Bedeutung.

⁸⁸ Interoperabilität: Fähigkeit zur Zusammenarbeit von verschiedenen Systemen, Techniken oder Organisationen. Dazu ist in der Regel die Einhaltung gemeinsamer Standards notwendig.

3.2.6.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?

Eine Beteiligung an der ERA gäbe der Schweiz die Möglichkeit, die schweizerischen Interessen im eisenbahntechnischen Regelungsprozess der EU einzubringen. Damit würden das nationale Eisenbahnsystem (inkl. Industrie) im Hinblick auf die Interoperabilität besser im europäischen Eisenbahnsystem positioniert (zum Beispiel in den Bereichen TSI⁸⁹ und ERTMS⁹⁰).

Bereits jetzt sind für die Schweiz alle Teilsysteme des Projekts ERTMS von Bedeutung. In den vergangenen Jahren wurden grosse Projekte in Angriff genommen, welche Strecken mit Geschwindigkeiten über 160 km/h umfassen und daher bezüglich ERTMS früh Handlungsbedarf auslösten. So entschied sich die Schweiz, bei wichtigen Neubaustrecken ERTMS-Komponenten wie das Zugsicherungssystem ETCS Level 2 und das funkbasierte Kommunikationssystem GSM-R einzuführen.

Eine Beteiligung der Schweiz an der ERA ist gemäss Generaldirektion Mobilität und Verkehr der Europäischen Kommission (DG MOVE) sehr erwünscht.

Am 29. Juli 2009 hat die Europäische Eisenbahnagentur die Schweiz zusammen mit nationalen Sicherheitsbehörden einzelner EU-Mitgliedstaaten an eine ausserordentliche Sitzung in Lille (Frankreich) eingeladen, an der es um Prüffristen und den Prüfumfang für Achsen und Güterwaggons ging. Diese ausserordentliche Sitzung wurde einberufen, nachdem am 29. Juni 2009 in Viareggio (Italien) ein Flüssiggaswaggon wegen einer gebrochenen Achse entgleist und explodiert war.

3.2.6.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Artikel 36 Abs. 1 der ERA-Basisverordnung bestimmt, dass sich europäische Länder an der ERA beteiligen können, wenn sie mit der EU Übereinkünfte geschlossen haben, nach denen sie das Recht der EU auf dem von dieser Verordnung erfassten Gebiet übernommen haben und anwenden. Mit "dem Recht der EU auf dem von dieser Verordnung erfassten Gebiet" sind die beiden EU-Eisenbahnpakete und die Interoperabilitätsrichtlinien gemeint. Übernimmt die Schweiz im Rahmen des Landverkehrsabkommen (LVA)⁹¹ die Bahnpakete I und II sowie die Richtlinien zur

⁸⁹ Technische Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) des transeuropäischen Eisenbahnverkehrs. Hierzu wurden auch Richtlinien zur Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems (96/48/EG) und zur Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems (2001/16/EG) erlassen, die inzwischen in der Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft (Neufassung), ABl. L 191 vom 18.7.2008, S.1 zusammengefasst wurden und auf deren Basis technische Spezifikationen mit Gesetzescharakter veröffentlicht werden, denen neue Bahnanlagen und Fahrzeuge genügen müssen.

⁹⁰ European Rail Traffic Management System (ERTMS) ist der von der EU-Kommission verwendete Oberbegriff für ein umfassendes und interoperables Eisenbahn-Betriebsführungssystem. Dazu zählen als Teilsysteme das Signal- und Zugsicherungssystem ETCS, das Funk- und Übertragungssystem GSM-R sowie weitere Komponenten wie z. B. die Disposition des Betriebsablaufs oder die Fahrgastinformation.

⁹¹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (SR 740.72).

Interoperabilität, sollten damit die Bedingungen zur Teilnahme an der ERA gemäss Art. 36 Abs. 1 der Basisverordnung erfüllt sein. Die EU sieht zurzeit vor, das 1. EU-Eisenbahnpaket in einem „Recast“ zu überarbeiten. Die Schweiz wird die Ergebnisse aus diesem Recast in die zu einem späteren Zeitpunkt geplante Übernahme der beiden EU-Eisenbahnpakete einbringen. Sollte die Schweiz die beiden EU Bahnpakete noch längere Zeit nicht übernehmen, könnten der Schweiz Nachteile entstehen.

Die Schweiz hat sich mit Abschluss der bilateralen Verträge I verpflichtet, die Entwicklung des EU-Rechts im Bereich des Eisenbahn- und des Strassenverkehrs zu berücksichtigen. Die Teilnahme der Schweiz an der ERA ist mit der EU per Beschluss im Gemischten Ausschuss (Art. 51 LVA) über die Aufnahme der ERA-Basisverordnung in Anhang 1 des LVA zu vereinbaren.

Gleichzeitig muss die Art und der Umfang der Teilnahme der Schweiz an der ERA im Sinne von Artikel 36 Abs. 2 ERA-Basisverordnung festgelegt werden. Die Aufnahme der Schweiz in den Verwaltungsrat (Art. 26 VO) im Rahmen einer Vertretung ohne Stimmrecht ist anzustreben.

Im Bereich Personal wäre die im Vergleich zu Staatsbürgern der EU-Mitgliedstaaten gleichberechtigte Zulassung von schweizerischem Personal für alle Positionen der ERA gemäss Artikel 24 der ERA-Basisverordnung wünschenswert.

Wenn Arbeiten der ERA direkte Auswirkungen auf das soziale Umfeld oder die Arbeitsbedingungen dieses Sektors haben, muss die Agentur die Sozialpartner im Rahmen des Ausschusses⁹² für den sektoralen Dialog konsultieren (Art. 4 ERA-Basisverordnung). Auch die Schweizer Sozialpartner wären in diese Konsultation einzubinden.

Im Gegenzug dürfte die ERA die Befugnis haben, die Qualität der Aufgaben der damit betrauten Stellen in der Schweiz zu überprüfen. Ausserdem nimmt sie auf Verlangen der Kommission die fachliche Prüfung der neuen nationalen Sicherheitsvorschriften vor und hätte das Recht, zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben nicht nur Besuche in den Mitgliedstaaten, sondern auch in der Schweiz durchzuführen. Ausserdem dürften auch ERA-spezifische Betrugsbekämpfungs- und Finanzkontrollbestimmungen Gegenstand des entsprechenden Beschlusses des Gemischten Ausschusses LVA sein.

3.2.6.4 Kosten (soweit absehbar)

Bis heute wurden noch keine Verhandlungen über eine Beteiligung der Schweiz an der ERA geführt. Die genaue Höhe eines künftigen Schweizer Finanzbeitrags ist daher noch nicht bekannt. Gemäss dem in die Vernehmlassung geschickten Botschaftsentwurf zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 wird mit einem jährlichen Beitrag von rund einer halben Million Franken gerechnet.

⁹² Beschluss 98/500/EG der Kommission vom 20. Mai 1998 über die Einsetzung von Ausschüssen für den sektoralen Dialog zur Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene, ABl. L 225 vom 12.8.1998, S. 27.

3.2.6.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Wem innerstaatlich die Kompetenz zur Genehmigung des Beschlusses des Gemischten Ausschusses zukommt, kann erst dann definitiv beurteilt werden, wenn der endgültige Vertragstext vorliegt. Die Teilnahme der Schweiz an der ERA hätte keine Auswirkungen auf die Kompetenzen Bund-Kantone.

3.2.6.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)

Die Aktivitäten der ERA werden durch deren Abteilung Wirtschaft im Bestreben, ein modernes und nachhaltiges Verkehrssystem bis 2010 zu entwickeln, evaluiert. Die Teilnahme an der ERA gibt der Schweiz die Möglichkeit, die Weiterentwicklung des Schienenverkehrs in Europa aktiv mitzugestalten, was sich auch positiv auf die schweizerische Volkswirtschaft auswirken wird.

3.2.7 Europäische Arzneimittelagentur (EMA)

3.2.7.1 Informationen über die Agentur

Die Europäische Arzneimittelagentur (EMA) hat ihren Sitz in London und wurde im Jahr 1995 gegründet⁹³. Ihre Aufgaben bestehen vor allem in der wissenschaftlichen Begutachtung von Anträgen auf Zulassung in der EU und Marktüberwachung von Arzneimitteln im Rahmen des sogenannten zentralen Verfahrens. Es werden vor allem innovative Arzneimittel, wie z.B. Biotechnologika, und Arzneimittel für spezifische Anwendungsgebiete durch die EMA zugelassen. Die wissenschaftlichen Komitees der EMA erstellen basierend auf einer Evaluation durch die zuständigen Behörden zweier Mitgliedsstaaten ein wissenschaftliches Gutachten (sog. „scientific opinion“) auf deren Basis die EU-Kommission dann eine Zulassung erteilt, die in allen EU-Mitgliedsstaaten gültig ist. Die wissenschaftlichen Komitees der EMA sind aus Vertreterinnen und Vertretern von Behörden aller Mitgliedsstaaten zusammengesetzt. Neben den Komitees hat die EMA Arbeitsgruppen etabliert, deren Hauptaufgabe u.a. die Erarbeitung von wissenschaftlichen Richtlinien im Rahmen der Zulassung und Marktüberwachung von Arzneimitteln ist. Zudem koordiniert die EMA ein Programm von Datenbank- und anderen IT-Projekten

Die Agentur spielt auch eine wichtige Rolle hinsichtlich der Stimulation von Innovation und Forschung. Bereits zu einem frühen Zeitpunkt in der Entwicklung eines neuen Arzneimittels kann bei der EMA wissenschaftliche Beratung eingeholt werden.

Die EMA wird von einem Exekutivdirektor geleitet, dem ein Sekretariat von ca. 530 Angestellten unterstellt ist (Zahlen von 2008). Der Verwaltungsrat ist die überwachende Instanz der Agentur und ist unter anderem für das Budget verantwortlich. Die operativen Einheiten gliedern sich in einen Bereich, der sich mit allen Fragen vor der Zulassung (Pre-Authorisation Unit) und einen Bereich, der sich

⁹³ Verordnung (EG) Nr. 726/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln und zur Errichtung einer Europäischen Arzneimittel-Agentur, ABl. L 136 vom 30.4.2004, S. 1

um die relevanten Themen nach der Zulassung (Post-Authorisation Unit) beschäftigt. Tierarzneimittel und Inspektionen sind in einem gesonderten Bereich zusammengefasst.

Das Budget der EMA setzt sich wie folgt zusammen:

- Einnahmen aus Gebühren, zu deren Erhebung die EMA auf Grund ihrer Aufgabenzuteilung berechtigt ist
- Einnahmen aus finanzieller Besteuerung der Mitgliedstaaten
- Unterstützung durch die EU
- Einnahmen durch spezielle Aufwendungen gemäss Artikel 19(1)⁹⁴
- Ausgaben der EMA, einschliesslich administrative Ausgaben.

Wichtig bleibt festzuhalten, dass die EMA die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten nicht ersetzt hat. Zum einen bleiben viele Aufgaben im Bereich der Produkte, die nicht über das zentrale Verfahren zugelassen werden bei den Länderbehörden, zum anderen tragen diese ganz wesentlich zur Arbeit der EMA bei (Begutachtungsaufgaben als Berichterstatter und Co-Berichterstatter, Teilnahme an Komitees und Arbeitsgruppen).

Die EMA ist eine weltweit anerkannte Arzneimittelkontrollbehörde und verfügt über ein mit der Schweiz vergleichbares Zulassungssystem. Daher soll Swissmedic gemäss Artikel 13 HMG⁹⁵ die Entscheide der EMA bei der eigenen Entscheidungsfindung im Rahmen von Zulassungsverfahren berücksichtigen. Dies wird jedoch dadurch erschwert, dass keine formellen Beziehungen zum Austausch vertraulicher Informationen mit der EMA bestehen.

3.2.7.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?

Eine Formalisierung der Beziehungen EMA sollte den Austausch von Informationen – insbesondere auch vertraulicher Informationen – erlauben.

Der Hauptvorteil, der aus einem Vertrag über den Austausch vertraulicher Daten resultieren würde, liegt im Bereich der Zulassung von Arzneimitteln in der Möglichkeit, Zugang zu den Entscheidungsgrundlagen der EMA zu erhalten. Dies ermöglicht dem Schweizerischen Heilmittelinstitut Swissmedic eine bessere Möglichkeit zur Umsetzung des Artikel 13 HMG (vgl. o. Ziff. 3.2.7.1). Im Bereich der Marktüberwachung können in einem frühen Stadium Informationen zu neuen Signalen (z.B. neu auftretende Nebenwirkungen, Qualitätsmängel) ausgetauscht und Massnahmen besser koordiniert werden.

⁹⁴ Siehe Finanzkontrollverordnung der EMA (Financial Regulation to the Budget of the European Medicines Agency, as adopted by the Management Board on 11 december 2008) http://www.ema.europa.eu/docs/en_GB/document_library/Regulatory_and_procedural_guideline/2009/10/WC500004785.pdf.

⁹⁵ Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG, SR 812.21)

3.2.7.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Eine derartiger Vertrag ist in Übereinstimmung mit der Strategie vieler Arzneimittelbehörden weltweit, die durch ähnliche Vereinbarungen den bilateralen Informationsaustausch regeln. Die EMA selbst (zusammen mit der EU-Kommission) hat in den vergangenen Jahren drei solche Verträge mit den zuständigen Behörden in den USA, in Japan und Kanada abgeschlossen. Am 15. Februar 2010 haben die jeweiligen Direktoren eine rechtlich nicht verbindliche Vereinbarung unterzeichnet, welche den Austausch vertraulicher Informationen im Bereich der pandemischen Grippe H1N1 ermöglichte. Diese Vereinbarung ist von beschränkter Tragweite und lediglich ein Jahr gültig. Es ist vorgesehen, dass die Schweiz während dieses Zeitraums die Interessen an einem umfassenderen und rechtsverbindlichen Abkommen prüft.

3.2.7.4 Kosten (soweit absehbar)

Die Kosten einer formalisierten Zusammenarbeit im Rahmen eines Vertrages zum Austausch vertraulicher Daten wären gering und würden im Rahmen des regulären Budgets von Swissmedic abgedeckt. Es ist nicht davon auszugehen, dass hierfür weitere Bundesbeiträge erforderlich wären.

3.2.7.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Eine Zusammenarbeit mit der EMA zum Austausch vertraulicher Daten würde eine Vereinbarung in Form eines Staatsvertrages bedingen. Bis anhin wurden ähnliche Vereinbarungen zwischen der Schweiz und anderen Heilmittelbehörden (z.B. denjenigen der USA und Australien) als Staatsverträge mit beschränkter Tragweite durch den Bundesrat genehmigt. Wem vorliegend innerstaatlich die Kompetenz zur Genehmigung des Abkommens mit der EMA zukommt, kann erst dann definitiv beurteilt werden, wenn der endgültige Vertragstext vorliegt,

Anpassungen des Schweizerischen Heilmittelrechts wären nicht erforderlich. Es ergäben sich auch keine weiteren Auswirkungen auf die Kompetenzen des Bundes oder der Kantone.

3.2.7.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)

Die Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft bestünden in einer möglichen Beschleunigung der Zulassung von neuen, innovativen Arzneimitteln, die in das Aufgabengebiet der EMA fallen sowie einer damit einhergehenden Kosteneinsparung. Diese zu quantifizieren dürfte allerdings schwierig sein.

3.2.8 Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA)

3.2.8.1 Informationen über die Agentur

Die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) ist eine Regulierungsagentur, die für die Sammlung und Analyse von Daten über Drogen und Drogensucht und deren Folgen zuständig ist. Die Beobachtungsstelle hat 1993 ihre Arbeit aufgenommen, ihr Sitz ist in Lissabon, Portugal. Gesetzliche Grundlage für die Errichtung der Agentur ist die Verordnung (EWG) Nr. 302/1993.⁹⁶ Ziel der EMCDDA ist es, den EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen, der Türkei und Kroatien objektive und vergleichbare Daten zur Drogenproblematik zu liefern, aufgrund welcher diese adäquate Massnahmen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich ergreifen können. Basierend auf fünf Schlüsselindikatoren werden Daten national gesammelt, um anschliessend bei der EMCDDA analysiert zu werden. Die Schlüsselindikatoren sind:

- Prävalenz und Muster des Drogenkonsums in der Bevölkerung
- Probleme des Drogenkonsums (insb. intravenös konsumierte Drogen)
- Infektionskrankheiten verursacht durch den Drogenkonsum (Hepatitis B und C, HIV/AIDS)
- Todesfälle im Zusammenhang mit Drogenkonsum
- Behandlungsnachfrage von Abhängigen

Eine zentrale Aufgabe der EMCDDA besteht darin, neue Entwicklungen zu erkennen und zu verfolgen. Die Informationen gehen der Beobachtungsstelle in erster Linie aus dem Reitox-Netzwerk zu.⁹⁷ Das Reitox-Netzwerk besteht aus „National Focal Points“, die in den 27 EU-Mitgliedstaaten, Norwegen, der Türkei und Kroatien sowie bei der Europäischen Kommission unterhalten werden.

Formell ist die europäische Beobachtungsstelle der Generaldirektion Inneres zugeordnet, wobei die Kommission mit zwei Vertretern im Verwaltungsrat grundsätzlich nur „Exekutivfunktionen“ wahrnimmt. Die drei reglementarisch vorgesehenen Organe sind der Verwaltungsrat, der Direktor und der Wissenschaftliche Ausschuss, der als beratendes Organ fungiert.

Die Agentur finanziert sich vollumfänglich aus Zuwendungen des Kommissionsbudgets und verfügte 2009 über Finanzmittel von €14,4 Mio.;⁹⁸ für 2010 wurden €16 Mio. im Budget eingeplant.⁹⁹ Die Agentur beschäftigt etwas über

⁹⁶ Verordnung (EWG) Nr. 302/1993 des Rates vom 8. Februar 1993 zur Schaffung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, ABl. 1993 L 36 vom 12.2.1993, S. 1

⁹⁷ <http://www.emcdda.europa.eu/about/partners/reitox-network?nNodeID=403>

⁹⁸ http://www.emcdda.europa.eu/attachelements.cfm/att_80050_EN_Budget2009.pdf

⁹⁹ <http://www.emcdda.europa.eu/publications/drugnet/online/2010/69/article1>

90 Mitarbeiter. Norwegen, Kroatien und die Türkei als Nichtmitgliedstaaten müssen für ihre Teilnahme einen separaten Beitrag an die EMCDDA leisten. Vom nationalen Budget zur Hälfte zu tragen sind die Reitox-Knotenpunkte, die andere Hälfte wird vom EMCDDA ko-finanziert (höchstens €10'000).

In der EU liegt die Definierung einer nationalen Drogenpolitik in der Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten, es gibt demnach keine gemeinsame EU-Drogenpolitik. Doch ist das EMCDDA beauftragt, standardisierte Daten von ihren Mitgliedern zu sammeln und diese der Politik zugänglich zu machen. Diese standardisierte Datensammlung erlaubt es, drogenpolitische Ansätze direkt zu vergleichen.

Das revidierte Betäubungsmittelgesetz, welches voraussichtlich im Jahr 2011 in Kraft treten wird, sieht in Art. 29 c Abs. 2 vor, dass die Schweiz eine nationale Beobachtungsstelle zur Überwachung der Suchtproblematik einführen kann.

3.2.8.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?

Heute bestehen keinerlei Einflussmöglichkeiten der Schweiz auf die Arbeiten des EMCDDA. Die Schweiz kann die Sammlung, Verwertung und Analyse der Daten lediglich zur Kenntnis nehmen. Durch das Abseitsstehen besteht auch keine Möglichkeit, Schweizer Experten am EMCDDA zu platzieren. Auf der Basis von Art. 13 der Verordnung (EWG) Nr. 302/1993 ist es Drittstaaten jedoch möglich, sich an der EMCDDA zu beteiligen. Die Schweiz könnte in einem ähnlichen Rahmen wie Norwegen in der Agentur mitwirken.

Dies würde bedeuten, dass die Schweiz auf nationaler Ebene die erforderlichen Daten sammeln würde und diese an die EMCDDA übermittelte. Im Gegenzug erhielte die Schweiz Zugang zu den Daten der Agentur. Die bestehenden Schweizer Daten sind in Umfang und Qualität vergleichbar mit den Vorgaben des EMCDDA, da die Schweiz bereits heute mit den Indikatoren des EMCDDA arbeitet. Bei der Erarbeitung neuer Indikatoren kann sich die Schweiz jedoch nur indirekt einbringen.

Ein weiterer Vorteil bestünde hinsichtlich der Vergleichbarkeit von internationalen Studien: Die in der Schweiz verfügbaren internationalen Vergleichsstudien beziehen sich entweder nicht ausschliesslich auf Drogen, z. B. die Umfrage der WHO „Health Behaviour in School-aged Children“ oder sie sind zu allgemein gefasst, wie die Drogen- und Suchtrelevanten Umfragen der UNO. Daher sind diese Studien bezüglich des von der Schweiz gewählten drogenpolitischen Ansatzes zu wenig aussagekräftig, um Schlussfolgerungen über die schweizerische Drogenpolitik im internationalen, vor allem aber im europäischen, Vergleich zu ziehen. Zudem kann sich die Schweiz nicht ohne Weiteres an den relevanten Studien der EU beteiligen, sondern muss diese jeweils selber aufgleisen und finanzieren.

Durch den vollen Zugang zu sämtlichen erhobenen europäischen Daten, dem Erfahrungsaustausch innerhalb des Reitox-Systems, der Teilnahme an Expertengremien im Rahmen des Wissenschaftlichen Ausschusses, und dem Teilnahme- und Mitspracherecht im Verwaltungsrat, könnte sich die Schweizer Drogenpolitik im europäischen Kontext messen und ihre Ansätze vergleichen.

Zudem wird auch auf nationalem Niveau die Koordination der Datenerfassung vereinfacht.

3.2.8.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Falls die Schweiz eine Mitgliedschaft anstrebt, wird diese sehr wahrscheinlich ähnlich wie jene der drei anderen Nicht-EU-Mitgliedstaaten gelagert sein. Am Beispiel Norwegens müsste sich die Schweiz orientieren: Als Nicht-EU-Mitgliedstaat hat Norwegen zwar ein Mitspracherecht im Verwaltungsrat und im Wissenschaftlichen Ausschuss, aber kein Stimmrecht. Nach Auskunft Norwegens ist das fehlende Stimmrecht bisher aber nie von Nachteil gewesen, da die meisten Entscheidungen ohnehin im Konsensverfahren gefällt werden.

Die Schweiz hätte im Falle einer Teilnahme ebenfalls den vollen Zugang zum Netzwerk und verpflichtete sich, auf eigene Kosten einen nationalen Knotenpunkt zu errichten. Weiter wäre die Schweiz verpflichtet, einen Mitgliederbeitrag zu entrichten. Im Wissenschaftlichen Ausschuss hätte die Schweiz dieselbe Stellung wie die anderen Nicht-EU-Mitgliedstaaten inne. Bei einer Teilnahme der Schweiz an der EMCDDA wäre es auch für Schweizer Bürger möglich, sich bei der EMCDDA auf ausgeschriebene Stellen zu bewerben.

3.2.8.4 Kosten (soweit absehbar)

Norwegen zahlte im Jahre 2008 einen Jahresbeitrag von €427'579 an die EMCDDA, daneben muss ein nationaler Reitox-Knotenpunkt unterhalten werden. Diesen müsste die Schweiz vollumfänglich selber finanzieren (ca. €220'000), wobei das schweizerische Drogenmonitoring in etwa den Anforderungen der EMCDDA entspricht und somit nur eine geringe finanzielle Mehrbelastung auf das schweizerische Drogenmonitoring zukäme. Die Türkei zahlte laut Budgetbeschluss 2008 einen Mitgliederbeitrag von €100'000, für Kroatien sind keine Zahlen erhältlich. Der genaue Schweizer Beitrag wäre Verhandlungsgegenstand.

3.2.8.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Eine Zusammenarbeit mit der EMCDDA würde eine Vereinbarung in Form eines Staatsvertrages bedingen. Wem innerstaatlich die Kompetenz zur Genehmigung des entsprechenden Abkommens zukommt, kann erst dann definitiv beurteilt werden, wenn der endgültige Vertragstext vorliegt,

Soweit ersichtlich sollten sich keine Auswirkungen auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ergeben, die Kantone hätten einzig die relevanten Daten zu liefern, welche der Bund resp. der Reitox-Knotenpunkt an das Zentrum weiterleiten würde. Diese Daten werden schon heute EU-konform in der Schweiz erarbeitet.

3.2.8.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)

Es sind keine direkten Effekte auf die Volkswirtschaft bei einer Teilnahme der Schweiz an der EMCDDA zu erwarten.

3.2.9 Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP)

3.2.9.1 Informationen über die Agentur

Als Referenzzentrum der EU für die berufliche Bildung unterstützt CEDEFOP die Europäische Kommission bei der Förderung und Weiterentwicklung der Berufsbildung in der EU.

CEDEFOP stellt dabei einerseits Informationen¹⁰⁰ und Analysen¹⁰¹ auf dem Gebiet der Berufsbildung bereit. Andererseits fördert CEDEFOP mit der Organisation von Konferenzen¹⁰² und Seminaren¹⁰³ den Austausch zu Berufsbildungsthemen. Die Dienstleistungen von CEDEFOP richten sich an alle mit Berufsbildung befassten Entscheidungsträger, Forscher und Fachpersonen innerhalb und ausserhalb der EU.

Die Führung von CEDEFOP wird sichergestellt durch einen Verwaltungsrat, einen Vorstand und einen Direktor. Neben der EU-Kommission sind die EU-Mitgliedstaaten mit je einem Regierungsvertreter, einem Vertreter der Arbeitgeberverbände und einem Vertreter der Arbeitnehmerorganisationen im Verwaltungsrat vertreten.

Island und Norwegen beteiligen sich als einzige Nicht-EU-Mitgliedstaaten als Beobachter am CEDEFOP.

Das Budget von CEDEFOP beläuft sich 2010 auf rund 17.4 Mio. €

CEDEFOP unterstützt die EU-Kommission in der Entwicklung von Berufsbildungspolitiken (u.a. Lebenslanges Lernen¹⁰⁴, Kopenhagen-Prozess¹⁰⁵), welche Einfluss auf die Schweiz haben können. Deshalb wird zur Zeit geprüft, wie die Beziehungen zu CEDEFOP gestaltet werden sollen.

3.2.9.2 Welche Rolle bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation? Welche Einflussmöglichkeiten bestehen bereits de facto?

Eine formalisierte Beziehung zu CEDEFOP würde der Schweiz erlauben, ihre Bedürfnisse im Bezug auf Studien, Projekte und Themen einzubringen. In den

¹⁰⁰ z.B. Informationen über die verschiedenen Berufsbildungssysteme in Europa.

¹⁰¹ z.B. Analysen zur Qualitätssicherung in der Berufsbildung und Definitionen von Qualitätsstandards.

¹⁰² z.B. zum europäischen Qualifikationsrahmen.

¹⁰³ z.B. über Projekte, die aus den Bildungsprogrammen generiert werden.

¹⁰⁴ Die Schweiz ist ab 1.1.2011 am EU-Programm *Lebenslanges Lernen* assoziiert.

¹⁰⁵ Im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses werden die Vergleichbarkeit, Durchlässigkeit sowie Transparenz von Qualifikationen und Abschlüssen angestrebt.

Analysen von CEDEFOP würde das schweizerische duale Berufsbildungssystem berücksichtigt. Durch eine allfällige Institutionalisierung der Beziehungen zu CEDEFOP könnte die Schweiz den regelmässigen Informationsaustausch zu den Mitgliedstaaten vertiefen. Insgesamt würde die Wahrnehmung der schweizerischen Berufsbildung im europäischen Umfeld erhöht und deren Positionierung gestärkt werden.

3.2.9.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Wie die Beziehungen zu CEDEFOP zukünftig gestaltet werden sollen wird zurzeit geprüft. Eine Option ist eine Teilnahme analog zu Norwegen und Island, d.h. mit Beobachterstatus, jedoch ohne Stimmrecht.

3.2.9.4 Kosten (soweit absehbar)

Die direkten Kosten für eine allfällige Beteiligung der Schweiz im Beobachterstatus basieren auf dem BIP¹⁰⁶.

3.2.9.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Wem innerstaatlich die Kompetenz zur Genehmigung des entsprechenden Abkommens zukommt, kann erst dann definitiv beurteilt werden, wenn der endgültige Vertragstext vorliegt. Bei einer Teilnahme mit Beobachterstatus wäre nicht mit direkten Auswirkungen auf die Kantone zu rechnen.

3.2.9.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)

Die Frage der Auswirkungen auf die Volkswirtschaft kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

3.2.10 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)

3.2.10.1 Informationen über die Agentur

Das europäische Parlament und der Rat haben mit der Verordnung No 439/2010 vom 19. Mai 2010 der Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office, EASO) zugestimmt. Ziel dieses Büros ist es, die Implementierung des *Common European Asylum Systems (CEAS)* zu unterstützen und voranzutreiben. In diesem Sinne organisiert, fördert und koordiniert das EASO Massnahmen, die den Informationsaustausch sowie die Ermittlung und die Bündelung bewährter Praktiken im Asylbereich zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen. Es soll insbesondere die folgenden Aufgaben zur Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit der beteiligten Staaten wahrnehmen:

¹⁰⁶ Die Zuschüsse Islands und Norwegens als Nicht-EU-Mitgliedsstaaten im Beobachterstatus für das Jahr 2008 betragen: Island 18'766 € Norwegen 385'556 €

-
- Aktivitäten der Mitgliedsstaaten im Bereich der Herkunftsländerinformationen (*Country of Origin Information, COI*) koordinieren. Das EASO soll die nationalen COI-Strukturen nicht ersetzen, sondern ergänzen und koordinieren.
 - Unterstützung leisten bei der Umsiedlung von Personen, die innerhalb der EU internationalen Schutz geniessen;
 - Schulungen im Asylbereich durchführen und damit zu einer grösseren Annäherung der Verwaltungsverfahren und -entscheidungen der Mitgliedstaaten beitragen;
 - Massnahmen koordinieren zur Unterstützung der Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind;
 - durch Informationsmassnahmen auf eine grössere Kohärenz der mitgliedstaatlichen Asylverfahren hinwirken
 - Asylunterstützungsteams entsenden, deren Mitglieder unter anderem aus einem Pool nationaler Experten stammen.

EASO soll bis zum 19. Juni 2011 seine operative Tätigkeit aufgenommen haben.

3.2.10.2 Welche Vorteile bietet eine formalisierte Beziehung im Vergleich zur jetzigen Situation?

Eine Formalisierung der Beziehungen mit dem EASO sollte den Austausch im COI-Bereich erlauben und die Zusammenarbeit im Asylbereich unterstützen. Die Schweiz beteiligt sich bereits heute aktiv an europäischen Projekten, die zukünftig in das EASO überführt werden. So beispielsweise am European Country Sponsorship (Expertenauskunft zu ausgewählten Herkunftsländer auf EU-Ebene), an das COIP-Portal (europäische Datenbank zu Herkunftsländerinformationen) oder an den European Asylum Curriculum Guidelines (Ausbildungsmodule für Asylentscheider und Herkunftsländerexperten auf EU-Ebene).

Das EASO ist Bestandteil der gemeinsamen europäischen Asylstrategie und soll zu einem gemeinsamen europäischen Asylsystem beitragen. Es lässt sich folglich nicht auf das unter Dublin angestrebte Ziel der Koordination der Zuständigkeit für das Asylverfahren beschränken. Für die Schweiz steht aber fest, dass eine allfällige Beteiligung am EASO nichts an der Fortführung ihrer eigenständigen Asylpolitik ändert.

3.2.10.3 Welche Art von formalisierter Beziehung wird angestrebt?

Art. 49 der EASO-Verordnung sieht explizit die Möglichkeit vor, der Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein einen Beobachterstatus einzuräumen. Die konkreten Teilnahmemöglichkeiten/-bedingungen sind in Vereinbarungen mit diesen Ländern festzulegen. Von Seiten der für das EASO zuständigen Dienste der Europäischen Kommission ist eine Teilnahme der Schweiz an das EASO

ausdrücklich erwünscht. Eine allfällige Teilnahme der Schweiz wird auf Grundlage der schweizerischen Interessen geprüft.

3.2.10.4 Kosten (soweit absehbar)

Die Teilnahme am EASO würde voraussichtlich einen finanziellen Beitrag erfordern, dessen Höhe Gegenstand allfälliger Verhandlungen wäre.

3.2.10.5 Schweiz-interne Rechtsfragen (soweit absehbar)

Die Zusammenarbeit mit dem EASO erfordert keine absehbaren Anpassungen des schweizerischen Rechts.

3.2.10.6 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (soweit absehbar)?

Es sind keine direkten Effekte auf die Volkswirtschaft bei einer Teilnahme der Schweiz am EASO zu erwarten.

3.3 Exekutivagenturen

3.3.1 Schweizerische Beteiligung qua Programmabkommen

3.3.1.1 Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates und Exekutivagentur für die Forschung

Die seit 1984 bestehenden Forschungsrahmenprogramme (FRP) sind das Hauptinstrument der EU zur Umsetzung ihrer Wissenschafts- und Technologiepolitik. Die siebte Programmgeneration deckt den Zeitraum von 2007 bis 2013 ab und weist ein Budget von über 50 Milliarden Euro aus.

Für das administrative Management von Teilen der 7. FRP wurden per 1.1.2008 die Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates (*European Research Council Executive Agency* ERCEA) und die Exekutivagentur für die Forschung (*Research Executive Agency* REA) eingerichtet. Die durch die Europäische Kommission erteilten Mandate sind bis 2017 befristet; der Sitz der Agenturen ist in Brüssel.

Die ERCEA zeichnet verantwortlich für die Umsetzung der Arbeitsprogramme, die jährlich durch den in den 7. FRP neu eingesetzten Europäischen Forschungsrat erarbeitet werden (der Forschungsrat besteht aus 22 Mitgliedern und wird zurzeit von der vormaligen Direktorin des Collegium Helveticum, Helga Nowotny, geleitet; der Schweizer Nobelpreisträger Rolf Zinkernagel ist ebenfalls darin vertreten). Zu den Aufgaben der ERCEA gehören die Publikation der Ausschreibungstexte, die Organisation der Evaluation der Projektvorschläge, die Ausstellung der Projektverträge, die Auszahlung der Förderbeiträge sowie die Information und Unterstützung der Antragsteller. Das Budget des ausschliesslich die Grundlagenforschung fördernden Europäischen Forschungsrates beträgt 7.5

Milliarden Euro. Die ERCEA ist damit für die Verwaltung von rund 15% des Gesamtbudgets der 7. FRP verantwortlich.

Die REA erfüllt in vier spezifischen Programmen der 7. FRP praktisch identische Aufgaben wie die ERCEA im Europäischen Forschungsrat. In ihre Verantwortung fällt die administrative Betreuung der spezifischen Programme Weltraum- und Sicherheitsforschung. Diese beiden Programme wurden wie der Europäische Forschungsrat in den 7. FRP neu eingeführt. Es bestand also bei der Europäischen Kommission noch keine Kompetenz in der Verwaltung von Forschungsprojekten in diesen Bereichen. Zudem verwaltet die REA die so genannten Marie Curie Aktionen (Stipendien zur Förderung der transnationalen Mobilität und der Karriereentwicklung von Nachwuchsforschenden) sowie ein Programm für KMU. Diese beiden Programme wurden administrativ aus der Europäischen Kommission ausgelagert, weil sie sehr verwaltungsintensiv sind. Insgesamt verwaltet die REA rund 13% des Gesamtbudgets der 7. FRP.

Die Schweiz ist über das sektorielle Forschungsabkommen, das zum Paket der „Bilateralen I“ gehört, an die FRP assoziiert. Dieses sichert Schweizer Forschenden vollumfängliche Teilnahmemöglichkeiten an den FRP. Zudem erhält die Schweiz durch den Einsitz in den Leitungsgremien der FRP sowie in beratenden Organen der Europäischen Kommission und des Ministerrates eine Mitsprachemöglichkeit bei der Umsetzung der aktuellen und der Entwicklung zukünftiger Programmgenerationen. Die gesamthaften Erfahrungen der Schweizer Beteiligung an den Forschungsrahmenprogrammen sind bisher sehr positiv. In den 6. FRP standen für die Schweiz Kosten von 780 Mio. CHF Beiträge an Schweizer Forschende von 793 Mio. CHF gegenüber. Die ersten, noch provisorischen Zahlen zu den 7. FRP deuten darauf hin, dass diese Tendenz anhalten dürfte.

3.3.1.2 Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA)

Die Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) wurde durch einen Beschluss der Kommission von 14. Januar 2005¹⁰⁷ eingerichtet.

Die Agentur ist zuständig für die administrative Durchführung von Programmen und Aktionen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, aktive Unionsbürgerschaft, Jugend, audiovisuelle Medien und Kultur. Sie betreut unter anderem die Ausschreibungen zur Einreichung von Projektvorschlägen, die Auswahl, Begleitung und Überwachung von Projekten und die Finanzkontrolle.

¹⁰⁷ Beschluss der Kommission 2005/56/EG vom 14. Januar 2005 zur Einrichtung der Exekutivagentur „Bildung, Audiovisuelles und Kultur“ für die Verwaltung der Gemeinschaftsmaßnahmen in den Bereichen Bildung, Audiovisuelles und Kultur gemäß der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates, ABl. L 24 vom 27.1.2005, S. 35, ersetzt durch den Beschluss der Kommission 2009/336/EG vom 20. April 2009 zur Einrichtung der Exekutivagentur „Bildung, Audiovisuelles und Kultur“ für die Verwaltung der Gemeinschaftsmaßnahmen in den Bereichen Bildung, Audiovisuelles und Kultur gemäß der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates, ABl. L 101 vom 21.4.2009, S. 26.

Die Agentur verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit, ist jedoch drei Generaldirektionen der Europäischen Kommission gegenüber rechenschaftspflichtig – der GD Bildung und Kultur, der GD Informationsgesellschaft und Medien sowie dem Amt für Zusammenarbeit EuropeAid. Diese sind für die politische Planung, Evaluierung und Steuerung der Programme verantwortlich.

Die Schweiz ist mit der Agentur über ihre Teilnahme am Programm MEDIA und an den Programmen "Lebenslanges Lernen" und "Jugend in Aktion" verbunden. Das Programm MEDIA fördert die Entwicklung, den Vertrieb und die Vermarktung europäischer Filmproduktionen. Die Teilnahme erhöht die Marktchancen und Verbreitung schweizerischer Filme und Koproduktionen in Europa. Die Stellung des Schweizer Films wird dadurch international gestärkt. Ausserdem erhalten Schweizer Filmschaffende Zugang zu Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in der EU.

Die Schweiz beteiligt sich mit jährlich rund 10,5 Mio. CHF an MEDIA. Rückflüsse an Schweizer Filmschaffende erfolgen in der Höhe von rund 5,6 Mio. CHF.

Die Programme "Lebenslanges Lernen" und "Jugend in Aktion", an denen die Schweiz ab 2011 ebenfalls assoziiert sein wird¹⁰⁸, zeichnen sich dadurch aus, dass rund 83% der Budgets dezentral durch nationale Agenturen an die Endbegünstigten zugeteilt werden. Die EACEA betreut lediglich den überwiegenden Teil der zentralisierten Aktionen (12%), welche gemeinsam mit den administrativen Kosten der Europäischen Kommission (5%) den Rest der Programmbudgets ausfüllen. Gefördert werden durch die Exekutivagentur insbesondere Netzwerke, multilaterale Projekte und Begleitmassnahmen der beiden Programme.

Von den jährlichen schweizerischen Programmbeiträgen für die Teilnahme an "Lebenslanges Lernen" und "Jugend in Aktion" in der Höhe von rund 24,6 Mio CHF jährlich werden voraussichtlich rund 3 Mio. CHF jährlich durch die EACEA verwaltet. Da diese Budgets zumeist kompetitiv mittels Projektausschreibungen verteilt werden, kann der genaue Rückfluss an potenzielle schweizerische Antragsteller noch nicht antizipiert werden.

3.3.2 Zur Zeit geprüfte Programmbeteiligung

3.3.2.1 Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher (EAHC)

Die Exekutivagentur für Gesundheit und Verbraucher EAHC (ehemals Exekutivagentur für das Gesundheitsprogramm) wurde am 1. Januar 2005 eingerichtet, um die Durchführung des EU-Aktionsprogramms im Bereich der

¹⁰⁸ Die Referendumsfrist ist am 8. Juli 2010 unbenutzt verstrichen. Ab 1.1.2011 wird das entsprechende Abkommen zwischen der Schweiz und der EU provisorisch angewendet.

öffentlichen Gesundheit (Health Programme HP) umzusetzen.¹⁰⁹ Die Exekutivagentur hat ihren Sitz in Luxemburg. Im Jahr 2008 wurde das Mandat der Agentur bis zum 31. Dezember 2015 verlängert und ihr Aufgabengebiet um die Bereiche Verbraucherschutz und Schulung für sicherere Lebensmittel erweitert. Das neue Mandat der EAHC beinhaltet somit die Durchführung des Gesundheitsprogramms, des Verbraucherschutzprogramms und der Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“. Die zweite Periode der Aktionsprogramme läuft momentan von 2008 bis 2013.

Die Agentur erhält ihren Leistungsauftrag direkt von der Kommission und arbeitet eng mit der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher (DG SANCO) zusammen. Sie ist für die Beziehungen zu den rund 2200 Beteiligten an den mehr als 200 unterstützten Projekten im Gesundheitsbereich zuständig. Ihr Budget betrug im Jahr 2008 € 4.5 Mio., zudem verfügte sie über € 45.2 Mio. für operative Aktionen sowie über € 1.4 Mio. für die Verwaltung der Unterstützungsmassnahmen. Die EAHC beschäftigt ca. 40 Mitarbeiter.

Das Gesundheitsprogramm ist ein zentrales Instrument zur Förderung der öffentlichen Gesundheit in der EU und bildet den Rahmen für die Finanzierung von Gesundheitsprojekten. Das Ziel des Verbraucherschutzprogramms ist es, zum Schutz der Sicherheit sowie der wirtschaftlichen und rechtlichen Interessen der Verbraucher und zur Förderung ihres Rechts auf Information, Bildung und Selbstorganisation zur Wahrung ihrer Interessen beizutragen.

Unter welchen Rahmenbedingungen Nicht-EU Mitgliedstaaten an der EAHC und am Gesundheitsprogramm sowie gegebenenfalls an weiteren Programmen teilnehmen können, wird im Zuge der Verhandlungen FHAL&GesA abgeklärt.

Eine Schweizer Teilnahme am Gesundheitsprogramm würde Synergien zum 7. Forschungsrahmenprogramm (FRP) schaffen, an dem die Schweiz bereits teilnimmt. Analog zum 7. FRP könnten Akteure aus dem Schweizer Gesundheitswesen EU-weite Projekte eingeben und leiten. Diese würden nach erfolgter Bewilligung des Gesuchs von der EU mitfinanziert werden.

3.3.2.2 Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EAWI)

Die EAWI mit Sitz in Brüssel beschäftigt rund 120 Angestellte und hat voraussichtlich eine Laufzeit bis 2013. Die Agentur existiert in der heutigen Form seit Mai 2007 und ist bis 2013 zuständig für die Unterstützung, Durchführung und Verwaltung von vier Förderprogrammen und Initiativen der EU

- Intelligent Energy Europe (IEE); nachhaltige Entwicklung im Energiebereich.

¹⁰⁹ Beschluss der Kommission 2004/858/EG vom 15. Dezember 2004 zur Einrichtung einer als „Exekutivagentur für das Gesundheitsprogramm“ bezeichneten Exekutivagentur für die Verwaltung der Gemeinschaftsmassnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit gemäss der Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates. ABl. L 369 vom 16.12.2004, S. 73

-
- Enterprise Europe Network (EEN); Businessnetzwerke und Innovationsunterstützung.
 - Eco-innovation (EI); Innovationsförderung von ökologischen Produkten, Verfahren, Methoden und Dienstleistungen.
 - Marco Polo (MP); Unterstützung nachhaltiger Transportmöglichkeiten.

Mit Ausnahme von Marco Polo gehören die oben aufgeführten Programme und Initiativen zum europäischen Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP). Am CIP¹¹⁰ beteiligen sich alle EU-Mitgliedstaaten, die EFTA/EWR-Staaten und Staaten, mit denen spezielle vertragliche Vereinbarungen bestehen. Die Schweiz ist – mit Ausnahme einer eigenfinanzierten Teilnahme am Enterprise Europe Network – nicht am CIP beteiligt. Sie prüft diesbezüglich die Voraussetzungen und die nationale Interessenlage.

Die Zusammenarbeit mit der EAWI beschränkt sich auf die operative Ebene des CIP-Teilprogramms Enterprise Europe Network, an welchem die Schweiz eigenfinanziert teilnimmt. Das Enterprise Europe Network umfasst 600 Partnerorganisationen in 40 Ländern. Dieses Netzwerk vermittelt optimale Förder- und Kooperationsmöglichkeiten für Firmen und Forschungseinrichtungen in ganz Europa.

Die EAWI übt ausschliesslich operative Funktionen in Zusammenhang mit Teilprogrammen des CIP aus. Die EU-Kommission trägt die Gesamtverantwortung für alle CIP-Teilprogramme.

Die CIP-Mitgliedstaaten zahlen einen Beitrag an die CIP-Programmkosten. Dieser bemisst sich an der Höhe des betreffenden CIP-Programmbudgets und am aktuellen Bruttoinlandprodukt. Die Kosten einer allfälligen Programmteilnahme sind zurzeit noch nicht bezifferbar.

3.3.3 Weitere Beteiligungsformen an Exekutivagenturen

3.3.3.1 Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-T EA)

Die Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-T EA) hat die Aufgabe, das Programm für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-T) technisch und finanziell durchzuführen und zu verwalten. Der Auftrag der im Jahr 2006

¹¹⁰ Mit dem Rahmenprogramm CIP (Laufzeit: 2007-2013) soll die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen gesteigert werden. Das CIP besteht aus drei Teilprogrammen: Unternehmerische Initiative und Innovation (EIP), Unterstützung der Politik zur Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT PSP), Intelligente Energie – Europa (IEE). Enterprise Europe Network (EEN) ist eine Initiative des CIP Teilprogramms EIP. Das CIP unterstützt von 2007-2013 innovative Projekte für den Transfer und die Nutzung von Technologien. Zusätzlich sollen die Entwicklung und Koordination nationaler und regionaler Innovationsaktivitäten angeregt werden.

gegründeten Agentur läuft bis zum 31. Dezember 2015¹¹¹. Die Verwaltung wichtiger Verkehrsinfrastrukturprojekte im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2000-2006 und 2007-2013 erfolgt in enger Zusammenarbeit mit der zuständigen Generaldirektion Mobilität und Verkehr (GD MOVE) der Europäischen Kommission. Diese ist weiterhin für die allgemeine politische Gestaltung, die Planung und Auswertung des TEN-T-Programms zuständig. Die Exekutivagentur hat ihren Sitz in Brüssel und setzt sich aus Fachleuten der Bereiche Finanzen, Projektleitung, Ingenieurwesen und Recht zusammen.

Die Frage der Teilnahme der Schweiz am TEN-T und somit an der TEN-T EA stellt sich im jetzigen Zeitpunkt nicht.

Allerdings beteiligt sich die Schweiz an den Arbeiten zur Verwirklichung der Verbindung Rotterdam-Basel-Genua, dem sogenannten Schienenverkehrskorridor A. Dieser ist Teil der vorrangigen TEN-Achse Nr. 24, welche als wichtige Nord-Süd-Verbindung zwischen Rotterdam/Antwerpen und Genua/Lyon für den Personen- und Güterverkehr auf der Schiene vorgesehen ist. Es handelt sich dabei um eine der leistungsstärksten Achsen Europas¹¹², welche ebenfalls durch die TEN-T EA technisch und finanziell begleitet wird.

Der Schienenkorridor A wurde von der EU als eine der sechs zentralen Güterverkehrsachsen Europas definiert. Bereits Anfang 2003 wurde von den Verkehrsministern aus den Niederlanden, Deutschland, Italien und der Schweiz in Lugano ein "Memorandum of Understanding" zur Verbesserung der Qualität des Schienengüterverkehrs auf dem Korridor A unterzeichnet. Damit wurde auch die internationale Arbeitsgruppe IQ-C ("International Group for Improving the Quality of Rail Transport in the North-South-Corridor") zur Koordinierung eines gemeinsamen Aktionsprogramms gegründet. Schwerpunkte sind die Massnahmen der Infrastruktur-Manager, hauptsächlich die Verbesserung der Pünktlichkeit und der Aufbau eines Management Information Systems für die verbesserte Kapazitätsbewirtschaftung im Korridor. Ausserdem können Fragen zu Bahnpersonal, Rollmaterial und Interoperabilität sowie rein bilaterale Themen besprochen werden.

Im März 2006 haben die Verkehrsminister des Korridors A eine Absichtserklärung zur einheitlichen ETCS-Ausrüstung auf der Bahnlinie zwischen Rotterdam und Genua (bis ins Jahr 2012) und im Juni 2007 ein "Memorandum of Understanding" zur gegenseitigen Anerkennung von Rollmaterial auf dem Korridor A unterzeichnet. Damit soll der Schienengüterverkehr im Korridor A kostengünstiger, zuverlässiger und konkurrenzfähiger werden. Im Mai 2009 schliesslich bekräftigen die Minister durch die Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung die Absicht, den Korridor Genua – Rotterdam bis 2015 mit dem einheitlichen European Rail Traffic Management System (ERTMS) auszurüsten. In einer gemeinsamen schriftlichen

¹¹¹ Beschluss der Kommission 2008/593/EG vom 11. Juli 2008 zur Änderung des Beschlusses 2007/60/EG im Hinblick auf eine Änderung der Aufgaben und der Tätigkeitsdauer der Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz, ABl. L 190 vom 18.7.2008, S. 35.

¹¹² Heute werden auf dieser Achse bereits 28,5 Mrd. Tonnenkilometer befördert. Bis im Jahr 2020 wird mit einer Verdoppelung auf 56 Mrd. Tonnenkilometer gerechnet.

Erklärung haben sich am 15. Juni 2010 die Verkehrsminister beziehungsweise ihre Vertreter aus den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Polen, Litauen, Tschechien und der Schweiz verpflichtet, auf den Güterverkehrskorridoren (u.a. Genua-Rotterdam, Antwerpen-Basel-Lyon und Aachen-Berlin-Warschau/Kaunas) noch stärker zusammenzuarbeiten. Diese sollen zu eigentlichen europäischen Netzwerken zusammenwachsen. Dieses Ziel wird von der EU-Kommission unterstützt.

Mit dem Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) trägt die Schweiz zur Verwirklichung des IQ-C-Zieles eines qualitativ und quantitativ konkurrenzfähigen Bahnangebotes auf dem Korridor A massgebend bei.

Die Beteiligung der Schweiz am Korridor-A-Projekt ist für die Schweiz in mehrfacher Hinsicht bedeutend:

- Umsetzung der Ziele der Schweizer Verkehrspolitik;
- Attraktive Personenzugs-Verbindungen;
- Freier Zugang für Schweizer Eisenbahnen;
- Keine Wettbewerbsnachteile für Schweizer Bahnunternehmen und Bahn-Industrie.

Im Rahmen der NEAT – die inflationsbereinigten Gesamtkosten belaufen sich auf 24 Milliarden CHF - bezahlt die Schweiz ihren Schienenanteil selbst.

4 Fazit und Zusammenfassung

Bedeutung der Agenturen für die Schweiz

In den letzten Jahren sind die europäischen Agenturen zu einem festen und unverzichtbaren Bestandteil der institutionellen Wirklichkeit der EU geworden. Zugleich sind sie auch Konsequenz der immer komplexeren Staatsaufgaben und somit Ausdruck einer auf Expertenwissen aufbauenden "*Governance*".

In ihrer Rolle als etablierter, institutioneller Bestandteil des wichtigsten Handelspartners der Schweiz sind die Informationsnetzwerke, das geballte wissenschaftlich-technische Know-how und teilweise auch die rechtsverbindlichen Einzelfallentscheidungen der europäischen Agenturen selbstverständlich nicht ohne Auswirkungen für die Schweiz und ihre Wirtschaftsakteure. Da sich die Agenturen der EU hinsichtlich ihrer Aufgabenbereiche, internen Organisation, Beziehungen zu den EU-Organen und ihrer Personalstärke deutlich voneinander unterscheiden, ist die Intensität der Auswirkungen jedoch nicht in allen Fällen gleich hoch.

Die grosse Heterogenität der Agenturen erfordert daher eine Differenzierung im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Schweiz. Ein möglicher Einfluss auf die Schweiz entsteht insbesondere bei:

- Agenturen mit verbindlicher marktrelevanter Entscheidungsbefugnis und direkten / indirekten Auswirkungen auf schweizerische Wirtschaftsteilnehmer;

-
- in erster Linie „wissenschaftlichen“ Agenturen, die in gewissen Fällen aber *de facto* aber grossen Einfluss auf die europäische Gesetzgebung und Zulassungspraxis haben;
 - Agenturen, die in Tätigkeitsgebieten aktiv sind, die sinnvollerweise eine internationale Kooperation erfordern (beispielsweise Verkehrssicherheit, Umwelt oder öffentliche Gesundheit);
 - Betroffenheit der Schweiz aufgrund ihrer geographischer Lage (v.a. Verkehrs- / Netzwerkinfrastruktur);
 - Teilnahme der Schweiz an einem europäischen Förderprogramm (die jeweilige Exekutivagentur als solche ist aber nicht im Vordergrund).

Bisweilen vereint eine einzelne Agentur aber auch diverse der aufgelisteten Charakteristika (z.B. EASA). Einen Spezialfall stellt die Agentur FRONTEX dar, deren Gründungsverordnung eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes darstellt und zu deren Übernahme die Schweiz daher grundsätzlich verpflichtet ist.

Rechtliche und tatsächliche Beziehungen der Schweiz zu den europäischen Agenturen

Eine Analyse der jeweiligen rechtlichen und tatsächlichen Beziehungen der Schweiz zu den europäischen Agenturen ergibt folgendes Bild:

Ist eine Agentur einmal errichtet, bieten sich nach einer Analyse der Auswirkungen auf die Schweiz, der rechtlichen Ausgangslage, die grösstenteils einseitig von der EU in der Gründungsverordnung der Agentur festgelegt wird, und nach einer Abwägung der jeweiligen Interessenslage verschiedene Möglichkeiten an. In der Regel orientieren sich der maximal erreichbare rechtliche Status, den die Schweiz innerhalb der europäischen Agenturen aushandeln kann, sowie die ungefähren Kosten an den EFTA/EWR-Staaten.

Die bis anhin von der Schweiz praktizierten Kooperations- und Beteiligungsmöglichkeiten ergeben ein relativ breites Spektrum:

Formelle Teilnahme: Mitgliedschaft / Beteiligung

In denjenigen Fällen, in denen die Schweiz am Informationsnetzwerk der Agenturen formell teilnehmen kann, ist die Schweiz oftmals offizielles Mitglied der Agentur, verfügt jedoch nicht über ein Stimmrecht (z.B. EUA). Da die wichtigen Entscheidungen der jeweiligen Agenturen häufig im Konsensprinzip getroffen werden, fällt das fehlende Stimmrecht nicht allzu schwer ins Gewicht. Eine derartige Teilnahme ermöglicht es der Schweiz, indirekt die jeweilige europäische Gesetzgebung zu beeinflussen, da die Europäische Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Gesetzgebungsprojekte auf das Expertenwissen der Agenturen angewiesen ist. Der Grad der möglichen Einflussnahme hängt dabei in hohem Mass

von der persönlichen Überzeugungskraft und Sachkenntnis der schweizerischen Vertreter ab.

Dort, wo der Agentur neben Informations- und Beratungsfunktionen auch Vollzugskompetenzen zukommen (z.B. EASA), kann die Schweiz entsprechende Zulassungsentscheide im Falle einer Beteiligung zwar ebenfalls beeinflussen, hat diese jedoch anschliessend in der Regel auch automatisch anzuerkennen. In institutioneller Hinsicht ist bei solch binnenmarktrelevanten Agenturen in der Regel mit einer relativ umfassenden Übernahme des entsprechenden EU-Besitzstandes zu rechnen. Hinzu kommt gegebenenfalls das Recht der Agentur, die ihr zukommenden Aufgaben (wie z.B. Ausstellung und Entzug von Zertifikaten, Durchführung von Inspektionen) auch in der Schweiz wahrzunehmen. Im Gegenzug erhält die Schweiz die Möglichkeit, ihre Anliegen im Rahmen der Agentur einzubringen.

Im Schengen-Bereich, welcher auch innerhalb der EU einen Sonderfall darstellt, verfügt die Schweiz ausnahmsweise über ein immerhin beschränktes Stimmrecht in der FRONTEX-Agentur. Es wird ihr somit ermöglicht, bei allen Angelegenheiten, die die Schweiz unmittelbar betreffen, mitzubestimmen. Auch hier setzt die Mitgliedschaft die Übernahme der FRONTEX/RABIT-Verordnungen im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes und die Bereitschaft zur Teilnahme an den operativen Tätigkeiten von FRONTEX im Bereich der Schengen-Aussengrenzen voraus.

Formelle Zusammenarbeit ohne Mitgliedschaft:

Mit gewissen Agenturen (z.B. HABM) pflegt die Schweiz auf der Basis einer Vereinbarung oder eines Kooperationsvertrages eine formelle Zusammenarbeit, ohne jedoch Mitglied der Agentur zu sein. Gegenstand dieser Vereinbarungen ist oftmals der Austausch von Informationen und / oder Experten mit dem Ziel einer grösseren Konvergenz in der Praxis der zuständigen schweizerischen Behörde und der europäischen Agentur. Diese Art der Zusammenarbeit bietet sich dann an, wenn eine weitergehende Teilnahme nicht sachgerecht oder nicht realistisch ist, weil eine Übernahme des entsprechenden EU-Besitzstandes seitens der Schweiz rechtlich und / oder politisch mit Schwierigkeiten verbunden ist. Eine formelle Zusammenarbeit ohne Mitgliedschaft bietet sich auch dann an, wenn die Gründungsverordnung eine Mitgliedschaft von Drittstaaten ausschliesst (z.B. Europol).

Bisweilen wird der Schweiz auch ein Beobachter - / oder Partnerstatus in einer der Gremien der Agenturen zugestanden (z.B. EUA). Dies ermöglicht der Schweiz bereits relativ früh eine gute Einbindung in die Aktivitäten der Agentur, beruht aber meist auf dem Entgegenkommen der europäischen Kommission und wird oft nur unter der Bedingung einer späteren formalisierten Beteiligung oder Mitgliedschaft gewährt.

Programmbeteiligung:

Durch die Beteiligung an europäischen Förderprogrammen entstehen schliesslich weitere Berührungspunkte der Schweiz zu den europäischen Exekutivagenturen. Hier stehen allerdings nicht die Agenturen als solche im Vordergrund, da diesen lediglich Umsetzungs- und Managementaufgaben zukommen und sie somit zum administrativen Bestandteil der Programmabwicklung gehören. Im Zentrum stehen vielmehr die im jeweiligen Assoziierungsabkommen festgelegten Modalitäten der schweizerischen Beteiligung am entsprechenden Förderprogramm der EU.

Nur in einem Einzelfall konnte die Schweiz aufgrund ihrer besonderen geographischen Situation an einem von einer Exekutivagentur verwalteten Projekt im Eisenbahninfrastrukturbereich teilnehmen, ohne dass eine Programmbeteiligung besteht oder vorgesehen ist (TEN T-EA).

Einflussnahme der Schweiz auf die Agenturen

Als Nicht-Mitglied der EU hat die Schweiz grundsätzlich keinen Einfluss auf die Errichtung der Agenturen, ihren Themen- und Aufgabenbereich, ihre Struktur oder die Teilnahmemöglichkeiten von Drittstaaten. Dies hat zur Folge, dass sie die wachsende Anzahl von Agenturen, ihre Einbettung in das institutionelle Gefüge der EU und ihre technisch-politische Rolle in derselben zunächst als Tatsache zu akzeptieren und zu verfolgen hat.

In diesem Zusammenhang sind für die Schweiz zwei ungünstige Entwicklungen zu beobachten, auf die die Schweiz ebenfalls keinen Einfluss hat:

- Zum Einen ist in gewissen Bereichen eine Übertragung von Zuständigkeiten europäischer internationaler Organisationen (z.B. ESA) oder Zusammenschlüssen von Behörden (z.B. JAA) auf die EU und ihre Agenturen (GSA bzw. EASA) festzustellen. In diesen Organisationen bzw. Zusammenschlüssen war die Schweiz jeweils ein gleichberechtigtes Mitglied, auch wenn die EU-Mitgliedstaaten eine wachsende Mehrheit der Mitglieder stellen. Mit der Übertragung von Zuständigkeiten auf die EU sieht sich die Schweiz von den entsprechenden Aufgaben der jeweiligen Organisationen ausgeschlossen und muss ihren Status neu verhandeln.
- Zum Anderen hat in den letzten Jahren eine Integration von internationalen, informellen Netzwerken in die EU und ihre Agenturen stattgefunden. Dadurch sind informelle oder ad hoc-Teilnahmen von Schweizer Experten seitens der EU vermehrt überprüft und in Frage gestellt worden. An mehreren Netzwerken können Schweizer Experten nicht mehr teilnehmen (z.B. innerhalb dem Europäischen Zentrum für Prävention und Kontrolle von Krankheiten, ECDC). Damit einher geht der Verlust an Einflussmöglichkeiten seitens der Schweiz auf die künftige für sie relevante europäische Gesetzgebung, die zum Teil in den Agenturen vorbereitet wird.

Eine gewisse Einflussnahme der Schweiz auf die Arbeit der Agenturen entsteht also meist erst über eine der erwähnten Kooperations- und Beteiligungsformen. In einzelnen Ausnahmefällen besteht die Möglichkeit einer ad hoc-Teilnahme von schweizerischen Experten an ausgewählten Veranstaltungen und Netzwerken unter der Schirmherrschaft einer Agentur (vgl. jedoch o.). Dies erfordert allerdings ein grosses Entgegenkommen seitens der betroffenen EU-Akteure sowie eine gute Beziehung unter den jeweiligen Experten und geschieht meist erst im Hinblick auf eine beidseits anvisierte formalisierte Kooperation.

Bei allen erwähnten Beteiligungs- und Zusammenarbeitsformen – ob formeller oder, sofern möglich, informeller Natur - ist letztlich die fachliche und persönliche Qualität der schweizerischen Experten, welche in der Regel einen sehr guten Ruf geniessen, von entscheidender Bedeutung, um die schweizerischen Anliegen auch möglichst effektiv einbringen zu können.

Grundsätzlich bedingt der Charakter einer europäischen Agentur als hochspezialisiertes Expertengremium, dass die entsprechende Zusammenarbeit und die Umsetzung der jeweiligen Vereinbarungen in die Kompetenz der Bundesverwaltung fällt. Die Einflussnahme des schweizerischen Parlaments ist jeweils dort gewährleistet, wo die Genehmigung des entsprechenden Abkommens aufgrund seiner Tragweite im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung angesiedelt ist. Allerdings kann diese Art der Einflussnahme nicht mit derjenigen des Europäischen Parlaments verglichen werden, welches im Allgemeinen nicht nur bei der Gründung einer Agentur massgeblich beteiligt ist, sondern auch über alle Entlastungsbeschlüsse für die Ausführung der Haushaltspläne abstimmt. Jährliche Treffen des Haushaltsausschusses des Europaparlaments mit den Direktoren der Agenturen bieten weitere Einflussmöglichkeiten. Schweizerische Parlamentarier haben aber selbstverständlich die Möglichkeit, ihre jährlichen Treffen mit den Europaparlamentariern auch zu einem Meinungsaustausch über die europäischen Agenturen zu nutzen. Dies gilt natürlich auch bei Treffen mit Parlamentariern aus EU-Mitgliedstaaten.

Zielsetzung des Bundesrates für die künftige Zusammenarbeit

Angesichts der Heterogenität der Agenturen und ihrer entsprechend unterschiedlichen Bedeutung für die Schweiz dürfte ein einzelfallorientierter Ansatz auch für die künftige Zusammenarbeit vorzuziehen sein. Je nachdem ist im Sinne einer optimalen Interessenswahrung der Schweiz die Beteiligung im Rahmen eines Staatsvertrages (z.B. EASA, ECHA oder Eurojust) oder einer Vereinbarung bzw.

eines Memorandum of Understanding (z.B. HABM) anzustreben. Je nach Formalisierungsgrad der Beteiligung und Bedeutung der Agentur sind damit bisweilen auch unterschiedliche institutionelle Modalitäten (z.B. Übernahme des EU-Rechts) verbunden. In wiederum anderen Fällen ist auch ein gänzlicher Verzicht auf eine Teilnahme opportun (z.B. EMSA). In denjenigen Fällen, in denen die Schweiz eine Teilnahme an einer Agentur anstrebt, wird sich der Bundesrat weiterhin dafür einsetzen, dass die Mitspracherechte so optimal wie möglich ausgestaltet sind.

Ob – gegebenenfalls vor dem Hintergrund entsprechender Entwicklungen innerhalb der EU – eine Vereinheitlichung oder zumindest Kategorisierung der Zusammenarbeitsformen trotz der grossen Heterogenität der Agenturen möglich ist, gilt es in Zukunft zu prüfen. Eine gewisse Vereinheitlichung könnte insbesondere dort angestrebt werden, wo formalisierte Beteiligungsformen an den Agenturen immer wiederkehrende Regelungsgegenstände enthalten. Dies gilt namentlich für die Regelung der Finanzkontrollbestimmungen sowie der Vorrechte und Immunitäten.

Bis anhin gilt jedoch, dass die Schweiz ihre jeweiligen Einflussmöglichkeiten in den hochspezialisierten Aufgabenbereichen der Agenturen – unabhängig von der gewählten Beteiligungsform - am effektivsten über die Qualität ihrer Experten ausschöpfen kann. Die Beibehaltung und Förderung des internationalen Ansehens der Experten sowie die Sicherstellung ihrer Teilnahme dürften daher von grosser Bedeutung für die Schweiz sein.