

13.108

Botschaft

zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Kooperationsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten über die europäischen Satellitennavigationsprogramme Galileo und Egnos

vom 13. Dezember 2013

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Kooperationsabkommens zwischen der Schweiz einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die europäischen Satellitennavigationsprogramme Galileo und Egnos und über seine Umsetzung (Entwurf einer Änderung des Güterkontrollgesetzes).

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

13. Dezember 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das Kooperationsabkommen regelt die Teilnahme der Schweiz an den europäischen Satellitennavigationsprogrammen Galileo und Egnos. Damit verbunden ist eine Änderung des Güterkontrollgesetzes.

Die europäischen Satellitennavigationsprogramme Galileo und Egnos wurden Mitte der 1990er-Jahre von der Europäischen Union und der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) gemeinsam lanciert. Seit 2008 liegt die Gesamtverantwortung bei der Europäischen Union. Am 13. März 2009 hat der Bundesrat das Verhandlungsmandat zur Teilnahme der Schweiz an diesen Programmen verabschiedet. Nach sechs Verhandlungsrunden konnte das Kooperationsabkommen am 12. März 2013 paraphiert werden.

Das Abkommen ermöglicht es der Schweiz, sich umfassend an Galileo und Egnos zu beteiligen. Galileo ist ein satellitengestütztes Navigationssystem, das aus 30 Satelliten und spezifischen Bodenstationen besteht. Galileo wird fünf verschiedene Dienste anbieten, ein frei zugängliches Signal (Open Service), einen Commercial Service für Marktanwendungen, Anwendungen im Sicherheitsbereich (Safety of Life Service und Search and Rescue Service) und einen öffentlich regulierten Dienst (Public Regulated Service) für sensible Anwendungen für staatlich autorisierte Nutzer. Bis 2015 dürften 18 der 30 Satelliten im Orbit sein und einen präoperationellen Betrieb für einige der Dienste ermöglichen. Der Endausbau mit 30 Satelliten dürfte ab 2019/2020 erreicht sein. Egnos ist ein regionales System, das Signale von globalen Satellitenkonstellationen hinsichtlich ihrer Genauigkeit und Zuverlässigkeit verbessert. Egnos ist seit März 2011 in Betrieb.

Aufgrund der Wahrung wichtiger Interessen und wegen der besonderen Dringlichkeit hat der Bundesrat nach Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen beschlossen, das Abkommen vorläufig anzuwenden.

Mit dieser Vorlage werden das Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union zur Teilnahme der Schweiz an den genannten Programmen und die damit verbundene Änderung des Güterkontrollgesetzes den eidgenössischen Räten zur Genehmigung unterbreitet.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 27. Februar 2008 legte der Bundesrat im Rahmen seiner Beschlüsse zum weiteren europapolitischen Vorgehen fest, dass die Schweiz in verschiedenen Bereichen die Beziehungen mit der Europäischen Union (EU) vertiefen soll. Hierbei hat er sieben prioritäre Dossiers definiert, in welchen entweder Verhandlungen mit der EU geführt beziehungsweise weitergeführt oder Verhandlungsmandate vorbereitet werden sollen. Zur zweiten Gruppe gehörte auch die Teilnahme der Schweiz an den europäischen Satellitennavigationsprogrammen «Galileo» und «European Geostationary Navigation Overlay Service» (Egnos)».

Am 13. März 2009 hat der Bundesrat das Verhandlungsmandat zur Teilnahme der Schweiz an den «Global Navigation Satellite Systems»-Programmen (GNSS-Programmen) verabschiedet. Er hat darin die Rahmenbedingungen und die Stossrichtung für die Verhandlungen festgelegt und gleichzeitig den Auftrag erteilt, ein Finanzierungskonzept zur haushaltsneutralen Finanzierung des Schweizer Beitrags vorzulegen.

Das Kooperationsabkommen soll es der Schweiz ermöglichen, sich an den GNSS-Programmen umfassend zu beteiligen. Die Beteiligung soll schrittweise erfolgen. Ferner sollen optimale Bedingungen für die schweizerische Raumfahrts- und Dienstleistungsindustrie geschaffen werden, beispielsweise durch eine Einsitznahme als Beobachterin in den relevanten Gremien. Ferner sollen über das Kooperationsabkommen die Zugangsmöglichkeit zu allen Signalen gewahrt werden.

Die Aussenpolitischen Kommissionen (APK) des National- und Ständerates haben am 8. Mai 2009 (APK-S) und am 18. Mai 2009 (APK-N) zustimmend vom Mandat Kenntnis genommen.

1.2 Verlauf der Verhandlungen

Die EU hat ihr Verhandlungsmandat am 29. Juni 2010 verabschiedet. Am 21. September 2010 haben die ersten Verhandlungen stattgefunden. Die Verhandlungen sowie die vor Verabschiedung des Verhandlungsmandats mit der EU geführten informellen Gespräche haben jeweils in einer offenen und konstruktiven Atmosphäre stattgefunden. Sie waren vom Willen geprägt, eine gemeinsame Lösung zu finden. So gewährte die EU – obwohl erst Verhandlungen über die Teilnahme der Schweiz an den GNSS-Programmen geführt wurden – der Schweiz eine befristete Einsitznahme in den Gremien der GNSS-Programme (konkret im «European GNSS Programmes Committee» und im «GNSS Security Board»). Die auf Goodwill der EU beruhenden Einsitznahmen waren jedoch nur bis Ende April 2012 möglich.

Zur Aushandlung des Kooperationsabkommens haben sechs Verhandlungsrunden stattgefunden, die letzte am 13. November 2012. Im Anschluss an diese sechste Verhandlungsrunde konnte das Kooperationsabkommen am 12. März 2013 parapiert werden.

1.3 Verhandlungsergebnis

Im Kooperationsabkommen werden die Rahmenbedingungen sowie die Rechte und Pflichten der künftigen Zusammenarbeit im Bereich der GNSS-Programme geregelt. Das Kooperationsabkommen ist unbefristet und grundsätzlich auf eine langfristige Zusammenarbeit ausgerichtet, kann aber unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist jederzeit aufgelöst werden. Das Kooperationsabkommen enthält allgemeine Bestimmungen zu den Zielen und den Grundsätzen der Zusammenarbeit. Neben den Bestimmungen zur Berechnung und Staffelung des finanziellen Beitrags der Schweiz sind die Bestimmungen zu den Rechten und Pflichten beim Signalzugang und bei der Einsitznahme in Gremien sowie die auf dem Äquivalenzprinzip beruhenden Bestimmungen zur Ausfuhrkontrolle und zur Sicherheit zentral.

1.4 Überblick über den Inhalt des Abkommens

Die europäischen Satellitennavigationsprogramme Galileo und Egnos wurden Mitte der 1990er-Jahre von der EU und der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) gemeinsam lanciert. Seit 2008 liegt die Gesamtverantwortung bei der EU.

Galileo ist ein satellitengestütztes Navigationssystem, das aus 30 Satelliten und spezifischen Bodenstationen besteht. Galileo wird fünf verschiedene Dienste anbieten, ein frei zugängliches Signal (*Open Service*), einen *Commercial Service* für Marktanwendungen, Anwendungen im Sicherheitsbereich (*Safety of Life Service* und *Search and Rescue Service*) und einen öffentlich regulierten Dienst (*Public Regulated Service; PRS*) für sensible Anwendungen für staatlich autorisierte Nutzer. Bis 2015 dürften 18 der 30 Satelliten im Orbit sein und einen präoperationellen Betrieb für einige der Dienste ermöglichen. Der Endausbau mit 30 Satelliten dürfte ab 2019/2020 erreicht sein.

Egnos ist ein regionales System, das die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Signale von globalen Satellitenkonstellationen verbessert. Es ist seit März 2011 in Betrieb.

Im Kooperationsabkommen werden die Rahmenbedingungen sowie die Rechte und Pflichten der künftigen Zusammenarbeit der EU und der Schweiz im Bereich der GNSS-Programme geregelt. Die Schweiz erhält durch das Kooperationsabkommen grundsätzlich Zugang zu allen Signalen (für den PRS-Zugang ist eine zusätzliche Vereinbarung vorgesehen) und ist in die entsprechenden Gremien eingebunden. Im Gegenzug zu den gewährten Rechten beteiligt sich die Schweiz auf der Basis eines auf dem Bruttoinlandprodukt (BIP) beruhenden Berechnungsschlüssels anteilmässig an der Finanzierung der GNSS-Programme.

Die technologischen Herausforderungen, das Innovationspotenzial und die damit verbundenen Marktchancen, die durch die GNSS-Programme entstehen, sind nachhaltig und gross. Angesichts der vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten der GNSS-Programme beziehungsweise der von diesen generierten Signalen besteht ein grosses Potenzial für einen breiten Nutzerkreis.

1.5

Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 14. August 2013 vom Bundesrat auf Antrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) eröffnet. Bis zum 14. Oktober 2013 sind insgesamt 35 Rückmeldungen eingegangen. Dabei wurde in 5 auf eine materielle Stellungnahme verzichtet. 27 Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer befürworten das Kooperationsabkommen, 3 Eingaben waren ablehnend.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die sich äussernden Kantone unterstützen die Teilnahme der Schweiz an den GNSS-Programmen. Sie halten fest, dass insbesondere der PRS dem Bevölkerungsschutz zur Erfüllung seiner Aufgaben dienen kann, und wünschen, dass zum zusätzlich abzuschliessenden Abkommen, welches für den Zugang zum PRS notwendig sein wird, erneut eine Vernehmlassung durchgeführt wird. Ferner haben sie zur Kenntnis genommen, dass den Kantonen durch die Teilnahme an den GNSS-Programmen keine Kosten entstehen.

Seitens der politischen Parteien sind vier Stellungnahmen eingegangen. CVP, FDP und SP stimmen dem Kooperationsabkommen zu. Sie sehen darin Vorteile für den Forschungs- und Industriestandort Schweiz. CVP und FDP begrünnen, dass die Finanzierung der Schweizer Beteiligung haushaltsneutral erfolgen soll und dass die Beiträge ab 2014 von den verschiedenen Departementen kompensiert werden müssen. Die SVP lehnt das Kooperationsabkommen ab. Sie nennt neben europapolitischen Gründen insbesondere sicherheitspolitische bzw. neutralitätspolitische Bedenken. Auch äussert sie sich kritisch über den allfälligen Nutzen von Galileo für die Industrie.

Die sich im Rahmen des Verfahrens äussernden Verbände, Konferenzen und Gewerkschaften begrünnen das ausgehandelte Abkommen grossmehrheitlich. Sie sehen darin unter anderem grosse Chancen für den Forschungs- und Industriestandort Schweiz. Der betroffene Fachverband Ingenieur-Geometer Schweiz bzw. die Konferenz der Kantonalen Vermessungsämter sind an einem möglichst freien Zugang zu den angebotenen Diensten interessiert. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund stimmt dem Abkommen zu, ist jedoch mit der vom Bundesrat gewählten haushaltsneutralen Finanzierung nicht einverstanden. Der Schweizerische Bauernverband lehnt das Abkommen ab, falls dieses zu einer Kürzung des Agrarkredits führen sollte und nicht über die allgemeine Kasse des Bundes finanziert werden kann. Eine grundsätzlich ablehnende Haltung zum Abkommen nimmt der Schweizerische Gewerbeverband ein. Auch er hat insbesondere sicherheitspolitische bzw. neutralitätspolitische Bedenken und äussert sich kritisch über den allfälligen Nutzen von Galileo für die Industrie.

Auf wenig Verständnis stiess allgemein die Kürzung des Vernehmlassungsverfahrens von drei auf zwei Monate.

Für den Vernehmlassungsbericht verweisen wir auf: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2013 > UVEK.

1.6

Würdigung

An der Interessenlage der Schweiz hat sich im Grundsatz seit der im Jahr 2003 bei den Stakeholdern durchgeführten Umfrage nichts Wesentliches verändert – im Vordergrund stehen auch weiterhin wirtschafts-, forschungs-, raumfahrts-, europa- und sicherheitspolitische Interessen.

Mit dem Kooperationsabkommen wahrt die Schweiz ihre Chancen, am grossen Potenzial der GNSS-Programme optimal zu partizipieren. Der Aufbau der GNSS-Programme eröffnet der Schweiz neue Möglichkeiten. Zur Sicherung der Schweizer Weltrauminteressen, insbesondere hinsichtlich der globalen Satellitennavigation, leistet das Kooperationsabkommen einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag. Nur mit diesem Kooperationsabkommen besteht die Möglichkeit zur Einsitznahme in den relevanten Gremien und nur mit diesem Abkommen können die bestmöglichen Bedingungen für den Forschungs- und Industriestandort Schweiz sowie die Zugangsmöglichkeiten zum PRS gewahrt werden.

Bezüglich der wirtschaftspolitischen Interessen der Schweiz ist festzuhalten, dass die technologischen Herausforderungen, das Innovationspotenzial und die damit verbundenen Marktchancen, die durch die GNSS-Programme entstehen, nachhaltig hoch bleiben werden. Entsprechend dürfte es für den Schweizer Industrie- und Forschungsstandort wichtig sein, in möglichst gleichberechtigter Weise an diesen Programmen partizipieren zu können. Ferner wird durch die Satellitennavigation beziehungsweise die entsprechenden Signale ein grosses Anwendungspotenzial geschaffen. Schätzungen belaufen sich für 2020 auf 165 Milliarden Euro¹ (orts-basierte Dienste u. a. im Tourismus, Verkehrs- und Flottenmanagement auf Strasse, Schiene, zu Wasser und in der Luft, Landwirtschaft, Suche von verschollenen Personen usw.).

Die Vorgaben des Verhandlungsmandats wurden – abgesehen von wenigen Ausnahmen – erfüllt. Teilweise wurden die Vorgaben übertroffen, teilweise konnten jedoch lediglich die im Verhandlungsmandat genannten Rückfallpositionen erreicht werden.

Im Hinblick auf den zu leistenden finanziellen Beitrag ist das Verhandlungsergebnis unter den Vorgaben aus dem Verhandlungsmandat geblieben. Ferner kann der Schweizer Beitrag, der für die Beteiligung von 2008–2013 entrichtet wird, gestaffelt und teilweise nach 2013 überwiesen werden. (Norwegen bezahlte 2009 den Gesamtbeitrag von rund 79 Millionen Euro für die Teilnahme an den GNSS-Programmen von 2008–2013.)

Vollumfänglich erfüllt wurden die Vorgaben aus dem Verhandlungsmandat hinsichtlich des Beschaffungsrechts. Die Schweizer Industrie erhält einen gleichberechtigten Zugang zu Beschaffungsausschreibungen im Zusammenhang mit den GNSS-Programmen. Im Hinblick auf die Dienstleistungsbeschaffungen kann das Kooperationsabkommen als grosser Erfolg bezeichnet werden. Die sonst strikt reziproken Listen für Dienstleistungsverfahren werden im Zusammenhang mit den GNSS-Programmen quasi einseitig geöffnet.

¹ Die entsprechende Pressemitteilung vom 10. November 2010 ist abrufbar unter www.gsa.europa.eu > The Market > News.

Das Kooperationsabkommen sieht in den Bereichen der Ausfuhrkontrolle und der Sicherheit die Äquivalenz der beiden Rechtsordnungen vor. Die in diesem Zusammenhang vorgesehenen Bestimmungen zu Schutzmassnahmen (Safeguard Measures) sowie die Möglichkeit der einseitigen Anrufung von Schiedsgerichten sind als positiv zu werten, zumal sich die Europäische Kommission seit Beginn der Neunziger Jahre nie dazu bereit erklärt hat, dass Schiedsgerichte unilateral angerufen werden können.

Im Laufe der Gespräche und Verhandlungen mit der Europäischen Kommission und mit Blick auf die Entwicklungen bei den GNSS-Programmen – Abschluss der Errichtungsphase per 2019 oder 2020 – hat sich gezeigt, dass eine Beteiligung der Schweiz auf eine langfristige Zusammenarbeit ausgerichtet sein sollte. Es ist nicht sinnvoll, sich einzig am Aufbau, nicht aber an der Betriebsphase der GNSS-Programme zu beteiligen. Das Kooperationsabkommen sieht daher keine zeitliche Befristung vor.

Im Kooperationsabkommen wird der Schweiz die Möglichkeit zur Teilnahme an der Agentur für das Europäische GNSS (GSA) sowie der Zugang zum PRS zugesichert, unter Vorbehalt des Abschlusses von separaten Vereinbarungen. Die Vorgaben aus dem Verhandlungsmandat konnten bezüglich GSA und PRS nicht vollumfänglich erfüllt werden, indem für diese Elemente noch zusätzliche Abkommen notwendig sind. Diesbezügliche Verhandlungen werden so bald als möglich aufgenommen. Damit bei PRS keine Sicherheitslücken entstehen und sich die Schweiz einen permanenten Zugang zu diesen Signalen sichern kann, wird ein Mechanismus für die Übernahme von technischen Bestimmungen vorzusehen sein. Die Vereinbarung zu PRS kann allerdings erst abgeschlossen werden, wenn auf EU-Seite die Durchführungsbestimmungen zu PRS definiert sind, was gemäss aktuellen Informationen Ende 2013 der Fall sein dürfte. Der garantierte Zugang zu PRS für die Schweiz ist mit vorliegendem Abkommen nicht abschliessend gesichert, die beiden formellen Vorbedingungen – der Abschluss des vorliegenden Abkommens und das bereits bestehende Sicherheitsabkommen² – sind aber erfüllt.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

Präambel

In der Präambel wird auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz als neutraler Staat verwiesen, und der Abkommenstext definiert als übergeordnetes Ziel die Zusammenarbeit im Bereich der unter ziviler Kontrolle stehenden Satellitennavigationssysteme.

Dadurch wird dem Neutralitätsstatus der Schweiz Rechnung getragen.

² Abkommen vom 28. April 2008 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlusssachen (SR 0.514.126.81).

Art. 1 Ziel

In Absatz 1 wird als Ziel des Kooperationsabkommens die Förderung einer langfristigen und vertieften Zusammenarbeit der Schweiz und der EU bei der zivilen Satellitennavigation und im Speziellen bei den GNSS-Programmen statuiert.

In Absatz 2 wird der Inhalt des Kooperationsabkommens, nämlich die Regelung der Rechte und Pflichten, umschrieben.

Art. 2 Begriffsbestimmungen

Dieser Artikel enthält eine Reihe von Definitionen, welche für das Kooperationsabkommen beziehungsweise für die Kooperation im Bereich der zivilen Satellitennavigation von Bedeutung sind. Speziell zu erwähnen ist der in Absatz 6 umschriebene PRS: ein von Galileo angebotener, gesicherter Dienst, mit eingeschränktem Zugang, der speziell auf die Bedürfnisse autorisierter Nutzer des öffentlichen Sektors ausgerichtet ist.

Art. 3 Grundsätze für die Kooperation

Unter diesem Titel wird auf die allgemeinen Prinzipien der Zusammenarbeit hingewiesen. Besonders hervorzuheben ist Absatz 1, in welchem unter anderem die Zugangsmöglichkeiten zu allen Diensten verankert sind.

Art. 4 Kooperationstätigkeiten

Die Sektoren, in welchen eine Zusammenarbeit gestützt auf das Kooperationsabkommen möglich ist, sind in Absatz 1 nicht abschliessend aufgezählt. In Absatz 3 werden die Vertragsparteien angehalten, sich um ein bestmögliches Mass an Zusammenarbeit zu bemühen.

In Absatz 2 wird einschränkend festgehalten, dass das Kooperationsabkommen weder einen Einfluss auf die gestützt auf europäisches Recht geschaffenen institutionellen Strukturen der GNSS-Programme hat noch die geltenden Rechtsvorschriften in Bezug auf Nonproliferations- und Ausfuhrkontrollverpflichtungen berührt. Zudem hat das Kooperationsabkommen keinen Einfluss auf die Kontrolle von immateriellen Technologietransfers oder auf innerstaatliche Massnahmen in Bezug auf die Sicherheit.

Art. 5 Funkfrequenzspektrum

Fragen betreffend das Funkfrequenzspektrum sollen im Rahmen der Zusammenarbeit in der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunication Union, ITU) und gestützt auf deren einschlägigen Bestimmungen geklärt werden. Ferner wird die Verpflichtung statuiert, Frequenzzuweisungen zu schützen und Interferenzen sowie Unterbrüche der Funkfrequenzen zu vermeiden.

Art. 6 Wissenschaftliche Forschung und Ausbildung

Auch im Sinne der Stärkung der Schweiz als Forschungsstandort wird vereinbart, dass die Vertragsparteien gemeinsame Forschungs- und Ausbildungsaktivitäten fördern, insbesondere soll dies zur Weiterentwicklung der GNSS-Programme beitragen.

Art. 7 Beschaffungswesen

Die Schweiz erhält einen gleichberechtigten Zugang zu den Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit den GNSS-Programmen stehen. Davon ausgenommen sind – gestützt auf die bereits geltenden Abkommen³ – weiterhin die sicherheitsrelevanten Beschaffungen. Die ansonsten strikt reziprok ausgestalteten Listen für Dienstleistungsbeschaffungen werden nun für Dienstleistungen im Zusammenhang mit den GNSS-Programmen zugunsten der Schweiz geöffnet.

Art. 8 Industrielle Kooperation

Gestützt auf diesen Artikel verpflichten sich die Vertragsparteien, die Industriezusammenarbeit zu unterstützen. Diese soll zum Erfolg der GNSS-Programme beitragen.

Art. 9 Rechte des geistigen Eigentums

Die Vertragsparteien verpflichten sich zum Schutz des geistigen Eigentums. Dieser Schutz erfolgt im Rahmen des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen)⁴.

Art. 10 Exportkontrolle

In Absatz 1 verpflichtet sich die Schweiz, die Bestimmungen zu Exportkontrollen der GNSS-Programme in Übereinstimmung mit dem in der Schweiz geltenden Recht äquivalent umzusetzen. Ist keine äquivalente Umsetzung möglich, können «Schutzmassnahmen» nach Artikel 22 ergriffen werden (Abs. 2). Die Kontrollen beschränken sich explizit auf Güter, die spezifisch für die GNSS-Programme entwickelt und modifiziert worden sind. Aufgrund dieser neuen Verpflichtungen muss das Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996⁵ (GKG) angepasst werden.

Art. 11 Handel und Marktentwicklung

Gestützt auf diesen Artikel verpflichten sich die Vertragsparteien den für die GNSS-Programme relevanten Handel und den Markt zu fördern bzw. weiterzuentwickeln. Die Rechte und Verpflichtungen, welche sich aus dem WTO-Abkommen ergeben, bleiben ausdrücklich vorbehalten. Insbesondere sollen die Vertragsparteien dazu beitragen, dass die GNSS-Programme einer breiten Öffentlichkeit bekannt werden. Ferner soll ein «GNSS User Forum» dazu beitragen, die Bedürfnisse der Nutzer der GNSS-Programme zu eruieren.

³ WTO-Abkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR **0.632.231.422**, GPA-Abkommen) und das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (SR **0.172.052.68**).

⁴ Anhang 1C des Abkommens vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation (SR **0.632.20**).

⁵ SR **946.202**

Art. 12 Normen, Zertifizierung und Regelungsmassnahmen

Artikel 12 verpflichtet die Vertragsparteien zur gemeinsamen Entwicklung von Galileo- und Egnos-Normen bzw. -Anwendungen und zur Förderung der Zusammenarbeit. Insbesondere sollen unnötige Handelshemmnisse vermieden werden. Die Schweiz wird verpflichtet, in ihrer Gerichtsbarkeit Galileo nicht schlechter zu behandeln, als andere Anbieter von Satellitennavigationsdiensten und -systemen.

Art. 13 Sicherheit

Die Bestimmung in Absatz 1 verpflichtet die Vertragsparteien, die GNSS-Programme insbesondere gegen missbräuchliche Verwendung, Frequenzstörungen und feindliche Aktivitäten zu schützen. Ausdrücklich vorbehalten bleiben dabei die in Artikel 4 Absatz 2 formulierten Einschränkungen.

Die Bestimmung von Absatz 2 soll die Äquivalenz der Rechtsordnungen im Bereich der Sicherheit garantieren. Kann diese Äquivalenz nicht erreicht werden, bleiben Schutzmassnahmen nach Artikel 22 möglich.

Art. 14 Austausch von Verschlusssachen

Die Bestimmung regelt Austausch und Schutz von klassifizierten Informationen und Dokumenten unter den Vertragsparteien.

Art. 15 Zugang zu Diensten

Absatz 1 sichert den grundsätzlichen Zugang beziehungsweise die grundsätzliche Zugangsmöglichkeit zu allen Signalen der GNSS-Programme.

Bezüglich PRS wird festgehalten, dass die Schweiz am Zugang zum PRS interessiert ist, dieser Zugang allerdings Gegenstand eines separaten Abkommens sein muss (Abs. 2). Die entsprechende Rechtsgrundlage der EU⁶ sieht vor, dass Drittstaaten wie die Schweiz nur dann Zugang zum PRS erhalten sollen, wenn einerseits ein Kooperationsabkommen und ein Sicherheitsabkommen zwischen dem Drittstaat und der EU bestehen und andererseits ein separates PRS-Abkommen abgeschlossen wird. Mit dem vorliegenden Kooperationsabkommen und dem zwischen der Schweiz und der EU seit 2008 bestehenden Sicherheitsabkommen⁷ erfüllt die Schweiz die erste Bedingung. Das notwendige PRS-Abkommen muss zusätzlich verhandelt werden.

Derzeit erarbeitet die EU die Modalitäten des PRS-Zugangs, die so genannten Minimalstandards. Diese sollen per Ende 2013 verabschiedet werden. Im Kooperationsabkommen wird der Schweiz zugesichert, dass die Arbeiten zur Aushandlungen eines erforderlichen PRS-Abkommens umgehend in die Wege geleitet werden, wenn die Europäische Kommission das dazu notwendige Verhandlungsmandat erhalten hat.

⁶ Artikel 3 Absatz 5 des Beschlusses Nr. 1104/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Regelung des Zugangs zum öffentlichen regulierten Dienst, der von dem weltweiten Satellitennavigationssystem bereitgestellt wird, das durch das Programm Galileo eingerichtet wurde (ABl. L 287 vom 4.11.2011, S. 1).

⁷ Abkommen vom 28. April 2008 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlusssachen (SR 0.514.126.81).

Art. 16 Beteiligung an der Agentur für das europäische GNSS

Dieser Artikel sichert der Schweiz grundsätzlich das Teilnahmerecht an der GSA zu. Die GSA wird für die Europäische Kommission verschiedene Aufgaben bei der Programmdurchführung wahrnehmen. Für Drittstaaten wie die Schweiz bedarf es jedoch einer separaten Vereinbarung zwischen der Schweiz und der Europäischen Kommission, welche die Art und Weise der Beteiligung regelt⁸.

Art. 17 Teilnahme an Ausschüssen

Die Schweiz wird als Beobachterin zu allen relevanten Ausschüssen eingeladen. Ihr Teilnahmerecht beinhaltet namentlich die Teilnahme am «European GNSS Programmes Committee» und am «GNSS Security Board».

Art. 18 Finanzierung

Im Gegenzug zu den gewährten Rechten beteiligt sich die Schweiz anteilmässig an den Haushaltsmitteln der EU für die GNSS-Programme, die sich für die Jahre 2008–2013 auf 3,405 Milliarden Euro belaufen. Diese anteilmässige Beteiligung der Schweiz erfolgt gestützt auf das Verhältnis der BIP der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten. Der Verteilschlüssel lautet: $BIP_{CH}/BIP_{EU-Mitgliedstaaten}$.

Für die Zeit von 2008–2013 ist zudem zu beachten, dass sich die Schweiz bereits über das 7. Forschungsrahmenprogramm an gewissen Kosten der GNSS-Programme beteiligt hat. Deshalb können diese Kosten angerechnet bzw. aus Sicht der Schweiz in Abzug gebracht werden. Ferner sind im Schweizer Beitrag die 10 Millionen Franken inbegriffen, welche die Schweiz als Beitrag an den EU-Teil für die Phase der *in orbit validation* von Galileo in Aussicht gestellt hatte.

Daraus resultiert für die Jahre 2008–2013 ein Schweizer Beitrag von 80,050870 Millionen Euro, welcher ab 2013 in zwei Teilbeträgen zu bezahlen ist:

2013: 60 Millionen Euro

2014: 20,050870 Millionen Euro.

Ferner wird vereinbart, dass sich die Schweiz nach 2014 jährlich gemäss ausgehandeltem Verteilschlüssel bzw. bei allfälligen Erweiterungen der EU gemäss $BIP_{EU-Mitgliedstaaten+}$ beteiligt.

Auf der Basis des BIP-Berechnungsschlüssels ($BIP_{CH}/BIP_{EU-Mitgliedstaaten}$) und der geplanten Mittel, welche die EU für GNSS-Programme für die kommende Finanzperiode ab 2014 einsetzen möchte (Vorschlag des Europäischen Rates: 6,3 Milliarden Euro, Stand 7./8. Februar 2013), dürfte der jährliche Beitrag der Schweiz für die Jahre 2014–2020 bei rund 27 Millionen Euro zu veranschlagen sein, wobei im Jahr 2014 auch der letzte Teilbetrag für die Jahre 2008–2013 zu begleichen ist. Der genannte jährliche Betrag ist abhängig vom gesprochenen Budget der EU und dem BIP-Schlüssel. Es wird angenommen, dass von 2014–2020 6,3 Milliarden Euro zur Verfügung stehen, die Jahrestranche 0,9 Milliarden Euro beträgt und die Schweiz sich gemäss BIP-Schlüssel zu rund 3 Prozent an diesen Kosten beteiligt.

⁸ Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 912/2010 vom 22. September 2010 über die Errichtung der Agentur für das Europäische GNSS (ABl. L 276 vom 20.10.2010, S. 11).

Art. 19 Haftung

Die Schweiz ist von der Werkeigentümerhaftung ausgenommen. Dies ist eine logische Folge davon, dass die Schweiz dereinst, nach erfolgter Eigentumsübertragung von der ESA an die EU, auch keinen Eigentümerstatus mehr hat.

Art. 20 Gemischter Ausschuss

Gemäss Absatz 1 soll mit Inkrafttreten des Kooperationsabkommens ein Gemischter Ausschuss etabliert werden, welcher sich eine Geschäftsordnung gibt (Abs. 2). Der Gemischte Ausschuss besteht aus Vertretern der Vertragsparteien und ist mit den üblichen Kompetenzen wie Diskussionen und Lösungssuche bei Unklarheiten bezüglich Interpretation oder Umsetzung des Kooperationsabkommens betraut. Wenn Fragen hinsichtlich der äquivalenten Anwendung des Kooperationsabkommens zu klären sind, muss sich der Gemischte Ausschuss innerhalb von 15 Tagen treffen (Abs. 3). Ansonsten kann der Gemischte Ausschuss bei Bedarf von beiden Parteien einberufen werden und trifft seine Entscheide einvernehmlich. Er fasst Beschlüsse in den vom Abkommen vorgesehenen Fällen (Einsetzen von Arbeitsgruppen [Art. 20 Abs. 4]; Änderungen von Anhang I [Art. 20 Abs. 5] und zur Streitbeilegung [Art. 23]). Zudem wird der Gemischte Ausschuss in Bezug auf die Anwendung von Schutz- bzw. Ausgleichsmassnahmen konsultiert (Art. 22 Abs. 1).

Art. 21 Konsultation

Siehe Ausführungen zu Artikel 20.

Art. 22 Schutzmassnahmen

Sowohl in Artikel 10 zur Ausfuhrkontrolle als auch in Artikel 13 zur Sicherheit wird von der Äquivalenz der Rechtsordnungen ausgegangen und für den Fall, dass diese nicht erreicht werden kann, auf Artikel 22 verwiesen, wonach angemessene Schutz- bzw. Ausgleichsmassnahmen ergriffen werden dürfen. Diese Regelung entspricht derjenigen im Zollerleichterungs- und Zollsicherheitsabkommen⁹ und führt zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit, indem sowohl das Vorgehen als auch der Massnahmenumfang auf die Dauer geklärt sind. Können Differenzen über die Verhältnismässigkeit der Schutz- und Ausgleichsmassnahmen im Gemischten Ausschuss nicht geklärt werden, so kann jede Vertragspartei ein Schiedsgericht einberufen (Ab. 2). Die Modalitäten der Funktionsweise des Schiedsgerichts sind in Anhang 1 geregelt.

Art. 23 Streitbeilegung

Bei Unklarheiten bezüglich Interpretation oder Umsetzung des Kooperationsabkommens soll der Gemischte Ausschuss konsultiert werden.

⁹ Abkommen vom 25. Juni 2009 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen, mit Anhängen (SR 0.631.242.05).

Art. 24 Anhänge

Die Anhänge des Kooperationsabkommens gelten als integrale Bestandteile des Abkommenstextes. Es handelt sich hierbei um eine Standardklausel in völkerrechtlichen Verträgen.

Art. 25 Überprüfung

Artikel 25 hält fest, dass das Kooperationsabkommen im gegenseitigen Einvernehmen revidiert, geändert oder weiterentwickelt werden kann.

Art. 26 Kündigung

Das unbefristete Kooperationsabkommen (Art. 27 Abs. 3) kann gemäss Absatz 1 von beiden Vertragsparteien jederzeit schriftlich mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden.

Von einer allfälligen Kündigung nicht unmittelbar betroffen sind Vereinbarungen, welche gestützt auf das Kooperationsabkommen getroffen wurden sowie Rechte und Pflichten die sich im Zusammenhang mit dem geistigen Eigentum ergeben (Abs. 2).

Absatz 3 hält fest, dass der Gemischte Ausschuss den Vertragsparteien zu Fragen, die sich im Falle einer Kündigung ergeben könnten, Lösungsvorschläge unterbereiten soll. Für bereits Geleistetes gilt der Grundsatz «pro rata temporis».

Art. 27 Inkrafttreten

Absatz 1 bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens, welcher vom Abschluss der jeweiligen internen Genehmigungsverfahren und von der entsprechenden Notifikation der Vertragspartei abhängt. Nicht nur die EU, sondern auch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien, was erfahrungsgemäss das Inkrafttreten verzögern kann. Das Inkrafttreten erfolgt mit der Ratifikation der letzten Vertragspartei.

Gemäss Absatz 2 ist eine vorläufige Anwendung des Kooperationsabkommens mit der EU vorgesehen, welche für die Schweiz die möglichst nahtlose Teilnahme an den GNSS-Programmen sichert und somit auf den bereits über die ESA getätigten Investitionen aufbauen soll.

Absatz 3 hält fest, dass das Kooperationsabkommen auf eine unbestimmte Zeit abgeschlossen wurde.

Absatz 4 verweist auf die in sämtlichen Amtssprachen der EU verfassten Abkommenstexte und bezeichnet diese als gleichwertig.

Anhang I Schiedsverfahren

In Anhang I sind die Eckwerte zur Einsetzung eines Schiedsgerichts und die Regelungen für ein allfälliges Schiedsgerichtsverfahren nach Artikel 22 Absatz 2 enthalten. Diese entsprechen denjenigen, welche bereits für andere bilaterale Abkommen vereinbart wurden.

Siehe Ausführungen zu Artikel 18.

In den Absätzen 2, 4 und 5 werden Details, insbesondere Fristen der Zahlungsabwicklung festgehalten. Der Absatz 3 bestimmt die Spesenregelung.

3 Ausführungen zum Umsetzungserlass: Änderung des Güterkontrollgesetzes

3.1 Erforderliche Gesetzesänderung

Das Kooperationsabkommen verlangt die Äquivalenz der Rechtsordnungen im Bereich der Exportkontrolle (Art. 10). Die Güterkontrollgesetzgebung erfasst zurzeit ausschliesslich doppelt verwendbare Güter (zivile Güter, die auch für militärische Zwecke verwendet werden können) sowie besondere militärische Güter, die in den Listen der internationalen Exportkontrollregime aufgeführt sind. Ausfuhrbewilligungen können nur verweigert werden, wenn die Ausfuhr mit der Proliferation von ABC-Waffen oder der konventionellen Aufrüstung eines Staates zusammenhängen, der dadurch die regionale oder globale Sicherheit gefährdet. Bei den in die GNSS-Programme integrierten Güter handelt es sich aber um zivile Güter, bei denen ein etwaiger militärischer Verwendungszweck nicht im Vordergrund steht. Mit der vorgesehenen Gesetzesänderung soll der Bezug zum Kooperationsabkommen hergestellt und ein entsprechender Ablehnungsgrund geschaffen werden.

3.2 Erläuterung der Gesetzesänderung

Durch die Teilnahme der Schweiz an den GNSS-Programmen ist es zukünftig nicht nur im Interesse der EU, sondern auch der Schweiz, dass Satellitentechnologie kontrolliert wird, wenn durch deren Ausfuhr diese kritische Infrastruktur gefährdet werden könnte. Im GKG ist daher neu vorzusehen, dass die Ausfuhr von strategischen Gütern, die Gegenstand internationaler Abkommen der Schweiz sind, vom SECO zu bewilligen sind. Die Bewilligung wird verweigert, wenn Annahme besteht, dass die Ausfuhr eine kritische Infrastruktur gefährden könnte, an der die Schweiz beteiligt ist (Art. 6 Abs. 1^{bis}). Die beantragte Änderung des GKG eröffnet zudem die Möglichkeit, Ausfuhrgesuche aufgrund ihrer politischen Tragweite zu bewerten. Über solche Ausfuhrgesuche entscheidet eine interdepartementale Exportkontrollgruppe. Welche Güter als «strategische Güter» gelten, soll der Bundesrat bestimmen (Art. 2 Abs. 2 Bst. b), indem er in der Güterkontrollverordnung vom 25. Juni 1997¹⁰ einen entsprechenden Anhang einfügen wird. Er wird sich dabei an den Güterlisten der EU orientieren. Die Exportkontrolle mittels spezifischer Güterlisten wird bereits in bestehenden Exportkontrollregimen angewandt, sodass sich für die Behörden und die betroffene Industrie keine grundsätzlichen prozeduralen Änderungen ergeben. Zurzeit liegt jedoch seitens der EU noch keine definitive Güterliste vor, sodass eine abschliessende Bewertung der Anzahl zusätzlicher Ausfuhrgesuche nicht möglich ist. Da sich die Kontrolle jedoch auf Güter beschränkt, welche entweder für GNSS

¹⁰ SR 946.202.1

entwickelt oder modifiziert wurden, wird die Änderung eine geringe Anzahl von spezialisierten Schweizer Firmen betreffen. Dieselben Firmen werden im Gegenzug jedoch vom gleichberechtigten Zugang zur Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen profitieren können, der im Artikel 7 des Kooperationsabkommens verankert ist.

4 Auswirkungen des Abkommens und des Umsetzungserlasses

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Einen direkten Nutzen für die Bundesverwaltung wird insbesondere das PRS generieren. Dieses ist staatlichen Nutzern vorbehalten und kann verschiedenen Bundesstellen unmittelbar für die Erfüllung von Bundesaufgaben dienen. Insbesondere beim Zoll und bei den Partnern des Bevölkerungsschutzes können die Positionserkennungen von Ressourcen erhöht oder der Einsatz der verfügbaren Mittel optimiert werden.

Der direkte Nutzen der GNSS-Programme wird insbesondere durch die frei verfügbaren Dienste zu grossen Teilen auch ausserhalb der Bundesverwaltung anfallen.

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Finanzierung der Schweizer Beteiligung an den GNSS-Programmen muss gemäss Vorgaben des Bundesrates aus dem Jahr 2003 haushaltsneutral erfolgen. Die anfallenden Kosten werden – aufgrund der breiten Interessenlage – von allen Departementen kompensiert.

Hinsichtlich einer Abwälzung der Teilnahmekosten auf Dritte ist zu bemerken, dass auf Ebene der EU die ursprüngliche Projektplanung vorgesehen hatte, die Errichtung des Systems im Sinne einer «Public-Private-Partnership» (PPP) zu zwei Dritteln durch eine Gruppe von Privatunternehmen zu finanzieren. Allerdings scheiterten die diesbezüglichen Verhandlungen mit interessierten Industrieunternehmen und die EU beschloss daraufhin im Jahre 2007 die Errichtung des Systems gänzlich mit Gemeinschaftsmitteln zu finanzieren. Aufgrund dieser Erfahrungen ist fraglich, ob eine finanzielle Mitbeteiligung Dritter an den Schweizer Teilnahmekosten umsetzbar wäre.

Schweizer Beitrag für 2008–2013

Der Schweizer Beitrag für 2008–2013 ist in zwei Jahrestanchen (2013 und 2014) zu leisten.

Die Finanzierung der ersten Tranche im Jahr 2013 in Höhe von 60 Millionen Euro (rund 72 Millionen Franken) erfolgt im Rahmen des Nachtrags II 2013. Der Betrag der zweiten Tranche in Höhe von rund 20,05 Millionen Euro (rund 25 Millionen Franken) wurde in den Voranschlag 2014 aufgenommen.

Schweizer Beitrag für die Finanzperspektive 2014–2020

Die ab 2014 jährlich entstehenden Kosten von ungefähr 27 Millionen Euro (rund 33,75 Millionen Franken) wurden entsprechend dem umfassenden Nutzerkreis innerhalb der Bundesverwaltung gemäss dem vereinbarten Schlüssel auf die einzelnen Departemente wie folgt aufgeteilt:

- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation: 40 Prozent;
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung: 25 Prozent;
- Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport: 10 Prozent;
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Eidgenössisches Departement des Innern, Eidgenössisches Departement Justiz- und Polizeidepartement, Eidgenössisches Finanzdepartement: je 6,25 Prozent.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Teilnahme in den relevanten Gremien der GNSS-Programme, in der GSA, im Gemischten Ausschuss und die Arbeiten im Rahmen der Sicherheitsprüfungen verursachen einen geringen Personalbedarf (verteilt auf UVEK, WBF und VBS), der jeweils departementsintern kompensiert wird.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Auch die Kantone können von den vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten der GNSS-Programme bzw. von den generierten Signalen profitieren. Speziell das PRS kann beim Bevölkerungsschutz (Polizei und Rettungsdienste) auch den Kantonen unmittelbar bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dienen. Die Kantone haben keine finanziellen Auswirkungen zu gewärtigen.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Angeichts der vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten der GNSS-Programme besteht ein grosses Potenzial für Nutzer ausserhalb der Verwaltung, beispielsweise indem gestützt auf die Signale neue Dienstleistungen angeboten werden können. Gemäss Untersuchungen der EU wird durch die Satellitennavigation ein enormes Anwendungspotenzial geschaffen. Schätzungen belaufen sich für 2020 auf 165 Milliarden Euro¹¹.

¹¹ Die entsprechende Pressemitteilung vom 10. November 2010 ist abrufbar unter www.gsa.europa.eu > The Market > News.

Die technologischen Herausforderungen, das Innovationspotenzial und die damit verbundenen Marktchancen der GNSS-Programme bleiben auch künftig hoch. Durch das Kooperationsabkommen wird für die Schweizer Industrie und auch den Forschungsstandort Schweiz ein weitgehend gleichberechtigter Zugang geschaffen.

Angesichts dieser Vielfältigkeit der Nutzungsmöglichkeiten und der daraus resultierenden Potenziale kann im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der Interessens- und Nutzungslage davon ausgegangen werden, dass die Volkswirtschaft und der Industrie- und Forschungsstandort Schweiz von einer Teilnahme an den GNSS-Programmen in beträchtlichem Mass profitieren können.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Das Kooperationsabkommen hat keine mittel- oder unmittelbaren Auswirkungen auf die Gesellschaft. Satellitennavigationssysteme sowie eine Vielzahl von weiteren satellitengestützten Anwendungen sind hingegen aus dem heutigen Alltag nicht mehr wegzudenken.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Das Kooperationsabkommen hat keine mittel- oder unmittelbaren Auswirkungen auf die Umwelt. Hingegen sind gestützt auf die GNSS-Programme bzw. anhand der von diesen gesendeten Signalen auch Verbesserungen im Bereich des Umweltschutzes zu erwarten, beispielsweise indem der Landwirtschaft ein noch gezielterer Düngereinsatz ermöglicht wird.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹² zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹³ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

Der Abschluss des Koordinationsabkommens ist aber mit dem in der Legislaturplanung genannten Ziel 9 kompatibel, das Verhältnis der Schweiz zur EU zu stärken und neue Abkommen in Bereichen, die im gegenseitigen Interesse liegen, abzuschliessen. Entsprechend hat der Bundesrat den Abschluss der Verhandlungen zum Kooperationsabkommen in die «Ziele des Bundesrates 2013, Band I und II»¹⁴ aufgenommen.

¹² BBl 2012 481

¹³ BBl 2012 7155

¹⁴ Die Jahresziele 2013 des Bundesrates sind im Internet abrufbar unter: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Politische Planung > Jahresziele.

5.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Gemäss aussenpolitischer Strategie 2012–2015¹⁵ bilden die EU und ihre Mitgliedstaaten einen von vier strategischen Schwerpunkten der Aussenpolitik. Obwohl der Abschluss des vorliegenden Kooperationsabkommens darin nicht explizit erwähnt wird, ist er von der übergeordneten Strategie, die Beziehungen zur EU unter langfristiger Wahrung des politischen Handlungsspielraums und der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz anzupassen und zu vertiefen, abgedeckt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung¹⁶ (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹⁷, RVOG).

6.2 Erlassform

6.2.1 Erlassform des Abkommens

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 1–3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Das vorliegende Kooperationsabkommen ist unbefristet und kündbar (vgl. Art. 26 Abs. 1 und 27 Abs. 3 des Kooperationsabkommens) und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Die im Kooperationsabkommen vorgesehene Pflicht zur gleichwertigen Regelung der Exportkontrolle für strategische Güter macht eine Änderung des GKG erforderlich.

¹⁵ Die aussenpolitische Strategie ist im Internet abrufbar unter: www.eda.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Die schweizerische Aussenpolitik.

¹⁶ SR 101

¹⁷ SR 172.010

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Kooperationsabkommens ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

6.2.2 Erlassform des Umsetzungserlasses

Nach Artikel 141a Absatz 2 BV können die Gesetzesänderungen, die für die Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags erforderlich sind, der dem fakultativen Referendum untersteht, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden. Die vorgeschlagene Revision des GKG dient der Umsetzung des Kooperationsabkommens mit der EU zur Teilnahme der Schweiz an den europäischen Satellitennavigationsprogrammen Galileo und Egnos und ergibt sich unmittelbar aus den darin enthaltenen Verpflichtungen. Der Entwurf des Umsetzungserlasses kann deshalb in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden.

6.3 Vorläufige Anwendung

Nach Artikel 7b Absatz 1 RVOG kann der Bundesrat bei völkerrechtlichen Verträgen, für deren Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, die vorläufige Anwendung beschliessen oder vereinbaren, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten.

Die Voraussetzung der Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz ist aus Sicht des Bundesrates aus folgenden Gründen erfüllt:

Die Schweiz ist nur noch bis zum Abschluss der Entwicklungs- und Validierungsphase, die gemäss aktueller Planung im Winter 2013 beendet werden dürfte, über das entsprechende Programm der ESA in Galileo eingebunden. Mit dem Abschluss des vorliegenden Kooperationsabkommens und dessen vorläufiger Anwendung kann eine nahtlose Teilnahme an den GNSS-Programmen gesichert werden. Dies erlaubt es der Schweiz, auf den bereits über die ESA getätigten Investitionen aufzubauen. Zudem kann sich die Schweiz mit der vorläufigen Anwendung des Abkommens den Zugang zu den relevanten Gremien sichern. Dies ist wichtig, um die weiteren Entwicklungen weiterverfolgen zu können. Die EU gewährte der Schweiz eine befristete Einsitznahme in den Gremien der GNSS-Programme («European GNSS Programmes Committee» und «GNSS Security Board»). Seit April 2012 und bis zur vorläufigen Anwendung des Abkommens hatte die Schweiz aber keinen Zugang zu diesen Gremien.

Die Voraussetzung der besonderen Dringlichkeit ist aus Sicht des Bundesrates aus folgenden Gründen erfüllt:

Gemäss ausgehandeltem Abkommenstext müssen gewisse Bestimmungen vor Ende 2013 angewendet werden. Dies gilt insbesondere für die finanziellen Bestimmungen, gemäss welchen die Schweiz im Jahr 2013 einen Teil ihres Finanzbeitrags leisten soll. Aufgrund der Dauer der Ratifizierungsprozesse ist daher eine vorläufige Anwendung nötig. Ohne vorläufige Anwendung wären Nachverhandlungen zu führen, deren Abschluss nur zu schlechteren Bedingungen möglich sein dürfte. Ausserdem ist es für Schweizer Dienstleistungserbringer zentral, dass sie sich möglichst früh auf dem Beschaffungsmarkt positionieren können.

Der Bundesrat beschloss deshalb, der EU mit der Unterzeichnung des Abkommens sein Einverständnis zu notifizieren, das Abkommen gemäss Art. 27 Absatz 2 vorläufig anzuwenden. Die Aussenpolitischen Kommissionen wurden am 11. September 2013 (APK-N) und am 10. Oktober 2013 (APK-S) gemäss Artikel 152 Absatz 3^{bis} des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁸ konsultiert und haben der vorläufigen Anwendung des Abkommens zugestimmt.

Nach Artikel 7b Absatz 2 RVOG endet die vorläufige Anwendung, wenn der Bundesrat nicht innerhalb von sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Vertrags unterbreitet. Mit dem Unterbreiten der vorliegenden Botschaft ist die vorgeschriebene Frist eingehalten.

¹⁸ SR 171.10