



# Die Schweiz und Europa





Seit der Ablehnung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) durch das Schweizer Stimmvolk 1992 verfolgt unser Land seine Interessen und Anliegen gegenüber seiner wirtschaftlich wie politisch wichtigsten Partnerin, der EU, auf bilateralem Weg. Das bedeutet, dass die Schweiz und die EU ihre Zusammenarbeit in spezifischen, klar umgrenzten Bereichen mit sogenannten bilateralen Abkommen regeln. Mit diesen Abkommen wird einerseits der gegenseitige Marktzugang in einer Reihe von Wirtschaftssektoren verbessert. Andererseits wird eine engere Kooperation in Bereichen wie Forschung, Sicherheit, Asyl, Umwelt, Bildung und Kultur angestrebt.



Bundesrat Joseph Deiss  
Vorsteher des Eidgenössischen  
Volkswirtschaftsdepartements  
(EVD)

Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU haben sich seit dem Abschluss des Freihandelsabkommens von 1972 entwickelt und sind in mehreren Etappen ausgeweitet und vertieft worden. Die bilateralen Abkommen I von 1999 haben die Schweizerinnen und Schweizer im Jahr 2000 in einem Volksreferendum gutgeheissen. 2004 folgte der Abschluss der bilateralen Abkommen II. 2005 hat das schweizerische Stimmvolk in der Abstimmung über Schengen/Dublin und die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten wiederum zwei wichtige europapolitische Vorlagen angenommen. Damit hat es den bilateralen Weg ein weiteres Mal bestätigt.

Der bilaterale Weg hat sich bisher als erfolgreiche Interessenpolitik der Schweiz in Europa bewährt. Dieser Erfolg war nur möglich, weil die Schweiz eine faire und zuverlässige Verhandlungs- und Vertragspartnerin ist und sich für eine konstruktive, lösungsorientierte Zusammenarbeit mit der EU einsetzt. Zudem nimmt unser Land seine solidarische Mitverantwortung für die Wahrung und Förderung der Stabilität und des Wohlstandes auf dem europäischen Kontinent wahr – beispielsweise durch eine substanzielle Unterstützung der mittel- und ost-europäischen Länder seit Ende des Kalten Krieges.



Bundesrätin  
Micheline Calmy-Rey  
Vorsteherin des Eidgenös-  
sischen Departements für  
auswärtige Angelegenheiten  
(EDA)

In der EU hat das 21. Jahrhundert bereits wichtige Entwicklungen gebracht: Am 1. Mai 2004 hat sich die Union um zehn neue, vorwiegend ost- und mitteleuropäische Länder auf 25 Mitgliedstaaten erweitert. Damit wird die Spaltung Europas während des Kalten Krieges endgültig aufgehoben. Diese bis anhin grösste Erweiterung der EU hat Auswirkungen auf den europäischen Integrationsprozess. Damit die EU auch in Zukunft handlungsfähig bleibt, sind mehr Transparenz in den Entscheidungsprozessen sowie eine verstärkte Bürgernähe nötig, um nur einige Herausforderungen für die wachsende EU zu nennen.

Die Schweiz bleibt von diesen Entwicklungen nicht unberührt. Unser Land liegt im Herzen Europas – entsprechend wichtig ist eine aktive und dynamische Europapolitik. Die vorliegende Broschüre legt dar, wie sich die bilaterale Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU entfaltet hat und heute gestaltet: Im ersten Teil wird die EU vorgestellt. Im zweiten Teil werden die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU beleuchtet. Im dritten Teil zeigen wir die nächsten Schritte auf und fragen, wie die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU künftig aussehen könnte. In diesem Rahmen kommen die vier Bundesratsparteien zu Wort.

Wir hoffen, die Broschüre trage dazu bei, Ihr Interesse für die schweizerische Europapolitik und die Europäische Union zu wecken. Wir wünschen Ihnen viel Spass beim Lesen!



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Die Europäische Union</b>	<b>4</b>
1.1	Die Europäische Union – ein einzigartiges Gebilde	6
1.2	Die 3-Säulen-Struktur der Europäischen Union	6
	Exkurs: Das Vertragswerk der EU	8
1.3	Die Organe der EU	9
1.3.1	Das Europäische Parlament	10
1.3.2	Der Rat der Europäischen Union	11
1.3.3	Die Europäische Kommission	13
1.3.4	Der Europäische Gerichtshof	14
1.3.5	Der Europäische Rechnungshof	15
	Exkurs: Der Euro	16
1.4	Ausblick: Reformbestrebungen in der Europäischen Union	17
1.4.1	Der Verfassungsvertrag	17
1.4.2	Anstehende EU-Erweiterungen	19
<b>2</b>	<b>Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU</b>	<b>20</b>
2.1	Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU	22
2.2	Erste Phase: Der Marktzugang	22
2.2.1	Das Freihandelsabkommen von 1972	22
2.2.2	Das Versicherungsabkommen von 1989	25
2.2.3	Die bilateralen Abkommen I von 1999	26
	Exkurs: Die Personenfreizügigkeit	28
2.3	Zweite Phase: Über den Marktzugang hinaus	32
	Exkurs: Schengen/Dublin	34
<b>3</b>	<b>Ausblick: Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU – wie weiter?</b>	<b>38</b>
	<b>Die Bundesratsparteien und das weitere Vorgehen in der schweizerischen Europapolitik</b>	<b>42</b>

# 1. DIE EUROPÄISCHE UNION

**Die Schweiz liegt mitten in Europa und ist eng mit ihren europäischen Partnern verbunden. Als Schweizerinnen und Schweizer kommen wir deshalb nicht darum herum, die Rolle unseres Landes im dynamischen europäischen Integrationsprozess laufend neu zu überdenken. Dazu soll die vorliegende Broschüre Hand bieten. Um die Beziehungen der Schweiz gegenüber der Europäischen Union zu verstehen, müssen wir aber zuerst untersuchen, was die Europäische Union ist und wie sie funktioniert. Die Erläuterungen in diesem Teil geben Antworten auf diese Fragen.**





## 1.1 DIE EUROPÄISCHE UNION – EIN EINZIGARTIGES GEBILDE

Die Europäische Union (EU) ist ein vertraglicher Zusammenschluss europäischer Staaten, die sich die Wahrung des Friedens und das Streben nach gemeinsamem Wohlstand zum Ziel gesetzt haben. Sie ist weder ein Staat, der an die Stelle der bestehenden Staaten tritt, noch ist sie eine internationale Organisation. Vielmehr ist sie ein einzigartiges Gebilde sowohl aus überstaatlichen als auch aus zwischenstaatlichen Bestandteilen und lässt sich vereinfacht anhand der drei Säulen des EU-Vertragswerks darstellen:

DIE EUROPÄISCHE UNION		
Europäische Gemeinschaften	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Binnenmarkt Vier Freiheiten: Personenverkehr Warenverkehr Dienstleistungsverkehr Kapitalverkehr Zollunion Währungspolitik Landwirtschaft Verkehr u. a. Asyl Migration Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	Gemeinsame Aktionen: Menschenrechte Demokratie Rechtsstaatlichkeit Krisenbewältigung friedensunterstützende Optionen	Kriminalitätsbekämpfung Europol Rechtshilfe in Strafsachen

## 1.2 DIE 3-SÄULEN-STRUKTUR DER EUROPÄISCHEN UNION

Die 1. Säule umfasst die Europäischen Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft EG und Europäische Atomgemeinschaft Euratom) und verkörpert das überstaatliche Element der EU. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten in wirtschaftlichen und politischen Bereichen dieser Säule ihre Hoheitsrechte an die Gemeinschaft abgegeben haben, d.h. an das EU-Parlament, an den Rat der EU und an die Kommission.

Die EG umfasst Regeln über den Binnenmarkt der EU: Im gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum soll die EU den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital, die sogenannten vier Freiheiten, gewährleisten. Auch Bestimmungen über die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie über die Unionsbürgerschaft sind darin verankert. Daneben sind weitere Bestimmungen beispielsweise zu Landwirtschaft, Verkehr, Wettbewerb oder Sozial- und Gesundheitspolitik enthalten. Seit 1999 besitzt die EG zudem Handlungskompetenzen in den Bereichen Einwanderung und Asyl sowie der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen.

In all diesen im EG-Vertrag aufgelisteten Politikfeldern kann die EG Gemeinschaftsrecht erlassen, welches für die Mitgliedstaaten verbindlich ist und auf ihrem Territorium angewendet werden muss. Da die Organe der EG bei diesen Geschäften im Allgemeinen mit qualifiziertem Mehr entscheiden, können einzelne Mitgliedstaaten auch gegen ihre Zustimmung verpflichtet werden.



Winston Churchill in Zürich

**1946** Der britische Staatsmann **Winston Churchill** hält an der Universität Zürich eine Rede, in der er fordert, die «Vereinigten Staaten von Europa» aufzubauen. Dieser regionale Zusammenschluss von Staaten auf dem westeuropäischen Kontinent soll ein Gegenpol zur Ausdehnung des Kommunismus in Osteuropa sein und den Frieden in Europa sichern.

**1951** Die **Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl** (EGKS), auch Montanunion genannt, wird auf Initiative des französischen Außenministers Robert Schumann gegründet. Es handelt sich dabei um einen gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden. Mit der EGKS erhält Frankreich die gewünschten Kontrollmöglichkeiten über den Kern des deutschen Wirtschaftspotentials. Im Gegenzug findet Deutschland gleichberechtigte Aufnahme in den europäischen Einigungsprozess.

Im Gegensatz zur 1. Säule sind die 2. und 3. Säule zwischenstaatlich organisiert. Im Rahmen der 2. Säule der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der 3. Säule der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) haben sich die Mitgliedstaaten ihre Souveränitätsrechte vorbehalten und nicht an die EU übertragen. Die Mitgliedstaaten entscheiden einstimmig über Angelegenheiten der 2. oder der 3. Säule, so dass – abgesehen von wenigen Ausnahmen – kein Mitgliedstaat gegen seinen Willen verpflichtet werden kann. Diese zwischenstaatlichen Akte sind verbindlich, aber in den Mitgliedstaaten nicht unmittelbar anwendbar. Damit bewahren sich die Mitgliedstaaten weitgehende Vorrechte in den für sie sensiblen Bereichen der GASP und der PJZS.

Seit der Inkraftsetzung des EU-Vertrags im Jahr 1993 (Vertrag von Maastricht) versucht die Union, in aussen- und sicherheitspolitischen Fragen stärker als Einheit aufzutreten. Instrument dafür ist die GASP, die 2. Säule

der Union also. Ziel ist es, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der UNO Charta zu stärken und die internationale Zusammenarbeit, die Respektierung der Menschenrechte sowie die Verbreitung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern.

Im Bereich der 3. Säule der PJZS bauen die Mitgliedstaaten die direkte Zusammenarbeit der zuständigen nationalen Polizei-, Zoll- und Justizbehörden aus und stimmen die Vorgehensweise dieser Behörden aufeinander ab. Seit 1999 unterstützt das Europäische Polizeiamt Europol in Den Haag Ermittlungen in schwerwiegenden Fällen. Die PJZS umfasst insbesondere die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, Terrorismus, Menschenhandel, Straftaten an Kindern, Drogen- und Waffenhandel, Korruption und Betrug. Seit 2002 verbessert und koordiniert Eurojust, ein Netzwerk von Justizbehörden, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei schweren Straftaten.

	Schweiz	EU	USA
Fläche in km <sup>2</sup>	41 300	3 991 500*	9 629 000
Bevölkerung in Mio. (2003)	7.4	461.4	298.6
Aussenhandel (2004) Exporte aus der Schweiz in % (2004)	–	62.6	10.1
Importe in die Schweiz in % (2004)	–	83.4	4.3
Buttoinlandprodukt (BIP) in Mrd. (2005)	CHF 446,9	€ 10 769,6	\$ 12 482,4
Durchschnittliche Wachstumsrate pro Jahr in % (1994–2004)	1.3	2.2 (EU 15)	3.3
Arbeitslosenquote (2005)	3.8	8.6	5

Quelle: Die Volkswirtschaft 10 – 2005. EVD, Seco. \* Quelle: www.europa.eu.int

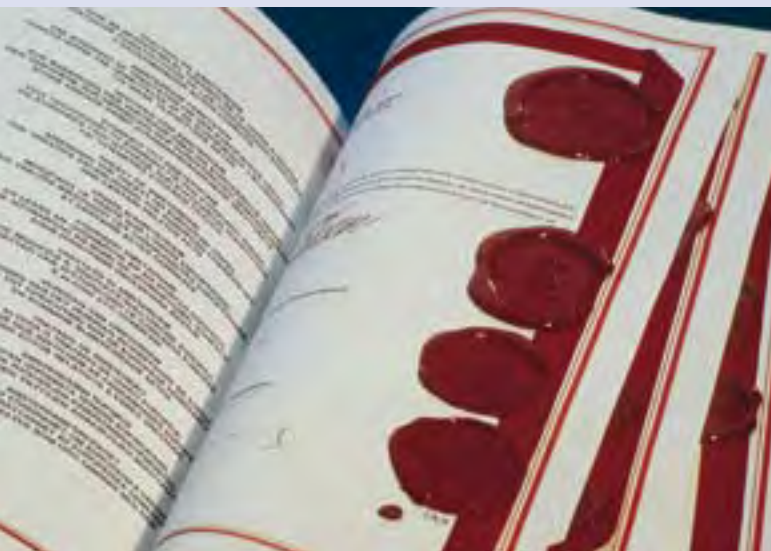
**1952** Das Abkommen über die **Europäische Verteidigungsgemeinschaft** (EVG) wird von den Aussenministern der Bundesrepublik Deutschlands, Frankreichs, Italiens und der drei Benelux-Staaten unterzeichnet. Die EVG sieht die Schaffung einer europäischen Armee vor, womit die europäische Einigung über die rein wirtschaftliche Kooperation in der Schwerindustrie hinausgeführt werden soll. Die Ablehnung des Abkommens durch die französische Nationalversammlung, welche um die Souveränitätsrechte Frankreichs fürchtet, bringt den Plan 1954 allerdings zu Fall.

**1957** Die Mitgliedstaaten der EGKS unterzeichnen die Römischen Verträge. Zum einen wird dabei die **Europäische Wirtschaftsgemeinschaft** (EWG) gegründet, die zwischen den Beteiligten eine Zollunion und einen gemeinsamen Binnenmarkt mit freiem Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr vorsieht. Zum andern wird die **Europäische Atomgemeinschaft** (Euratom) ins Leben gerufen, ein Instrument zur Kontrolle und Koordinierung im Bereich der zivilen Nuklearwirtschaft. EGKS, EWG und Euroatom bilden von nun an die Europäischen Gemeinschaften.

**1960** Die Erfolge der europäischen Integration bleiben nach dem Scheitern der EVG auf rein wirtschaftliche Bereiche limitiert. So kommt auch der französische **Fouchet-Plan**, der einen allgemeinen politischen Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den EWG-Staaten vorsieht, nicht zustande.



Vertrag von Maastricht (1993)



Vertrag von Amsterdam (1999)



Vertrag von Nizza (2003)

## Exkurs: Das Vertragswerk der EU

Die heutige EU gründet auf dem Vertrag von Nizza, der seit 2003 in Kraft ist. Dieser Vertrag reformierte den Vertrag von Amsterdam von 1999, der seinerseits auf den Vertrag von Maastricht von 1993 folgte. Jeder dieser drei Verträge hat inhaltliche Änderungen gebracht. Die beschriebene Unionsarchitektur der drei Säulen ist dabei jedoch bestehen geblieben.

Gegründet wurde die EU 1993 mit dem Vertrag von Maastricht. Als eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas (Art. 1 EUV) bildete dieser Vertrag die Fortsetzung des in den 1950er Jahren begonnenen europäischen Integrationsprozesses. Die weitreichendste Neuerung des Vertrags bestand in der Schaffung der Drei-Säulen-Struktur der Union. Inhaltlich erwähnt der Vertrag von Maastricht u. a. die Wirtschafts- und Währungsunion, welche mit der Einführung einer gemeinsamen Währung bis 1999 verwirklicht werden sollte.

Der Vertrag von Maastricht wurde im Mai 1999 durch den Vertrag von Amsterdam abgeändert. Mit diesem neuen Reformpaket sollten zum einen die Entscheidungsstrukturen der EU vereinfacht, ihre Transparenz erhöht und ihre demokratische Legitimation gestärkt werden. Zum anderen sollten die Kompetenzen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten besser verteilt werden. Und der Handlungsspielraum der EU wurde in einigen Angelegenheiten im Bereich Justiz und Inneres erhöht.

Der Vertrag von Nizza ist seit Februar 2003 in Kraft. Er wurde mit Blick auf die Erweiterung der EU von 15 auf 25 Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 sowie die voraussichtliche Aufnahme von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 oder 2008 ausgearbeitet. Er bringt insbesondere institutionelle Änderungen, damit die Entscheidungsfähigkeit der EU-Organe gewährleistet bleibt. Gleichzeitig wurde die Europäische Charta der Grundrechte durch feierliche Proklamation verabschiedet. Diese beinhaltet bestimmte politische, wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Rechte der europäischen Bürgerinnen und Bürger.

### 1.3 DIE ORGANE DER EU

Das institutionelle System, namentlich das Zusammenwirken von Europäischem Parlament, Rat der Europäischen Union und Europäischer Kommission, gehört zu den Eigenheiten der EU. Diese drei Schlüsselorgane bilden zusammen das sogenannte institutionelle Dreieck der EU. Weitere Organe sind der Europäische Gerichtshof sowie der Europäische Rechnungshof.

Obwohl die EU auf drei Säulen beruht, sind grundsätzlich in allen die gleichen Institutionen tätig. Der institutionelle Rahmen ist ein Mittel, um die Einheit der Tätigkeiten in den verschiedenen Säulen zu sichern. Anders als auf nationaler Ebene lassen sich die Organe auf der EU-Ebene allerdings nicht gemäss dem klassischen Prinzip der Gewaltenteilung klar legislativen oder exekutiven Befugnissen zuordnen.

#### Die Organe der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RAT Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten und der Präsident der Kommission				
<b>EUROPÄISCHES PARLAMENT</b>  732 Abgeordnete  Strassburg/Brüssel	<b>RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (Ministerrat)</b>  25 Minister  Brüssel	<b>EUROPÄISCHE KOMMISSION</b>  25 Kommissare  Brüssel	<b>EUROPÄISCHER GERICHTSHOF</b>  25 Richter 8 Generalanwälte  <b>GERICHT ERSTER INSTANZ</b>  25 Richter  Luxemburg	<b>EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF</b>  25 Mitglieder  Luxemburg
<b>WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS</b> 317 Mitglieder		<b>AUSSCHUSS DER REGIONEN</b> 317 Mitglieder		



Die Unterzeichnung der Römischen Verträge in Rom

**1965** Die erste grosse Krise der Gemeinschaften entsteht, als Frankreich seine Vertreter aus dem Rat zurückzieht (**«Politik des leeren Stuhls»**). Streitpunkt ist eine Bestimmung des EWG-Vertrags, die in gewissen Fällen eine Änderung des Entscheidungsverfahrens von der Einstimmigkeit zum Mehrheitsbeschluss vorsieht. Der Streit kann mit dem **Luxemburger Kompromiss** von 1966 beigelegt werden. Dieser besagt, dass Fragen von wesentlichem nationalem Interesse weiterhin einstimmig entschieden werden.



Frankreichs Präsident Charles de Gaulle

### 1.3.1 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament (EP) ist das Vertretungsorgan der Bürgerinnen und Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten. Seinen Hauptsitz hat es in Strassburg, tagt aber auch in Brüssel und Luxemburg.

Die Parlamentsabgeordneten werden seit 1979 in direkter Wahl durch die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger der 25 Mitgliedstaaten gewählt. Die Wahlen finden innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten statt. Wahlberechtigt sind all jene Unionsbürgerinnen und -bürger, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, unabhängig davon, ob sie auch die Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaates besitzen. In Deutschland können sich also beispielsweise sowohl Deutsche als auch in Deutschland wohnhafte Staatsangehörige der übrigen 24 Mitgliedstaaten an den EP-Wahlen beteiligen. Die Abgeordneten werden für jeweils fünf Jahre und hauptsächlich aus nationalen sach- und parteipolitischen Gründen gewählt, da es bis heute (noch) keine europäischen Parteien gibt. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind unabhängig, doch schliesst dies nicht aus, dass sie sich für ihre Stellungnahmen auch von landespolitischen Überlegungen leiten lassen. Die 732 Sitze werden grundsätzlich nach der Bevölkerungsgrösse der einzelnen Mitgliedstaaten verteilt, wobei einem Mitgliedstaat mindestens fünf und höchstens 99 Sitze verliehen werden.

Im EP schliessen sich die Abgeordneten aufgrund ihrer politischen Zugehörigkeit und nicht ihrer nationalen Herkunft zu Fraktionen zusammen. Bei diesen Frakti-



Innenhof des Parlaments, Strassburg

onen handelt es sich eher um lose Verbände als um Parteien mit einer starken europäischen Identität. Die zwei grössten Fraktionen sind zur Zeit die der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und Europäischen Demokraten sowie der Sozialdemokratischen Partei Europas.

Das EP nimmt folgende wesentlichen Funktionen wahr:

■ **Gesetzgebung:** Das EP ist je nach Geschäft in verschiedenster Weise in die Gesetzgebung der Union eingebunden. Allgemein gilt, dass es bei Angelegenheiten des Binnenmarktes mitentscheidet, bei

**1965** Der **Fusionsvertrag** wird abgeschlossen. Dieser sieht für die drei Gemeinschaften EGKS, EWG und Euratom gemeinsame Organe vor. 1967 werden ein gemeinsamer Rat und eine Kommission eingesetzt. Das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof, die 1951 mit der EGKS gegründet worden sind, sind bereits 1957 mit den Römischen Verträgen in die EWG und Euratom übernommen worden.

**1973** **Grossbritannien, Irland** und **Dänemark** treten den Europäischen Gemeinschaften bei. Norwegen lehnt per Referendum den Beitritt ab.

**1979** Die Bürgerinnen und Bürger Europas wählen zum ersten Mal in direkter Wahl die europäischen Parlamentsabgeordneten. Damit nehmen sie direkten Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Politik. Im weiteren Verlauf des Integrationsprozesses erfährt das **Europäische Parlament** Schritt für Schritt eine deutliche Ausweitung seiner Kompetenzen. Hauptargument für die Stärkung seiner Stellung ist stets der Verweis auf die als notwendig erachtete demokratische Legitimation der Entscheidungsverfahren innerhalb der EG respektive der EU.



### 1.3.2 Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union (Rat) oder auch Ministerrat ist das zentrale Entscheidungsorgan der EU. Seinen Sitz hat er in Brüssel, tagt aber im April, Juni und Oktober jeweils in Luxemburg.

Der Rat setzt sich aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Mitgliedstaaten auf Ministerebene zusammen, welche für die Position ihrer Regierungen eintreten. Je nach Tagesordnung trifft der Rat in verschiedenen Formationen zusammen: So beraten sich einmal die Landwirtschaftsminister, einmal die Gesundheitsminister oder die Wirtschaftsminister usw.

Die Minister können an allen Sitzungen jeder Ratsformation Beschlüsse fassen, solange sie gemäss EG-Vertrag die Kompetenz dazu haben. Soweit der EG-Vertrag nichts anderes bestimmt, werden Entscheidungen mit einfacher Mehrheit der Mitgliederstimmen gefällt (13 von 25 Stimmen). In zahlreichen Fällen ist jedoch eine qualifizierte Mehrheit gefordert, wobei die Stimmen der Mitgliedstaaten in etwa gemäss ihrer Grösse im Vergleich zu den andern Mitgliedstaaten gewichtet werden. Bei Abstimmungen mit qualifiziertem Mehr kann zudem ein Mitgliedstaat verlangen, dass überprüft wird, ob die Mitgliedstaaten, welche das qualifizierte Mehr bilden, mindestens 62 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung ausmachen. Ist dies nicht der Fall, wird der Entscheid nicht angenommen. In anderen Fällen schreibt der EG-Vertrag Einstimmigkeit vor, wobei eine Stimmenthaltung das Zustandekommen eines Beschlusses nicht verhindert.

Geschäften der GASP oder der PJZS hingegen lediglich angehört wird.

- **Haushalt:** Zusammen mit dem Rat der Europäischen Union verabschiedet das EP jährlich den Gesamthaushalt.
- **Kontrolle:** Das EP verfügt über verschiedene Instrumente (z.B. Untersuchungsausschüsse, Missbrauchsanträge), mittels welcher es die Geschäftstätigkeit anderer Organe überprüfen kann. Allerdings sind seine Kontrollbefugnisse gegenüber dem Rat der EU sehr beschränkt und gegenüber dem Europäischen Rat sogar gar nicht vorhanden.



Das europäische Parlament in Strassburg

**1981** **Griechenland** tritt als zehntes Mitglied den Europäischen Gemeinschaften bei.

**1986** Nach langen Beitrittsverhandlungen treten **Spanien** und **Portugal** den Europäischen Gemeinschaften bei.

Der Rat hat folgende wesentliche Befugnisse:

- **Gesetzgebung:** Der Rat hat die Legislativgewalt inne, die er in vielen Bereichen der 1. Säule mit dem EP teilt. Allerdings kann er im Rahmen dieser Säule nur Rechtsakte erlassen, welche die Kommission vorschlägt. Bei Geschäften der 2. und 3. Säule hingegen ist der Rat allein die zentrale Entscheidungsinstanz.
- **Durchführung:** Nebst legislativen Befugnissen verfügt der Rat auch über Exekutivkompetenzen. So ist er verantwortlich für die Durchführung der von ihm erlassenen Rechtsakte, beauftragt allerdings häufig die Kommission damit, entsprechende Ausführungsbestimmungen zu erlassen.
- **Wirtschaftspolitiken:** Der Rat sorgt für die Abstimmung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten.
- **Haushalt:** Zusammen mit dem EP verabschiedet der Rat jährlich den Gesamthaushalt.
- **Abkommen mit Drittstaaten:** Der Rat beschliesst auf Empfehlung der Kommission die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen, welche die Zuständigkeiten der Gemeinschaft nicht überschreiten. Er bemächtigt die Kommission zur Aufnahme und Durchführung der Verhandlungen. Ein Beispiel dafür sind die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU.

Als **Europäischer Rat** werden die periodisch abgehaltenen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU sowie des Kommissionspräsidenten bezeichnet. Ebenfalls daran teil nehmen die Aussenminister der Mitgliedstaaten, ein weiteres Kommissionsmitglied



Rat der Europäischen Union, Brüssel

**1987** Die in diesem Jahr ratifizierte **Einheitliche Europäische Akte** (EEA) ergänzt und modifiziert die Römischen Verträge. Sie erweitert die Kompetenzen der Gemeinschaft und stellt die Vollendung des Binnenmarktes in den Mittelpunkt. Zudem wird praktisch im ganzen Bereich des Binnenmarktes die Mehrheitsentscheidung im Ministerrat festgeschrieben, und die Mitbestimmungsrechte des Parlaments werden mittels der Einführung eines neuen Rechtsetzungsverfahrens (Verfahren der Zusammenarbeit) deutlich gestärkt.

**1993** Mit dem Inkrafttreten des **Vertrags von Maastricht** wird die Europäische Union (EU) begründet. Strukturelles Merkmal des Vertrags ist die Gliederung der Bestimmungen in drei verschiedene Säulen. Diese beinhaltet u.a. die Wirtschafts- und Währungsunion, die Unionsbürgerschaft, eine Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik. Dem Europäischen Parlament werden mehr Mitspracherechte in der Gesetzgebung eingeräumt.

**1995** **Österreich, Schweden** und **Finnland** treten der nunmehr 15 Mitglieder zählenden EU bei. Die Mehrheit der norwegischen Stimmberechtigten spricht sich, wie bereits 1973, gegen den Beitritt aus.



sowie der Präsident des Europäischen Parlaments und der Hohe Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Der Europäische Rat trifft sich mindestens zweimal jährlich, jeweils unter dem Vorsitz jenes Mitgliedstaates, der im Rat die Präsidentschaft inne hat. Je nach Bedarf kann der Vorsitz des Rates auch ausserordentliche Tagungen einberufen. Während diesen Treffen beraten sich die Staats- und Regierungschefs über Impulse, die für die Entwicklung der Union erforderlich sind, und legen die allgemeinen politischen Zielsetzungen für diese Entwicklung fest. Sie bestimmen zudem über die Leitlinien und gemeinsamen Standpunkte in Bezug auf die GASP.

### 1.3.3 Die Europäische Kommission

Die Kommission übt ihre Funktion zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus. Das heisst, dass die Mitglieder der Kommission unabhängig sind und weder Weisungen von den einzelstaatlichen Regierungen anfordern oder berücksichtigen noch sich von innerstaatlichen Anliegen leiten lassen dürfen. Darin unterscheiden sie sich von den Ratsmitgliedern und zum Teil auch von den Parlamentsabgeordneten. Die Unabhängigkeit der Kommission wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass sie eine Kollegialbehörde ist.

Die 25 Kommissionsmitglieder inklusive ihrer Präsidentin oder ihres Präsidenten werden in einem mehrstufigen Verfahren vom Rat und dem EP eingesetzt. Zurzeit setzt sich die Kommission aus einer Angehörigen oder einem Angehörigen eines jeden Mitglied-

**1995** An der Ministerkonferenz in Barcelona wird der sogenannte **Barcelona-Prozess** ins Leben gerufen, welcher die Vertiefung der Beziehungen der EU mit ihren südlichen Nachbarstaaten anstrebt: Zum einen soll die politische Partnerschaft verstärkt werden, wobei die Gewährleistung der Menschenrechte und der politischen Grundfreiheiten zentral ist. Zum zweiten wird die Errichtung einer euro-mediterranen Freihandelszone (Euromed) angestrebt, und zum dritten sollen die kulturellen und sozialen Aspekte in den Beziehungen vertieft werden.

**1999** Der Vertrag von Maastricht wird durch den **Vertrag von Amsterdam** reformiert und ergänzt: Zum einen werden der Anwendungsbereich des Mehrheitsbeschlusses ausgeweitet und, mit der Aufwertung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments, die demokratische Legitimation der EU gestärkt. Zum andern werden die Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten besser geregelt. In einigen Angelegenheiten im Bereich Justiz und Inneres wird der Handlungsspielraum der EU vergrössert.

**1999** Vor dem Hintergrund der Balkankriege und der erfolglosen Bestrebungen der EU, in den Konflikten zu vermitteln, wird die **Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik** (ESVP) ins Leben gerufen. Im Rahmen der ESVP können Militär- oder Polizeikräfte humanitäre und krisenbewältigende Einsätze sowie friedenserhaltende und friedensschaffende Massnahmen durchführen. Solche Einsätze betreffen z.B. Bosnien/Herzegowina, die Demokratische Republik Kongo und den Irak. Auch die Schweiz beteiligt sich an einigen Missionen.

staates zusammen. Allerdings wird sich die Zahl der Kommissare auch mit der anstehenden Erweiterung der EU auf 27 Mitglieder nicht erhöhen, so dass nicht mehr jeder Mitgliedstaat eine ständige Vertreterin oder einen Vertreter in der Kommission stellen wird. Ab diesem Zeitpunkt werden die Kommissare auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt.

Die Kommissionsmitglieder werden für eine 5-jährige Amtszeit ernannt. Jedes von ihnen ist für einen bestimmten Sachbereich zuständig. So gibt es beispielsweise einen Kommissar für Umwelt, einen für Verkehr, eine Kommissarin für Regionalpolitik, eine für Wettbewerb, usw.



EU-Kommission, Brüssel

Die Kommission nimmt folgende Funktionen wahr:

- **Gesetzgebung:** Damit im Rahmen der 1. Säule ein Rechtsakt überhaupt vom Rat und dem EP diskutiert und allenfalls beschlossen werden kann, muss er von der Kommission vorgeschlagen werden. Die Kommission bestimmt also letztlich über die Gesetzgebungsagenda der EU. Dank diesem Initiativmonopol kommt der Kommission eine erhebliche Macht zu. Dieses Monopol fehlt ihr allerdings bei der 2. und 3. Säule.
- **Durchführung:** Der Vollzug der EU-Gesetzgebung unterliegt grundsätzlich dem Rat, doch überträgt dieser seine Befugnis meistens an die Kommission. Er behält sich dabei aber die Kontrolle der Durchführung vor.
- **Überwachung:** Die Kommission gilt als Hüterin der Verträge. Es obliegt ihr, die Einhaltung der Verträge durch die Mitgliedstaaten und andere Organe zu überwachen, wobei die juristische Kontrolle der Befolgung der Vertragsbestimmungen beim EuGH liegt.
- **Abkommen mit Drittstaaten:** Diese werden im Auftrag des Rates von der Kommission ausgehandelt. So war beispielsweise die Kommission in den Verhandlungen über die bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU Ansprechpartnerin der Schweizer Delegation.

### 1.3.1 Der Europäische Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit Sitz in Luxemburg ist das Rechtssprechungsorgan der EU. Er ist für die Sicherung und Wahrung des Rechts bei der

**2000** Auf dem Europäischen Rat in Lissabon wird das ehrgeizige Ziel der **Lissabon-Strategie** festgesetzt, mittels welcher die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt gemacht werden soll – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem grösseren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Die Halbzeitbilanz von 2005 ist jedoch ernüchternd, weil die EU ihre eigenen Vorgaben bisher nicht erreicht hat.

**2002** In den zwölf Mitgliedstaaten Belgien, Griechenland, Niederlande, Deutschland, Irland, Österreich, Finnland, Italien, Portugal, Frankreich, Luxemburg und Spanien wird die nationale Währung durch den **Euro** ersetzt. Die gemeinsame Währung soll den europäischen Binnenmarkt gegen innen ergänzen und die Union gegen aussen stärken. Grossbritannien, Dänemark und Schweden beteiligen sich nicht an der gemeinsamen Währung. Die 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten werden den Euro übernehmen, sobald sie die im Vertrag von Maastricht definierten Kriterien erfüllen.

**2003** Der in Kraft tretende **Vertrag von Nizza** bringt insbesondere institutionelle Änderungen, welche die Entscheidungsfähigkeit der EU-Organe auch über die nächsten Erweiterungen hinaus gewährleisten sollen, so zum Beispiel eine neue Stimmengewichtung im Ministerrat und die Zusammensetzung der Kommission.



Europäischer Gerichtshof, Luxemburg

Auslegung und Anwendung des EU-Vertragswerks zuständig. Er nimmt Vertragsverletzungsklagen bei Streitfällen entgegen, an denen Mitgliedstaaten, Unternehmen oder Einzelpersonen beteiligt sind. Dieses System gewährleistet, dass das EU-Recht in der gesamten EU auf die gleiche Art und Weise interpretiert und angewendet wird.

Der EuGH umfasst eine Richterin oder einen Richter pro Mitgliedstaat, welche von den einzelstaatlichen Regierungen im gegenseitigen Einvernehmen für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt werden.

Die Kompetenzen des EuGH betreffen v. a. die gemeinschaftlichen Rechtsakte der 1. Säule der Union. Seit dem Vertrag von Amsterdam kommen ihm auch beschränkte Rechtssprechungsbefugnisse im Bereich der 3. Säule der PJZS zu. Im Bereich der 2. Säule, der GASP, ist er nicht zuständig. Über die Rechtssachen in diesem Bereich entscheiden die jeweiligen nationalen Gerichte. In allen Fällen binden die Urteile des EuGH die beteiligten Verfahrensparteien. Als Massnahme zur Entlastung des EuGH wurde ihm 1988 das Gericht Erster Instanz zugeordnet.

### 1.3.2 Der Europäische Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof mit Sitz in Luxemburg prüft die Rechnungen über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft sowie der von der Gemeinschaft geschaffenen Einrichtungen auf Rechtmässigkeit und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Zudem unterstützt er den Rat und das EP in Budget- und Rechnungsfragen. Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahrs erstattet er einen Haushaltsbericht, der den andern Organen der Gemeinschaft vorgelegt wird.



Europäischer Rechnungshof, Luxemburg

**2003** Die Europäische Kommission lanciert das Konzept «Wider Europe», das später in **Europäische Nachbarschaftspolitik** (ENP) umbenannt wird. Die ENP will verhindern, dass im Zug der EU-Erweiterung von 2004 um zehn Mitgliedstaaten vorwiegend aus Mittel- und Osteuropa neue Spaltungen in Europa entstehen. Inzwischen umfasst die ENP Russland, die Ukraine, Moldawien, Belarus, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Syrien, Tunesien, die Palästinensische Autonomiebehörde und Libyen.

**2004** Mit der Aufnahme von **Polen, Ungarn, Slowenien, Tschechien, der Slowakei, Lettland, Estland, Litauen, Zypern** und **Malta** vollzieht die EU ihre bisher grösste Erweiterung und überwindet zugleich die jahrzehntelange Teilung des Kontinents. Die EU besteht damit neu aus 25 Mitgliedstaaten.

**2004** Der Europäische Rat unterzeichnet den Vertrag über eine **Verfassung für Europa** und legt diesen den Mitgliedstaaten zur Ratifikation vor. Der Ratifikationsprozess verläuft in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich, teilweise über einen Parlamentsbeschluss, teilweise über einen Volksentscheid. 2005 lehnen die Stimmberechtigten sowohl in Frankreich als auch in den Niederlanden den Verfassungsvertrag ab. Die Staats- und Regierungschefs beschliessen daraufhin, im ersten Halbjahr 2006 über den weiteren Fortgang des Ratifikationsprozesses für den Verfassungsvertrag zu entscheiden.

## Exkurs: Der Euro

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde festgelegt, dass ab dem 1. Januar 2002 der Euro die bisherigen nationalen Währungen als gesetzliches Zahlungsmittel ablöst. In diesen Staaten wird heute mit Euro bezahlt: Belgien, Griechenland, Niederlande, Deutschland, Irland, Österreich, Finnland, Italien, Portugal, Frankreich, Luxemburg und Spanien. In Dänemark, Grossbritannien und Schweden hingegen wird bis auf weiteres in der angestammten nationalen Währung bezahlt.

Die Eurobanknoten werden von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Notenbanken ausgegeben. Die Münzen bestehen aus einer einheitlichen europäischen Vorderseite und einer von Land zu Land unterschiedlich gestalteten nationalen Rückseite.

Die zehn neuen Mitgliedstaaten werden dem Euro-Raum beitreten, sobald sie die entsprechenden Kriterien erfüllen. Vor allem das Staatsdefizit, die Staatsschulden und die Inflationsrate müssen einem vorgegebenen Wert entsprechen.

An der Währungsunion partizipieren also bisher nicht alle Mitgliedstaaten. Diese partielle Teilnahme ist Ausdruck dessen, was verbreitet als Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten bezeichnet wird. Dieser Begriff meint eine europäische Integration in abgestufter Form, bei welcher sich nicht alle Mitgliedstaaten auf gleiche Art und Weise an den Politikfeldern der EU beteiligen.



## 1.4 AUSBLICK: REFORMBESTREBUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

### 1.4.1 Der Verfassungsvertrag

Im Dezember 2001 hat der Europäische Rat einen Konvent einberufen mit dem Auftrag, Empfehlungen und Optionen zur künftigen Ausgestaltung der EU auszuarbeiten. Im Juni 2003 legte der Konvent dem Europäischen Rat den Entwurf eines Vertrages über die Verfassung für Europa vor. Dieser nahm ihn mit einigen Modifikationen im Juni 2004 an und unterzeichnete ihn im Oktober desselben Jahres. Damit das aus langen Diskussionen hervorgegangene Vertragswerk in Kraft treten kann, müssen sämtliche 25 Mitgliedstaaten dieses ratifizieren. Den Mitgliedstaaten wurden dafür zwei Jahre zugestanden.

Der Ratifikationsprozess gestaltet sich in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich. Während in den meisten Mitgliedstaaten ein Parlamentsentscheid ausreicht, wird in andern eine Volksabstimmung durchgeführt. Im Mai 2005 haben die Stimmberechtigten Frankreichs den Verfassungsvertrag abgelehnt, und kurz darauf scheiterte die Vorlage auch in den Niederlanden. Darauf entschieden die Staats- und Regierungschefs, dass die noch ausstehenden Ratifikationsverfahren in den Mitgliedstaaten nicht in Frage gestellt und eine breite Diskussion über die Zukunft des Verfassungsvertrages sowie über die EU geführt werden sollen. Im Lichte dieser Entwicklung haben einige Mitgliedstaaten angekündigt, den Ratifikationsprozess zu vertagen.

Der Verfassungsvertrag, der die bestehenden EU-Verträge ersetzen würde, sollte folgende wichtige Verbesserungen bringen:

In struktureller Hinsicht:

- Die Drei-Säulen-Struktur der EU würde abgeschafft und ein einheitlich gegliederter Vertragstext geschaffen, womit eine bessere Übersicht über die Bestimmungen erzielt werden soll.

In demokratischer Hinsicht:

- Das EP würde mehr Mitspracherechte erhalten.
- Es würde eine Bürgerinitiative eingeführt, die es einer Mindestzahl von einer Million Bürgerinnen und Bürgern aus mehreren Mitgliedstaaten erlauben würde, die Kommission aufzufordern, dem Rat einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten.

In föderaler Hinsicht:

- Die Kompetenzzuteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten würde präzisiert und vereinfacht.

In Hinsicht auf die Effizienz und Transparenz der Arbeitsweise der Organe:

- Die legislativen Prozeduren und die juristischen Instrumente würden vereinfacht. Beispielsweise würden die Anzahl Sitze in der Kommission und im EP sowie das qualifizierte Mehr neu definiert, so dass das Funktionieren der Organe trotz der höheren Anzahl Mitgliedstaaten gewährleistet bleibt.
- Das EP sowie der Rat würden öffentlich tagen, wenn über Gesetzesvorschläge beraten wird.

**2005** Die EU nimmt Beitrittsverhandlungen mit der **Türkei** und **Kroatien** auf.

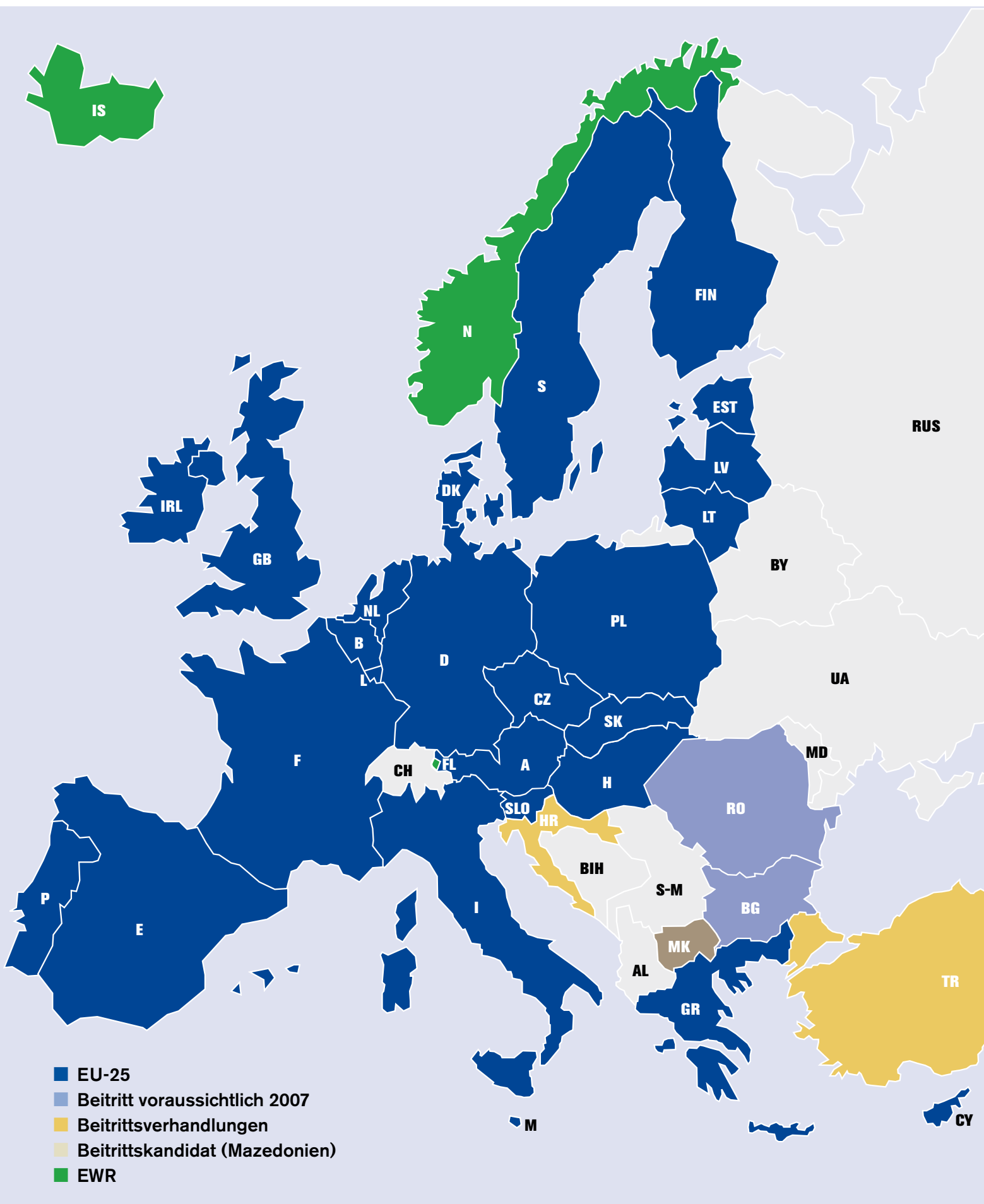
**2007** Voraussichtlich 2007 oder 2008 werden **Bulgarien** und **Rumänien** der EU beitreten.



Bulgarien, Sofia



Rumänien, Bukarest



In Hinsicht auf die Sichtbarkeit der EU:

- Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs würde gestärkt und ihm würde ein Präsident der EU vorstehen. Die EU würde so gegen innen für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar.
- Die EU würde auch gegen aussen sichtbarer, indem der Europäische Rat einen EU-Aussenminister ernannt, der die Aussen- und Sicherheitspolitik der EU repräsentiert.

### **1.4.2 Anstehende EU-Erweiterungen**

Mit der letzten und bis anhin umfangreichsten Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten im Mai 2004 hat der Erweiterungsprozess der EU noch keinen Abschluss gefunden. Die nächste EU-Erweiterung wird sich voraussichtlich 2007 abspielen, wenn die EU um die beiden Staaten Bulgarien und Rumänien anwachsen wird. Allerdings müssen die beiden Beitrittskandidaten im Vorfeld dazu unverzüglich Massnahmen ergreifen, um die ungenügenden Reformen in den Bereichen Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen, Reform von Verwaltung und Justiz, Schutz von Menschenrechten und Minderheiten sowie Lebensmittelsicherheit zu beschleunigen. Falls

Bulgarien und Rumänien diesen Forderungen seitens der EU nicht fristgerecht nachkommen, kann die EU die Schutzklausel anwenden, welche die Verschiebung des Beitritts um ein Jahr vorsieht.

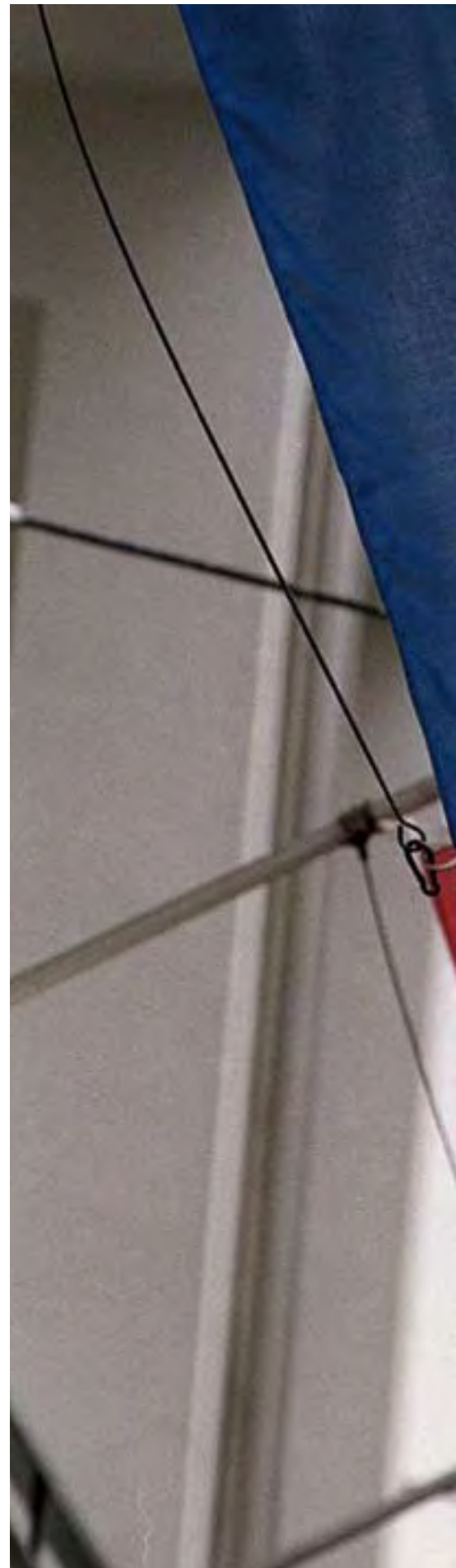
Am 3. Oktober 2005 wurden mit der Türkei Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Diese dürften erwartungsgemäss längere Zeit dauern und können nicht abgeschlossen werden, bevor der Finanzrahmen der EU für die Zeit nach 2014 festgelegt ist. Für den sensiblen Bereich der Freizügigkeit hat der Europäische Rat beschlossen, dass lange Übergangsfristen, Ausnahmeregelungen, spezifische Vereinbarungen oder dauerhafte Schutzklauseln in Erwägung gezogen werden können. Auch wenn der EU-Beitritt der Türkei das Ziel ist, handelt es sich um einen offenen Prozess, dessen Ausgang sich nicht von vornherein definieren lässt.

Ebenfalls am 3. Oktober 2005 einigten sich die EU Staats- und Regierungschefs darauf, Beitrittsverhandlungen mit Kroatien aufzunehmen. Die volle Kooperation mit dem UN-Kriegsverbrechertribunal in Den Haag war die Bedingung für die Aufnahme von Verhandlungen. Sie bleibt das zentrale Kriterium für den Fortgang des Verhandlungsprozesses und wird von der EU streng überwacht.



## 2. DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER EU

**Die Sicherung und Förderung des Friedens, des Wohlstandes und der natürlichen Lebensgrundlagen sind Ziele, welche die Schweiz nicht alleine verfolgen kann. Zum einen sollen beispielsweise ausländische Märkte erschlossen werden; zum andern machen Umweltverschmutzung und internationale Kriminalität sowie die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Gesellschaft an keiner nationalen Grenze halt. Eine Zusammenarbeit mit ihren Nachbarstaaten ist deshalb unumgänglich, will sich die Schweiz diesen Herausforderungen stellen und ihre Interessen bestmöglich verfolgen. Die bilateralen Beziehungen der Schweiz und der EU schaffen den erforderlichen Rahmen dafür. In diesem Teil der Broschüre wird dargestellt, wie sich die Beziehungen entwickelt haben und wie sie sich heute präsentieren.**





## 2.1 DIE ENTWICKLUNG DER BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER EU

Mit dem Abschluss einer Reihe von bilateralen Abkommen in klar umgrenzten Bereichen verfolgt die Schweiz ihre Interessen gegenüber der EU, ihrer wirtschaftlich und politisch wichtigsten Partnerin.

In einer ersten Phase beschränkten sich die Abkommen auf gegenseitige wirtschaftliche Anliegen: Der Schweiz ging es primär darum, den Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu sichern. Diesem wirtschaftlichen Interesse wurde bereits 1972 mit dem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG nachgekommen. Dieses bezweckt eine Liberalisierung des Handels mit Industriegütern, der für die Schweiz von grosser Bedeutung ist. Die bilateralen Abkommen I von 1999 haben eine Ausdehnung der vertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU vom reinen Warenhandel auf andere Wirtschaftsbereiche gebracht, namentlich eine schrittweise Öffnung der Arbeitsmärkte und die Liberalisierung eines Teils des Dienstleistungsverkehrs.

Mit den bilateralen Abkommen II von 2004 hat sich die Natur der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU weiterentwickelt. Waren die Bilateralen I noch weitgehend klassische Marktöffnungsabkommen, decken die bilateralen Abkommen II zusätzlich weitere politische Bereiche ab und behandeln beispielsweise Fragen bezüglich innerer Sicherheit, Asylwesen, Umwelt oder Kultur.

## 2.2 ERSTE PHASE: DER MARKTZUGANG

### 2.2.1 Das Freihandelsabkommen von 1972

#### a) Inhalt des Abkommens

Die EU ist die bei weitem wichtigste Handelspartnerin der Schweiz: Fast 4/5 der Schweizer Importe stammen aus der EU, und umgekehrt fließen über zwei Drittel der schweizerischen Exporte in den EU-Raum. Auch für die EU ist die Schweiz eine wichtige Handelspartnerin: Die Schweiz figuriert an dritter Stelle, nach den USA und China.

Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG, welches 1972 unterzeichnet wurde, ist noch heute einer der tragenden Pfeiler der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU. Es begründet eine Freihandelszone zwischen den Vertragsparteien. Das bedeutet, dass innerhalb dieser Zone Industriewaren mit Ursprung in einem der Vertragsstaaten zollfrei gehandelt werden. Das Abkommen verbietet zudem mengenmässige Beschränkungen des Handels (Kontingente) sowie Massnahmen mit gleicher Wirkung wie Zölle oder Kontingente. Es obliegt den Zollbehörden festzustellen, ob die importierten Waren ihren Ursprung tatsächlich in einem der Vertragsstaaten haben und damit unter die präferenziellen Bestimmungen des Freihandelsabkommens fallen oder nicht.

Die Zollfreiheit gilt nur innerhalb der Freihandelszone. Im Unterschied zu einer Zollunion definieren die Frei-

**1947** Der US-amerikanische Außenminister George Marshall ruft den **Marshall-Plan** aus, ein Programm für den Wiederaufbau der Wirtschaft Europas nach dem 2. Weltkrieg. Den institutionellen Niederschlag findet das Programm in der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (englische Abkürzung OEEC, seit 1960 **OECD**). Die Schweiz tritt ihr 1948 bei, da sie an einer Stabilisierung der Finanzordnung und dem Aufschwung der Volkswirtschaften ihrer Nachbarstaaten interessiert ist.

**1960** In Stockholm gründen die Schweiz, Österreich, Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden und Grossbritannien die **Europäische Freihandelsassoziation (EFTA)** als Reaktion auf die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Die EFTA-Mitgliedstaaten verpflichten sich zum gegenseitigen Zollabbau auf Industrieprodukte. Nach dem Übertritt verschiedener EFTA-Staaten in die EWG umfasst die EFTA heute noch die Schweiz, Liechtenstein, Island und Norwegen.

**1972** Das von der EG initiierte **Fréhandelsabkommen** mit der Schweiz wird unterzeichnet. Es schafft zwischen den Parteien eine Freihandelszone für Industrieprodukte und baut schrittweise die wichtigsten Handelshemmnisse ab, lässt den Parteien aber bezüglich ihrer Handelspolitik gegenüber Drittstaaten die volle Autonomie. Obwohl nicht dazu verpflichtet, unterstellt der Bundesrat das Abkommen dem obligatorischen Referendum: Das Ergebnis der Abstimmung waren 72,5 Prozent Ja-Stimmen sowie die Zustimmung aller Stände.

handelspartner ihre Aussenzölle und Kontingente gegenüber Drittstaaten eigenständig.

Das Freihandelsabkommen deckt nur Industrieprodukte ab. Landwirtschaftsprodukte sind davon ausgenommen. Eine Ausnahme stellen die landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte dar, wie beispielsweise Schokolade oder Teigwaren. Ihre tarifäre Behandlung ist im Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen geregelt. Diese Produkte nehmen eine Sonderstellung zwischen industriellen und landwirtschaftlichen Produkten ein: Sie bestehen einerseits aus einem landwirtschaftlichen Grundstoff, andererseits aus einem industriell verarbeiteten Teil. Im Rahmen des Freihandelsabkommens wird lediglich der industrielle, nicht aber der landwirtschaftliche Anteil der Produkte von Zöllen befreit.

## b) Historischer Rückblick

Mit der Gründung der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA (European Free Trade Association) einerseits und den europäischen Gemeinschaften andererseits bildeten sich in den 1960er Jahren in Westeuropa zwei getrennte Integrationsmodelle. Um die Aufspaltung in die beiden Gruppierungen zu überwinden und einen westeuropäischen Grossmarkt zu schaffen, wurden Anfang der 1970er Jahre zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den einzelnen Mitgliedstaaten der EFTA Freihandelsabkommen geschlossen. Auch die Schweiz beteiligte sich an den Verhandlungen und unterzeichnete 1972 mit den Europäischen Gemeinschaften ein Freihandelsabkommen. Dieses erlaubte es ihr, die wirtschaftlichen



Bundesrat Ernst Brugger unterzeichnet 1972 das Freihandelsabkommen

**1985** Im luxemburgischen Ort **Schengen** unterzeichnen Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande das Schengener Abkommen, welches den schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsparteien vorsieht. Fünf Jahre später (1990) wird das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) abgeschlossen, das die konkreten Umsetzungsmassnahmen des Schengener Übereinkommens regelt. 1999 werden diese Abkommen in den EU-Vertrag (Amsterdam) übernommen. Für Grossbritannien, Irland und Dänemark sind Sonderregelungen vorgesehen. Für

die zehn neuen Mitgliedstaaten, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind, gelten spezifische Übergangsbestimmungen. Auch die nicht der EU angehörenden Staaten Norwegen und Island sind seit 1999 an das Schengener Abkommen assoziiert.

**1989** Das **Versicherungsabkommen** zwischen der Schweiz und der EG wird unterzeichnet. Das Abkommen verbietet im Bereich der Direktversicherungen (ohne Lebensversicherung) die Diskriminierung der schweizerischen und mitgliedstaatlichen Unternehmer, die sich auf dem Territorium der jeweils anderen Vertragspartei niedergelassen haben.



Beziehungen gegenüber den Europäischen Gemeinschaften zu vertiefen, ohne dabei ihre politische und aussenwirtschaftliche Handelsfreiheit aufzugeben. Obwohl von der Bundesverfassung nicht dazu verpflichtet, unterstellte der Bundesrat das Abkommen dem Referendum. Das Freihandelsabkommen fand beim Volk mit 72,5 Prozent Ja-Stimmen und bei allen Ständen breite Zustimmung.

### c) Die jüngsten Revisionen des Freihandelsabkommens

Bis zur Erweiterung der EU im Jahr 2004 pflegte die Schweiz im Rahmen der EFTA Freihandelsbeziehungen mit acht der zehn neuen Mitgliedstaaten. Es waren dies Polen, Ungarn, Slowenien, Tschechien, Slowakei, Estland, Lettland und Litauen. Malta und Zypern dagegen waren nicht Freihandelspartner der EFTA. Waren

aus Malta konnten aber gemäss den Zollpräferenzen, welche die Schweiz Entwicklungsländern gewährt, in die Schweiz eingeführt werden. Produkte aus Zypern wiederum profitierten von präferenziellen Bestimmungen, die im WTO-Abkommen festgehalten sind.

Mit dem Beitritt der zehn Mitgliedstaaten zur EU wurde das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG von 1972 automatisch auf die neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt und ersetzen die bisherigen Regelungen.

Im Rahmen der bilateralen Verhandlungen II wurde das Protokoll 2 zum Freihandelsabkommen (landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte) revidiert. Mit dieser Revision wird der Zugang für die Schweizer Nahrungsmittelindustrie zum europäischen Markt verbessert.

**1992** Am 2. Mai unterzeichnet der Bundesrat das Abkommen Schweiz-EG über den **Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)**. Kurz darauf, am 26. Mai, stellt er in Brüssel ein Gesuch für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu den EG: Der EWR scheint den schweizerischen Interessen nicht mehr voll zu entsprechen, da sich die weltpolitische Lage seit Verhandlungsbeginn im Jahr 1989 verändert hat und der EWR für die Schweiz kein volles Mitbestimmungsrecht vorsieht. Am 6. Dezember lehnen 50,3 Prozent der Stimmberechtigten und die Mehrheit der Stände das Abkommen über den EWR ab.

**1993** In einer Erklärung vom Januar 1993 legt der Bundesrat dar, dass die Schweiz bis auf weiteres auf die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit den EG verzichtet. Entsprechend informiert die Schweiz im Rahmen des Gemischten Ausschusses zum Freihandelsabkommen von 1972 die Gemeinschaft. Der Rat der EU nimmt seinerseits im November 1993 Kenntnis davon, dass die Schweizer Regierung bis auf weiteres ihre Beziehungen zur Gemeinschaft auf **bilateralem Weg** weiterzuentwickeln wünscht. Das Beitrittsgesuch der Schweiz wird eingefroren und hat seither keine praktische Wirkung mehr. Ende Jahr

bestätigt der Bundesrat in seinem Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den Neunzigerjahren die Mitverantwortung der Schweiz in Europa und definiert den Beitritt zur EU als längerfristiges Ziel seiner Integrationspolitik.

## 2.2.2 Das Versicherungsabkommen von 1989

### a) Inhalt des Abkommens

Das Versicherungsabkommen zwischen der Schweiz und der EG ist nach einer Verhandlungsdauer von 17 Jahren am 10. Oktober 1989 unterzeichnet worden und am 1. Januar 1993 in Kraft getreten. Dieses Abkommen garantiert den Versicherungsunternehmen der Schweiz und der EU die Niederlassungsfreiheit auf dem Gebiet der jeweils anderen Vertragspartei. Unternehmen mit Sitz in der Schweiz können damit in den Mitgliedstaaten der EU Agenturen und Zweigniederlassungen gründen, um selbstständig Tätigkeiten im Bereich der direkten Schadenversicherung aufzunehmen oder auszuüben. Dabei gilt der Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Das Abkommen ist jedoch nicht auf Lebensversicherungen, Rückversicherungen oder gesetzliche Systeme der sozialen Sicherheit anwendbar. Weiter gilt das Abkommen nur für die Niederlassungsfreiheit und nicht für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung.

### b) Historischer Rückblick

1973 verabschiedete die EG eine Richtlinie, welche bezüglich der Ausübung und Aufnahme einer Tätigkeit im Bereich der Direktversicherungen (mit Ausnahme der Lebensversicherung) die Diskriminierung von mitgliedstaatlichen Versicherungseinrichtungen verbietet, nicht aber eine Ungleichbehandlung von Unternehmern aus Drittstaaten. Eine Diskriminierung von Schweizer

Unternehmen war damit nicht ausgeschlossen. Die schweizerische Versicherungswirtschaft war zu jener Zeit im EG-Raum in erheblichem Umfang durch Niederlassungen vertreten und deshalb daran interessiert, den dortigen Versicherern gleichgestellt zu sein. Aus diesem Grund nahm die Schweiz mit der EG Verhandlungen über den Abschluss eines entsprechenden Abkommens auf. 1982 wurde dieses paraphiert. Allerdings waren in der EG in der Zwischenzeit weitere Bestimmungen erlassen worden, welche die EG-Richtlinie von 1973 abänderten oder ergänzten. Unter Berücksichtigung dieser Anpassungen wurde in der Folge das Abkommen zwischen der Schweiz und der EG überarbeitet. 1989 wurde es erneut paraphiert, und im selben Jahr wurde es auch unterschrieben.

### c) Das Versicherungsabkommen und die jüngste EU-Erweiterung

Vor dem Beitritt bestanden zwischen der Schweiz und den zehn neuen Mitgliedstaaten keine Versicherungsabkommen. Mit deren Beitritt zur EU im Mai 2004 ist das Abkommen automatisch auf die neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt worden.

**1997** Die Lega dei ticinesi und die Schweizer Demokraten lancieren die **«Volksinitiative EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk»**. Die Initiative wird mit 73,9 Prozent Nein-Stimmen und von allen Ständen abgelehnt.

**1999** Am 21. Juni unterzeichnet der Bundesrat in Luxemburg die **bilateralen Abkommen I**, über welche seit Dezember 1994 verhandelt worden ist. Das Abkommenspaket deckt die sieben Bereiche Personenverkehr, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Luftverkehr, Landverkehr und Forschung ab.

**2000** Gegen den **Bundesbeschluss über die bilateralen Verträge I** kommt das **Referendum** zustande. Am 21. Mai sprechen sich 67,2 Prozent der schweizerischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für die bilateralen Abkommen I aus. Mit Ausnahme von Schwyz und dem Tessin stimmen alle Stände dafür.

### 2.2.3 Die bilateralen Abkommen I von 1999

#### a) Inhalt der einzelnen bilateralen Abkommen I

Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1999 umfassen sieben spezifische Bereiche, welche nachfolgend im einzelnen kurz vorgestellt werden. Die Beschränkung der Abkommen auf einige klar umgrenzte Sektoren stellt das Kennzeichen dieses Vertragswerkes dar. Die Abkommen wurden am 21. Juni 1999 in Luxemburg unterzeichnet, am 21. Mai 2000 im Rahmen eines fakultativen Referendums mit 67,2 Prozent der Stimmen angenommen und sind am 1. Juni 2002 in Kraft getreten.

Die bilateralen Abkommen I ergänzen das Freihandelsabkommen von 1972 durch eine schrittweise und kontrollierte Marktöffnung in zusätzlichen Bereichen. Das Freihandelsabkommen bleibt also weiterhin in Kraft. Die bilateralen Abkommen I erlauben es den Schweizer Unternehmen, in weiteren Sektoren praktisch zu denselben Bedingungen wie ihre EU-Konkurrenten auf dem Europäischen Binnenmarkt tätig zu sein. Analog wird auch der schweizerische Markt geöffnet.

#### Die technischen Handelshemmnisse

Unterschiedliche technische Produktvorschriften sowie die Nichtanerkennung von diesbezüglichen Konformitätsbewertungen bilden eines der wichtigsten Hindernisse für den freien Warenverkehr. Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen baut diese nicht-tarifären Handels-



hemmnisse ab. Praktisch bedeutet dies, dass die vom Abkommen erfassten schweizerischen Erzeugnisse, die in der EU vermarktet werden, nicht mehr wie bisher von einer Konformitätsbewertungsstelle in der Schweiz und von einer in der EU geprüft und zugelassen werden müssen. Es genügt, wenn nur noch eine Konformitätsbewertungsstelle dies tut. Diese Stelle kann entweder in der Schweiz oder in der EU beheimatet sein. Die starke Vereinfachung der Prüfung bringt für Schweizer Hersteller eine erhebliche Kostenreduktion und Zeiterparnis bei der Markteinführung von Produkten mit sich.

#### Das öffentliche Beschaffungswesen

Seit 1996 ist das öffentliche Beschaffungswesen zwischen der Schweiz und der EU WTO-rechtlichen Bestimmungen unterstellt. In ihrem bilateralen Abkom-

**2000** In seinem *Aussenpolitischen Bericht 2000* bestätigt der Bundesrat den EU-Beitritt als Ziel. Er präzisiert, dass er in der darauf folgenden Legislaturperiode über die Aufnahme von Verhandlungen entscheiden kann. Vor Aufnahme von Beitrittsverhandlungen müssen drei Bedingungen erfüllt sein: 1. Die Schweiz soll Erfahrungen mit den bilateralen Abkommen sammeln. 2. Die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf zentrale Bereiche unseres Staatswesens müssen abgeklärt und die nötigen Reformvorschläge gemacht werden. 3. Es braucht eine breite innenpolitische Unterstützung für das Beitrittsziel.

**2001** Am 4. März wird die *Volksinitiative Ja zu Europa!* deutlich verworfen: 77 Prozent der Stimmentenden sagen Nein zu diesem Begehren, das den Bundesrat zur unverzüglichen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU verpflichtet will. Die Schweizer Bürgerinnen und Bürger folgen damit der Haltung des Bundesrates, mit dem EU-Beitritt zuzuwarten, weil die Voraussetzungen für diesen Schritt derzeit nicht gegeben sind.

**2002** Am 1. Juni treten die bilateralen Abkommen I in Kraft.



men über das öffentliche Beschaffungswesen haben die Schweiz und die EU entschieden, den Geltungsbereich des WTO-Abkommens auszudehnen. Gemäss WTO-Regeln müssen lediglich Aufträge eines bestimmten Umfangs von nationalen Behörden und öffentlichen Unternehmern sowie in den Bereichen Wasser, Energie und städtischer Verkehr ausgeschrieben werden. Das bilaterale Abkommen weitet diese Ausschreibungspflicht auf Beschaffungen von Gemeinden und von spezifischen privaten Unternehmern sowie im Schienenverkehr aus. Damit wird für Unternehmer der Zugang zu Aufträgen der öffentlichen Hand verbessert.

### Die Landwirtschaft

Das Abkommen bezweckt die gegenseitige Öffnung der Märkte für gewisse landwirtschaftliche Produkte.

Für die Schweiz wird der Zugang beispielsweise für Käse und andere verarbeitete Milchprodukte, für Obst und für Gemüse verbessert, da die Schweiz hier vergleichsweise wettbewerbsfähig ist.

Die Öffnung der Märkte wird mittels verschiedener Massnahmen erreicht. Einerseits werden Kontingente reduziert und Zölle abgebaut. Ab 1. Juni 2007 wird für Käse gar Freihandel eingeführt. Das ist für die Schweiz besonders interessant, denn sie exportiert mehr Käse, als sie importiert. Andererseits werden bestimmte Zulassungsvorschriften und Normen der Schweiz und der EU als gleichwertig anerkannt, beispielsweise die Normen für biologische Landwirtschaft sowie Qualitätsnormen für Früchte und Gemüse. Schliesslich werden durch das Abkommen Herkunftsbestimmungen bei Weinbauprodukten und Spirituosen geschützt.

**2004** Am 26. Oktober unterzeichnet der Bundesrat in Luxemburg die **bilateralen Abkommen II** Schweiz–EU. Die Bundesversammlung unterstellt sieben Abkommen (Statistik, Ruhegehälter, Umwelt, Media, Schengen/Dublin, Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung) dem fakultativen Referendum. Dem obligatorischen Referendum muss keines der Abkommen unterstellt werden. Das Referendum wird lediglich gegen das Abkommen über **Schengen/Dublin** ergriffen.

**2005** Am 5. Juni bejaht das Stimmvolk mit 54,6 Prozent Ja-Stimmen die Teilnahme an Schengen/Dublin. Am 25. September nimmt das Schweizer Stimmvolk die **Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens** auf die zehn neuen Mitgliedstaaten der EU und die Revision der flankierenden Massnahmen mit 56 Prozent der Stimmen an. In seiner Klausur vom 26. Oktober bestätigt der Bundesrat seine Absicht, alle **europapolitischen Optionen** der Schweiz zu prüfen und bis Mitte 2006 einen Bericht darüber abzulegen. Zu den möglichen Optionen gehören der EU-Beitritt, die Weiterführung des

bilateralen Weges sowie die multilaterale Zusammenarbeit mit der EU (wie z.B. der EWR).

## Exkurs: Die Personenfreizügigkeit

Mit dem Freizügigkeitsabkommen wird der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU eingeführt. Das bedeutet, dass sich sowohl unselbstständig als auch selbstständig Erwerbende aus der Schweiz oder den EU-Mitgliedstaaten in einem der Vertragsstaaten niederlassen und arbeiten können, sofern sie gewisse Bedingungen erfüllen: Unselbstständig Erwerbstätige müssen über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen. Selbstständige müssen ihre Selbstständigkeit nachweisen und belegen, dass sie von ihrer Arbeit leben können. Arbeitsuchende können grundsätzlich für sechs Monate einreisen, um eine Tätigkeit zu suchen. Recht auf Aufenthalt erhalten auch Nichterwerbstätige wie Rentner oder Studenten. Die Bedingungen sind, dass sie krankenversichert sind und über ausreichende eigene Mittel verfügen. Das Freizügigkeitsabkommen mit den bisherigen 15 EU-Mitgliedstaaten ist am 1. Juni 2002 in Kraft getreten.

Das Abkommen hält fest, dass die Arbeitsmärkte nicht sofort geöffnet werden, sondern schrittweise und kontrolliert anhand einer Reihe von Übergangsbestimmungen. Schweizerinnen und Schweizer dürfen bereits seit 2004 gleich wie EU-Bürgerinnen und Bürger in den EU-Staaten Wohnsitz nehmen und arbeiten. Umgekehrt dauert es für die EU-Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz länger, bis sie dieselben Rechte geniessen: Die Schweiz beschränkt die Zuwanderung von Bürgerinnen und Bürgern aus den bisherigen 15 EU-Staaten bis 2007 anhand einer limitierten Zahl von Aufenthaltsbewilligungen (Kontingenten). Auch danach kann die Schweiz aufgrund einer spezifischen Schutzklausel bis spätestens 2014 weiterhin Kontingente einführen, falls die Zahl der Arbeitskräfte aus der EU allzu stark zunehmen sollte. Erst nach 12 Jahren, also 2014, gilt für beide Seiten der vollständige freie Personenverkehr. Das Freizügigkeitsabkommen ist im übrigen befristet: 2009 wird die Schweiz in einem Bundesbeschluss, der dem fakultativen Referendum untersteht, entscheiden müssen, ob sie das Abkommen weiterführen will oder nicht.

Die schrittweise Öffnung der gegenseitigen Arbeitsmärkte wird von ergänzenden Massnahmen begleitet. Damit Schweizerinnen und Schweizer auch tatsächlich in EU-Staaten arbeiten können, werden Berufszeugnisse und

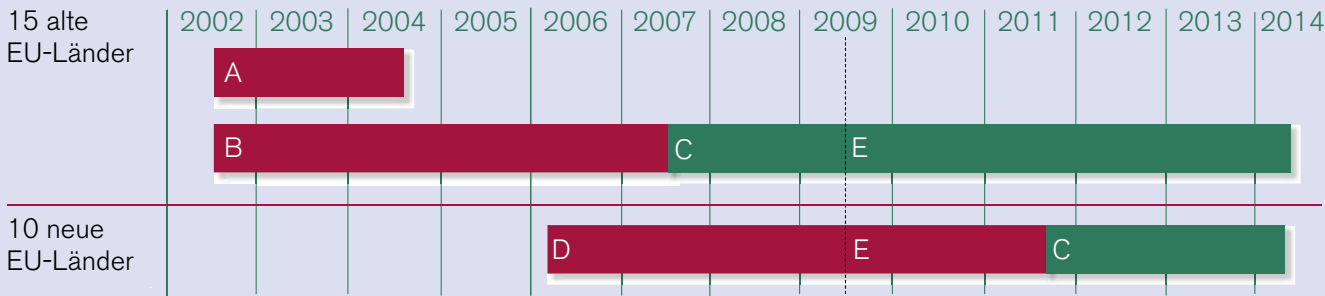


Diplome gegenseitig anerkannt. Das schweizerische Sozialsystem wird mit demjenigen der EU koordiniert. Ziel ist, dass niemand seine erworbenen Versicherungsansprüche verliert, wenn er ins Ausland zieht. Um in der Schweiz Lohn- und Sozialdumping zu verhindern, wurden eine Reihe von sogenannten flankierenden Massnahmen eingeführt. Diese sollen sicherstellen, dass die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen von allen Arbeitgebern eingehalten werden müssen.

Mit dem EU-Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten im Mai 2004 wurde das Freizügigkeitsabkommen nicht automatisch auf die Beitretenden ausgedehnt. Über die nötigen Anpassungen des Abkommens musste die Schweiz mit der EU neu verhandeln. Das Ergebnis war ein separates Übergangsregime, welches in einem Protokoll zum Personenfreizügigkeitsabkommen festgelegt wurde.



Das Protokoll über die Ausdehnung der Freizügigkeit auf die neuen EU-Staaten wurde – gemeinsam mit einer Verschärfung der flankierenden Massnahmen gegen Lohndumping – in der Volksabstimmung vom 25. September 2005 vom Schweizer Stimmvolk mit 56 Prozent angenommen. Für die Ausdehnung der Freizügigkeit gelten längere Übergangsbestimmungen und strengere Beschränkungen: Die Schweiz wendet bis längstens 30. April 2011 arbeitsmarktliche Beschränkungen (Kontingente, Inländervorrang, vorgängige Lohnkontrollen) für Bürgerinnen und Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten an. Erst ab Mai 2011 können sich Bürgerinnen und Bürger der neuen Mitgliedstaaten in der Schweiz grundsätzlich unter den gleichen Bedingungen wie die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger aus den bisherigen 15 Mitgliedstaaten niederlassen und arbeiten. Bis zum 31. Mai 2014 gilt allerdings die bereits erwähnte besondere Schutzklausel, welche es der Schweiz erlaubt, bei übermässig hoher Zuwanderung den Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt erneut zu beschränken.



**Einführung der Personenfreizügigkeit für die bisherigen 15 EU-Mitgliedstaaten**

- A 2 Jahre Inländervorrang, vorgängig Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (bis 31.05.2004)
- B 5 Jahre Kontingente (bis 31.05.2007)
- C Besondere Schutzklausel für die Schweiz bei übermässiger Zunahme der Einwanderung (bis 2014)
- E Fakultatives Referendum über die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens

**Einführung der Personenfreizügigkeit für die 10 neuen EU-Mitgliedstaaten**

- D Inländervorrang, vorgängig Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie Kontingente bis 2011
- C Besondere Schutzklausel für die Schweiz bei übermässiger Zunahme der Einwanderung (bis 2014)
- E Fakultatives Referendum über die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens



## Die Forschung

Das Forschungsabkommen ist für den Erhalt und die Stärkung des Forschungsplatzes Schweiz wichtig. Das ursprüngliche Abkommen sieht die gleichberechtigte Teilnahme von Schweizer Forschungsinstituten, Universitäten und Unternehmen am 5. Forschungsrahmenprogramm der EU vor. Da dieses Forschungsrahmenprogramm allerdings 2002, beim Inkrafttreten des Abkommens, bereits auslief, konnte die Schweiz nicht mehr in vollem Umfang davon profitieren. Im Abkommen war dieser Fall aber vorgesehen, und entsprechend konnten die Schweiz und die EU über die schweizerische Teilnahme am 6. Forschungsrahmenprogramm mit einer Laufzeit von 2002 bis 2006 erneut verhandeln. Das neue Forschungsabkommen wird seit dem 1. Januar 2004 angewendet und bringt den Schweizer Forschenden dieselben Beteiligungsrechte wie ihren Kolleginnen und Kollegen aus den EU-Staaten. Zudem können die Forschenden Fördermittel direkt von der Europäischen Kommission erhalten.

## Der Landverkehr

Das Landverkehrsabkommen öffnet schrittweise die Märkte für den Strassen- und Schienentransport. Gleichzeitig wird die schweizerische Verkehrspolitik, welche die Verlagerung der Verkehrsströme von der Strasse auf die Schiene anstrebt, von der EU anerkannt und vertraglich verankert.

Konkret erlaubt das Abkommen die Erhebung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) sowie die Entwicklung von Infrastrukturen wie beispielsweise der NEAT. Diese Massnahmen haben zum Ziel, den Strassenverkehr vermehrt auf die Schiene zu bringen.

Angesichts der Bedeutung der Transitachsen durch die Schweiz war die Einführung der LSVA nur in Absprache mit den Nachbarstaaten möglich. Im Gegenzug akzeptierte die Schweiz, die Gewichtslimite für Lastwagen schrittweise von 28t auf 40t zu steigern. Die Zulassung der 40t-Limite ist sowohl ökologisch als auch ökonomisch sinnvoll, denn die grösseren Lastwagen transportieren die gleiche Gütermenge in weniger Fahrten.

## Der Luftverkehr

Das Abkommen gewährt Fluggesellschaften Zugangsrechte zu den gegenseitigen Luftverkehrsmärkten und verbietet Diskriminierungen. Damit werden die schweizerischen Fluggesellschaften ihren EU-Konkurrenten praktisch gleichgestellt und können ferner Mehrheitsbeteiligungen an EU-Fluggesellschaften übernehmen.

## b) Historischer Rückblick

1992 verwarfen das Schweizer Stimmvolk und 18 der 26 Stände die Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), der für die Schweiz wie für die andern EFTA-Staaten einen vollständigen, gleichberechtigten Zugang zum Europäischen Binnenmarkt vorsah. Um die Diskriminierung der schweizerischen Wirtschaft bestmöglich zu kompensieren, beschloss der Bundesrat, den Zugang zum EU-Binnenmarkt zumindest in bestimmten wichtigen Sektoren durch bilaterale Abkommen zu sichern. Einerseits galt es, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft zu festigen und die Qualität des Standorts Schweiz im Verhältnis zum EU-Binnenmarkt zu verbessern. Andererseits wollte der Bundesrat die institutionelle Isolation der Schweiz reduzieren.

Die EU erklärte sich einverstanden, in sieben Bereichen Verhandlungen mit der Schweiz zu führen. Sie stellte allerdings unmissverständlich klar, dass zwischen diesen verschiedenen Bereichen ein angemessener Parallelismus gelten sollte. Dies bedeutete, dass die Gesamtheit der Verträge im Interesse der EU und der Schweiz lag und die Verträge entsprechend nur gemeinsam verhandelt, gemeinsam abgeschlossen und gemeinsam in Kraft gesetzt werden konnten. Darum stellte die EU die Bedingung, dass eine Guillo-

tine-Klausel in die Verträge aufgenommen wird. Diese besagt, dass bei der Kündigung eines der sieben Abkommen auch die andern sechs ausser Kraft treten.

## c) Die bilateralen Abkommen und die jüngste EU-Erweiterung

Seit der Erweiterung der EU am 1. Mai 2004 gelten die bilateralen Abkommen I auch für die zehn neuen Mitgliedstaaten. Diese haben sich mit dem EU-Beitritt nämlich verpflichtet, das Recht der EU, den sogenannten «Acquis Communautaire», zu übernehmen. Ebenfalls übernommen wurden darum die internationalen Übereinkommen der EU mit Drittstaaten, wozu auch die bilateralen Abkommen I zwischen der Schweiz und der EU gehören.

Die Ausdehnung von sechs der sieben Abkommen auf die neuen Mitgliedstaaten erfolgte automatisch. Einzig das Freizügigkeitsabkommen war Gegenstand neuer Verhandlungen. Dies rührt daher, dass es sich bei diesem um ein gemischtes Abkommen handelt, das sowohl mit der EG als auch mit allen einzelnen Mitgliedstaaten geschlossen wurde. Jede Anpassung des Abkommens, so auch eine Veränderung der Zahl der Vertragsparteien und damit des räumlichen Geltungsbereichs, muss Gegenstand von neuen Verhandlungen sein.



Staatssekretär Jakob Kellenberger, die Bundesräte Joseph Deiss und Pascal Couchepin, EU-Vorsitzender Joschka Fischer und EU-Kommissar Hans van den Broek bei der Unterzeichnung der Bilateralen I, 1999

## **2.3 ZWEITE PHASE: ÜBER DEN MARKTZUGANG HINAUS**

### **Die bilateralen Abkommen II von 2004**

Als Fortsetzung der bilateralen Abkommen I und damit in Weiterführung des bilateralen Wegs haben die Schweiz und die EU 2004 neun weitere Abkommen unterzeichnet. Wie bereits bei den bilateralen Abkommen I von 1999 verfolgte der Bundesrat damit das Ziel, konkret anstehende Interessen und Probleme in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sektorspezifisch und auf pragmatische Weise zu regeln.

Die bilateralen Abkommen II betreffen einerseits wirtschaftliche Bereiche. Dies trifft auf die Dossiers Zinsbesteuerung und Betrugsbekämpfung zu (Wahrung der Interessen des Finanzplatzes Schweiz), auf Schengen/Dublin (Tourismuvorteil dank dem Schengen-Visum) sowie auf die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte (verbesserte Exportbedingungen). Andererseits wird darin die Zusammenarbeit auf Bereiche ausgedehnt, die über rein wirtschaftliche Interessen hinausgehen. In dieser Ausweitung der Zusammenarbeit unterscheidet sich diese zweite Vertragsreihe von den Bilateralen I. Über rein wirtschaftliche Bereiche hinaus gehen die Abkommen Schengen/Dublin (Sicherheit und Asylwesen), Umwelt (Teilnahme an der Umweltaгентur), Statistik (Harmonisierung und Austausch von statistischen Daten), Kultur (Filmförderprogramme) und Bildung/Berufsbildung/Jugend (Teilnahme an EU-Bildungsprogrammen). Im Folgenden werden die bilateralen Abkommen II im Einzelnen kurz vorgestellt.

#### **Zinsbesteuerung**

Mit diesem Abkommen beteiligt sich die Schweiz am sogenannten Zinsbesteuerungssystem der EU. Dieses System soll sicherstellen, dass Zinserträge von EU-Steuerzahlern, welche in einem anderen EU-Mitgliedstaat anfallen, auch effektiv besteuert werden. Aber auch die Zinserträge, die in Nicht-EU-Staaten der Schweiz erwirtschaftet werden, sollen im EU-Wohnsitzstaat des Anlegers angemessen besteuert werden können. Deshalb sieht das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU vor, dass Zinserträge von natürlichen Personen mit steuerlichem Wohnsitz in einem



EU-Staat mit einem Steuerrückbehalt (ähnlich der schweizerischen Verrechnungssteuer) belegt werden. Dieser Steuerrückbehalt wird schrittweise bis auf 35 Prozent angehoben. Drei Viertel der so abgeschöpften Summe überweist die Schweiz dem Staat, in welchem der Betroffene seinen Steuersitz hat. Mit diesen Massnahmen stellt die Schweiz sicher, dass EU-Steuerzahler nicht in die Schweiz ausweichen können und trägt damit zum Funktionieren des EU-Zinsbesteuerungssystems bei. Gleichzeitig bleibt das Bankgeheimnis gewahrt.

#### **Betrugsbekämpfung**

Im Betrugsbekämpfungsabkommen wird eine intensivere Zusammenarbeit gegen Schmuggel, Zollbetrug und andere Deliktformen im Bereich der indirekten Steuern (d.h. Zoll, Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuer), im Bereich Subventionen sowie beim öffentlichen Beschaffungswesen angestrebt. Zu diesem Zweck werden die Amts- und Rechtshilfe griffiger ausgestaltet und der Informationsaustausch mit den Verwaltungs- und Justizbehörden in der EU intensiviert.

#### **Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte**

Das Abkommen über die landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte (es handelt sich dabei um die Revision des Protokolls Nr. 2 zum Freihandelsabkommen von 1972) erfüllt eines der wirtschaftlichen Hauptinteressen der Schweiz in den bilateralen Abkommen II:



Unternehmen der Schweizer Nahrungsmittelindustrie können in Zukunft eine breite Produktpalette zollfrei oder zu tieferen Zöllen in den EU-Markt exportieren. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit der Nahrungsmittelindustrie verbessert, wovon auch die hiesige Landwirtschaft als Lieferantin von Rohprodukten sowie die Konsumentinnen und Konsumenten dank tendenziell sinkender Preise profitieren.

### Umwelt

Das Umweltabkommen sieht die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur (EUA) vor. Die EUA hat die Aufgabe, Daten über die Lage der Umwelt in den europäischen Ländern zu sammeln und zu analysieren. Sie gewährleistet zudem, dass diese Daten vergleichbar sind. Damit stellt die EUA die wissenschaftliche Basis für eine fundierte Umweltpolitik der EU bereit und berät die EU-Kommission in umweltpolitischen Fragen. Mit dem Abkommen über die Umwelt kann sich die Schweiz aktiv an der Umweltpolitik der EU beteiligen und selbst von den Angeboten der EUA profitieren. Die die Schweiz betreffenden Daten werden zudem in den Publikationen von Eurostat, dem statistischen Amt der EG, erscheinen.

### Media

Die Teilnahme der Schweiz an den beiden gegenwärtigen MEDIA-Programmen der EU ermöglicht den schweizerischen Kino- und Fernsehschaffenden, zu den gleichen Bedingungen wie ihre europäischen Kolleginnen und Kollegen von Unterstützungsmassnahmen der EU zu profitieren.

## Exkurs: Schengen/Dublin

Nach dem positiven Ausgang der schweizerischen Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 (54,6 Prozent Ja-Stimmen) wird sich unser Land nach der Inkraftsetzung der Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin in der Schweiz (voraussichtlich im Jahr 2008) an der Sicherheits- und Asylzusammenarbeit im Rahmen von Schengen/Dublin beteiligen (wie dies auch die Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island tun).

Grundidee des Schengener Abkommens ist es, den Reiseverkehr innerhalb des Schengen-Raumes zu vereinfachen, indem systematische Personenkontrollen an den Grenzen zwischen den Schengen-Staaten (an den sogenannten Binnengrenzen) grundsätzlich aufgehoben werden. Im Gegenzug wird eine Reihe flankierender Massnahmen eingeführt wie der Ausbau der Grenzkontrollen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums sowie die Intensivierung der grenzüberschreitenden Polizei- und Justizzusammenarbeit sowie der Anschluss an das Schengener Informationssystem (SIS).

Für die Schweiz bedeutet eine Teilnahme an Schengen allerdings keine vollständige Öffnung der Grenzen. Warenkontrollen bleiben künftig bestehen, und auch Personen werden bei Verdacht weiterhin kontrolliert. Hinter den Grenzen können mobile Kontrollen ausgebaut werden. Dank des europaweiten Austauschs von Fahndungsdaten über das computergestützte Schengener Informationssystem (SIS) werden Kontrollen effizienter und damit die Fahndungserfolge erhöht. Das SIS ist ein europaweites Datensystem, welches die nationalen Polizei-, Grenz- und Zollbehörden sowie die Konsulate fortlaufend mit den aktuellsten Informationen zu polizeilich gesuchten, vermissten oder unerwünschten Personen sowie zu gestohlenen Sachen, beispielsweise Fahrzeugen, versorgt.

Im Rahmen dieser Zusammenarbeit wird die Rechts-hilfe in Strafsachen vereinfacht (d.h. die Anwendung von Zwangsmassnahmen wie Zeugeneinvernahme, Beschlagnahmung oder Konteneinsicht). Das schweizerische Bankgeheimnis wird dadurch allerdings nicht geschwächt. Damit es auch bei einer allfälligen Weiterentwicklung des Schengen-Rechts nicht gefährdet wird,



haben die Schweiz und die EU eine Spezialregelung für den Bereich der direkten Steuern vereinbart.

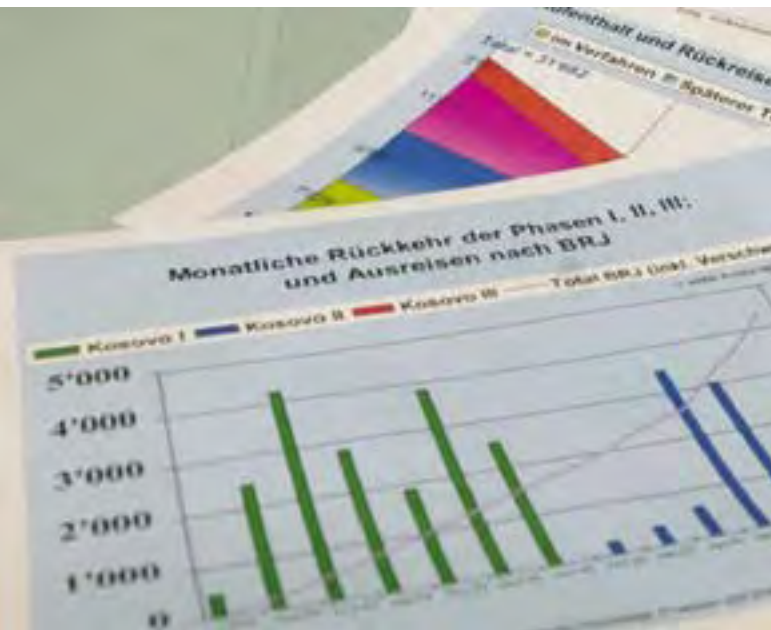
Das Abkommen von Schengen sieht ferner ein einheitliches, im ganzen Schengen-Raum gültiges Schengen-Visum vor. Visumspflichtige Personen, die aus der EU in die Schweiz einreisen, brauchen also kein separates Schweizer Visum, wovon insbesondere der Tourismusstandort Schweiz profitieren wird.

Das Abkommen von Dublin ist ein Instrument, um ineffiziente und kostenreiche Zweit- und Mehrfachasylgesuche zu verhindern. Asylsuchende, welche die Flüchtlingseigenschaft in einem EU-Mitgliedstaat nicht erfüllen und deren Rückführung zumutbar und möglich



ist, müssen die EU verlassen. Manche von ihnen stellen jedoch in einem anderen europäischen Staat ein neues Asylgesuch, was zu einer zusätzlichen Belastung der betroffenen Staaten führt. Das Abkommen von Dublin tritt dem entgegen, indem im Abkommen vorgesehen ist, dass nur ein einziger Staat für die Behandlung eines Asylgesuchs und die allfällige Aufnahme des Asylsuchenden zuständig ist. Die Zuständigkeit bestimmt sich nach Kriterien, die im Abkommen festgelegt sind. Das Datensystem Eurodac, in welchem die Fingerabdrücke aller Asylsuchenden gespeichert werden, unterstützt die Staaten bei der Vermeidung der Behandlung von Zweitträgen. Eine schweizerische Teilnahme an Dublin verhindert, dass die Schweiz für Zweitasyllgesuche von Personen attraktiv ist, die in der EU abgewiesen werden.

Bei der Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Rechts, die im Rahmen der Gemischten Ausschüsse des Rates der Europäischen Union diskutiert wird, hat die Schweiz zwar kein formelles Stimmrecht, sie verfügt jedoch über ein gestaltendes Mitwirkungsrecht. Damit kann sie zum ersten Mal direkten Einfluss auf den Inhalt des neuen EU-Rechts nehmen. Die Schweiz entscheidet jedoch in jedem Fall souverän, ob sie einen neuen EU-Rechtsakt übernehmen will oder nicht. Die Übernahme erfolgt erst, wenn das neue Recht vom Bundesrat, vom Schweizer Parlament und allenfalls in einer Volksabstimmung (gemäss den Bestimmungen der schweizerischen Verfassung) angenommen wird. Eine Nichtübernahme könnte die Kündigung des Abkommens zur Folge haben.



### Bildung, Berufsbildung, Jugend

Im Rahmen der Gemeinschaftsprogramme für Allgemeinbildung, Berufsbildung und Jugendarbeit fördert die EU die Mobilität namentlich auch von Jugendlichen, Lehrlingen und Studierenden und ermöglicht diesen, über Auslandsaufenthalte internationale Erfahrungen praktischer oder akademischer Art zu sammeln. Eine schweizerische Beteiligung an den laufenden EU-Programmen von 2002 bis 2006 war für die EU aus juristischen Gründen allerdings nicht möglich. Dafür aber hat die EU ihre Absicht erklärt, die Schweiz an künftigen Programmen ab 2007 teilnehmen zu lassen.

### Ruhegehälter

Mangels eines Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU werden Ruhegehälter von ehemaligen EU-Beamtinnen und Beamten mit Wohnsitz in der Schweiz doppelt besteuert: Einerseits erhebt die EU eine Quellensteuer auf die Renten, welche sie an ehemalige Beamte ausbezahlt; andererseits unterliegt der Restbetrag dieser Renten der schweizerischen Einkommenssteuer. Mit diesem Abkommen hat sich die Schweiz bereit erklärt, auf die Einkommenssteuer zu verzichten, falls die EU von den Renten tatsächlich die Quellensteuer abzieht. Bis anhin sind nur etwa 50 Personen von einer solchen Doppelbesteuerung betroffen.

### Statistik

Das bilaterale Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik schafft eine progressive Harmonisierung der statistischen Datenerhebung zwischen der Schweiz und der EU. Ziel ist, dass die schweizerischen und europäischen Daten in verschiedenen Bereichen wie Handel, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit oder Verkehr vergleichbar werden. Die Schweiz erhält damit einen verbesserten Zugang zu einer breiten, gesamteuropäischen Datenbasis, welche bedeutende Entscheidungsgrundlagen für Politik und Wirtschaft liefern kann.

## b) Historischer Rückblick

Bereits in den Schlussakten zu den bilateralen Abkommen I vom 21. Juni 1999 hatten die beiden Vertragsparteien Schweiz und EU erklärt, dass sie über weitere Bereiche Verhandlungen führen wollten. Trotz dieser Absichtserklärungen stand die EU der raschen Aufnahme von neuen Verhandlungen zunächst skeptisch gegenüber. Dass sie schliesslich überhaupt bereit war, mit der Schweiz auf Verhandlungen über einen zweiten Zyklus von bilateralen Abkommen einzutreten, ist darauf zurückzuführen, dass die EU ihrerseits zwei gewichtige Anliegen hatte: Die Mitwirkung der Schweiz an einem europaweiten System zur Sicherstellung der Zinsbesteuerung sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Schweiz im Bereich der Betrugsbekämpfung bei indirekten Steuern (insbesondere Zigarettenschmuggel). Die Schweiz stimmte der Aufnahme von Verhandlungen und dem Abschluss der diesbezüglichen Abkommen zu, allerdings unter folgenden Bedingungen: Die Verhandlungen sollten erstens nicht nur in den von der EU gewünschten Dossiers vorangetrieben werden, sondern auch für die Schweiz wichtige Bereiche umfassen. Dazu gehörten eine Teilnahme der Schweiz an der Sicherheits- und Asylzusammenarbeit von Schengen/Dublin sowie jene Bereiche, über welche im Rahmen der Bilateralen I nicht verhandelt worden war (landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Statistik, Umwelt,

Medien, Bildung, Ruhegehälter und Dienstleistungen). Zweitens sollten die Interessen des schweizerischen Finanzplatzes – insbesondere das Bankgeheimnis – gewahrt bleiben.

Angesichts der Vielzahl offener Punkte und der Komplexität des Dossiers Liberalisierung der Dienstleistungen haben die Schweiz und die EU im März 2003 beschlossen, die Verhandlungen in diesem Bereich zu sistieren und zu einem späteren Zeitpunkt weiterzuführen.

Während der gesamten Dauer der Verhandlungen über die Bilateralen II verfolgte die Schweiz das Prinzip des angemessenen Parallelismus: Das heisst, ein Abschluss kam nur für die Gesamtheit der Verträge in Frage. Das strikte Festhalten an diesem Prinzip trug ohne Zweifel zum erfolgreichen Verhandlungsabschluss bei. So konnte eine ausgewogene Lösung gewährleistet werden, welche neben den EU-Interessen auch die Interessen der Schweiz berücksichtigt.

## c) Die bilateralen Abkommen II und die jüngste EU-Erweiterung

Die Bilateralen II wurden am 26. Oktober 2004 unterzeichnet, also nach dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004. Sie gelten folglich von Anfang an auch für die neuen Mitgliedstaaten.



Bundesrätin Micheline Calmy-Rey und Bundespräsident Joseph Deiss bei der Unterzeichnung der Bilateralen II, 2004

# AUSBLICK: DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER EU – WIE WEITER?

**Bis anhin wurden die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU über bilaterale Abkommen geregelt. Diese Art der Zusammenarbeit hat sich bewährt. Die nächsten Schritte in der schweizerischen Europapolitik werden in diesem Teil der Broschüre erläutert. Welches sind die Prioritäten des Bundesrates? Und wie möchten Vertreterinnen und Vertreter der vier Bundesratsparteien die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU fortan gestalten?**







## **DER BUNDESRAT UND DAS WEITERE VORGEHEN IN DER SCHWEIZERISCHEN EUROPAPOLITIK**

Gemäss dem Bundesrat prägen folgende Schwerpunkte das weitere Vorgehen in der schweizerischen Europapolitik: Nach den Abstimmungen über Schengen/Dublin im Juni 2005 sowie über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit und die Revision der flankierenden Massnahmen im September 2005 muss nun auch die Umsetzung der neuen Abkommen erfolgen. Daneben sollen einzelne neue Interessenbereiche im Hinblick auf künftige Abkommen geprüft werden. Im Weiteren will der Bundesrat mit einem Beitrag zur Verringerung der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheit in den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten beisteuern. Schliesslich will er eine Auslegeordnung und Analyse der verschiedenen Optionen der schweizerischen Europapolitik vornehmen.

### **a) Die Umsetzung der bilateralen Abkommen hat Vorrang**

Im Oktober 2005 hat der Bundesrat eine europapolitische Standortbestimmung vorgenommen und bekräftigt, dass die Schweiz mit dem bilateralen Weg eine effiziente und erfolgreiche Interessenpolitik in Europa betreibt. Damit allerdings dieser bilaterale Weg seine Wirkung entfalten kann, müssen nun prioritär auch die neuen Abkommen in Kraft gesetzt und vollumfänglich umgesetzt werden.

### **b) Neue bilaterale Dossiers**

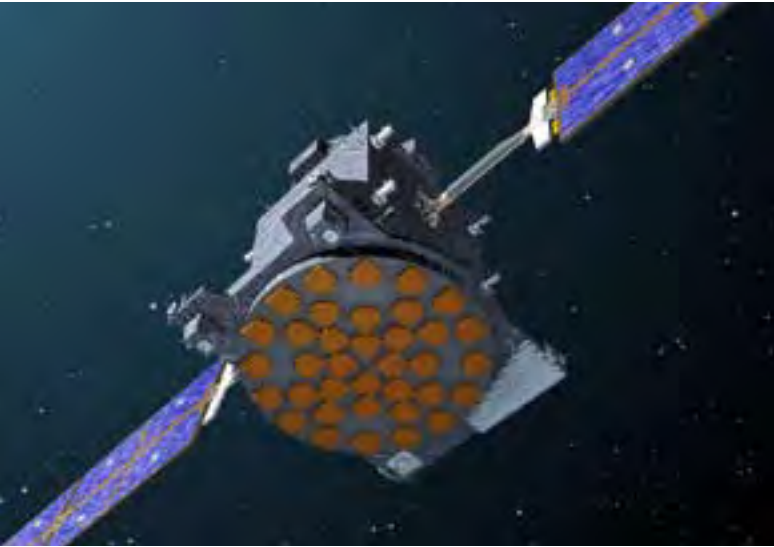
Die enge Verflechtung zwischen der Schweiz und der EU führt dazu, dass bei der Zusammenarbeit immer wieder Anliegen, Herausforderungen und Probleme auftreten, auf welche die Schweiz und die EU aus gegenseitigem Interesse kurz- oder mittelfristig eintreten wollen. Im Hinblick auf die Aufnahme künftiger bilateraler Verhandlungen werden beispielsweise folgende Bereiche geprüft:

#### **Elektrizität**

Wirtschaftliche Interessen und das Anliegen, maximale Versorgungssicherheit zu garantieren, haben die Schweiz und die EU dazu veranlasst, ein Abkommen im Elektrizitätsbereich ins Auge zu fassen. Nebst der Regelung des grenzüberschreitenden Stromtransits soll das Abkommen den Marktzugang verbessern und die gegenseitige Anerkennung der Herkunftsnachweise für Strom aus erneuerbaren Energiequellen festlegen.

#### **Öffentliche Gesundheit**

Um Krankheitserreger effizient abwehren zu können, braucht es regelmässigen Austausch auf internationaler Ebene. Das gegenseitige Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich wurde sowohl von der Schweiz als auch von der EU verschiedentlich bekräftigt. Im Vordergrund steht die Beteiligung der Schweiz am Zentrum für Prävention und Kontrolle von



Krankheiten in Stockholm. Das Zentrum unterstützt die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten bei der Vorbeugung und Abwehr von Infektionskrankheiten wie beispielsweise der Vogelgrippe. Das Zentrum bietet einerseits eine unabhängige wissenschaftliche Beratung, andererseits ein Frühwarn- und Reaktionssystem an. Zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit wird ebenfalls über eine Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit mit Sitz in Parma diskutiert.

### Satellitenavigationssystem Galileo

Galileo, ein gemeinsames Programm der EU und der Europäischen Weltraumfahrtsbehörde ESA (European Space Agency), ist ein ziviles Satellitenavigationssystem. Ab 2008 soll es eine satellitengestützte Navigation gewährleisten. Die Daten, die jenes liefert, werden zuverlässiger und präziser sein als jene des nordamerikanischen und auf militärische Zwecke ausgerichteten Global Positioning System (GPS). Die Verfügbarkeit von Signalen und Datenflüssen soll sowohl in Friedens- als auch in Krisenzeiten sichergestellt werden. Galileo wird mit GPS interoperabel sein, kann jedoch auch selbstständig betrieben und genutzt werden. Damit werden die Benutzerinnen und Benutzer von Navigationssystemen nicht mehr von GPS abhängen. Die Schweiz und die EU streben eine vollberechtigte Beteiligung der Schweiz an der europäischen Agentur an, welche Inhaberin und Aufsichtsbehörde von Galileo wird. Dies ist einerseits für den Technologie- und Industriestandort Schweiz von Interesse.

Andererseits wird damit das schweizerische Engagement beim Projekt Galileo konsequent weitergeführt, welches bis anhin über die schweizerische Mitgliedschaft bei der ESA erfolgt ist.

### Agrarfreihandel

Der Bundesrat lässt die Machbarkeit sowie die Vor- und Nachteile eines Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der EU für Agrarprodukte abklären.

### c) Beitrag zur Verringerung der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten

Der Bundesrat hat die Absicht bekräftigt, die neuen EU-Staaten mit einem solidarischen Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU zu unterstützen. Dieser Beitrag beläuft sich auf insgesamt eine Milliarde Franken und soll budgetneutral finanziert werden. Er soll über fünf Jahre für konkrete Projekte und Programme geleistet werden, welche die Schweiz in Zusammenarbeit mit den Empfängerstaaten auswählt. Bei dieser finanziellen Unterstützung handelt es sich um eine eigenständige Geste der Solidarität und Mitverantwortung seitens der Schweiz. Damit führt sie die Förderung der osteuropäischen Staaten weiter, wie sie diese seit dem Ende des Kalten Krieges verfolgt hat. Die Schweiz beteiligt sich also nicht an der Kohäsionspolitik der EU.

Mit diesem Beitrag anerkennt der Bundesrat die Bedeutung der letzten EU-Erweiterung für die Förderung des Friedens, der Sicherheit und des Wohlstands in Europa. Die Schweiz profitiert in politischer Hinsicht von der erhöhten Stabilität des Kontinents und in wirtschaftlicher Hinsicht von zunehmend interessanten Handelspartnern und Absatzmärkten in den Mitgliedstaaten. Dieser Beitrag ist integraler Bestandteil der Europapolitik der Schweiz und trägt dazu bei, dass der bilaterale Weg erfolgreich beschritten werden kann.

### d) Europabericht

Mit dem Europabericht 2006 soll eine Grundlage für die Diskussion des weiteren Vorgehens in der Europapolitik geschaffen werden. Dabei sollen die Optionen dargestellt und deren Vor- und Nachteile abgeklärt werden.



## **DIE BUNDESRATSPARTEIEN ÜBER DAS WEITERE VORGEHEN IN DER SCHWEIZERISCHEN EUROPAPOLITIK**

**Zum Schluss kommen eine Vertreterin und drei Vertreter der Bundesratsparteien zu Wort, der Christlich-Demokratischen Volkspartei (CVP), der Schweizerischen Volkspartei (SVP), der Sozialdemokratischen Partei (SP) und der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP). Sie geben Antwort auf die Frage, ob die Schweiz mit dem bilateralen Weg gut bedient ist. Sie legen dar, wie die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU in Zukunft ausgestaltet werden sollten, und erläutern, welche EU sie sich als Schweizerin bzw. als Schweizer wünschen.**



Doris Leuthard  
Nationalrätin und  
Präsidentin  
der CVP Schweiz

### **Ist die Schweiz mit dem bilateralen Weg gut bedient?**

Doris Leuthard: Der bilaterale Weg ermöglicht der Schweiz, in Zusammenarbeit mit der EU in spezifischen Bereichen gemeinsame Lösungen zu erarbeiten. Aus diesem Grund ist der bilaterale Weg auf die Bedürfnisse der Schweiz zugeschnitten und deckt unsere derzeitigen Interessen in positiver Weise ab. In der Schweiz wird jeder zweite Franken durch den Export verdient. Am wichtigsten ist dabei der Handel mit der EU: Über 60 Prozent der Warenexporte im Wert von rund 90 Milliarden Franken gehen in die Länder der EU. Hinzu kommen Dienstleistungsexporte ebenfalls in Milliardenhöhe. Jeder dritte Franken in der Schweiz wird direkt oder indirekt durch den Handel mit unseren Nachbarstaaten verdient. Das heisst: Jeder dritte Arbeitsplatz ist direkt oder indirekt von der EU abhängig. Daher lohnt es sich zu überlegen, wie wir die Beziehungen zur EU konsolidieren und weiter entwickeln können.

### **Wie sollten die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU in Zukunft ausgestaltet werden?**

Doris Leuthard: Die Idee eines Rahmenvertrages zwischen der Schweiz und der EU ist näher zu prüfen. Mit einem solchen Rahmenabkommen könnten nicht nur die Verwaltung und Anwendung der einzelnen bilateralen Abkommen vereinfacht werden; es bestünde auch eine Plattform für einen verstärkten Dialog zwischen den beiden Partnern Schweiz und EU. Dabei sollten insbesondere die Zuständigkeiten und Kompetenzen der schweizerischen Instanzen gegenüber der EU geklärt werden: die Rolle des Parlaments, des Bundesrates und der Kantone. Ein solcher Rahmenvertrag würde einen institutionellen Rahmen für die Gespräche zwischen der Schweiz und der EU schaffen.

### **Welche EU wünschen Sie sich als Schweizerin?**

Doris Leuthard: Ich wünsche mir eine EU, die föderalistischer funktioniert als heute. Die Regionen in Europa müssen mehr Gewicht und Autonomie erhalten. Die Schweiz kann in Bezug auf viele Fragen der EU als Modell dienen. Zudem wünsche ich mir für die europäische Bevölkerung eine EU, die transparenter ist. Es ist wichtig, dass die Menschen die Beschlüsse in Brüssel mit Interesse verfolgen. Die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger müssen das Projekt EU mittragen, aber das können sie nur, wenn sie gut über die Geschehnisse und die laufende Aktualität informiert sind. Eine Verstärkung der Volksrechte ist somit unabdingbar.



Hans Fehr  
Nationalrat SVP und  
Geschäftsführer  
der Aktion für eine  
unabhängige und  
neutrale Schweiz  
(AUNS)

### **Ist die Schweiz mit dem bilateralen Weg gut bedient?**

Hans Fehr: Der bilaterale Weg hat sich seit Jahrhunderten bewährt. Er ist für unseren Kleinstaat zur Selbstverständlichkeit geworden, und das Schweizer Volk hat ihn immer wieder bestätigt. Der «bilaterale Weg» bedeutet: Wenn es zwischen der Schweiz und einem oder mehreren andern Staaten Probleme gibt, so wird beidseitig und partnerschaftlich verhandelt und nach einer guten Lösung im beiderseitigen Interesse gesucht. Gute bilaterale Abkommen setzen voraus, dass die verantwortlichen Politiker und Unterhändler geschickt verhandeln und für die Interessen des eigenen Landes kämpfen. Gute bilaterale Resultate sind nur möglich, wenn allen Beteiligten klar ist: Wir Schweizerinnen und Schweizer verhandeln bilateral, weil wir der EU nicht beitreten wollen! So konnten in der Vergangenheit mit der EG/EU gute Freihandelsabkommen ausgehandelt werden. Schlechte Resultate gab es hingegen zum Teil bei den sogenannten Bilateralen I und II, insbesondere beim Land- und beim Luftverkehrsabkommen mit der EU oder beim Schengen-Abkommen.

### **Wie sollten die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU in Zukunft ausgestaltet werden?**

Hans Fehr: Sofern die Schweiz erfolgreich bleiben will, muss sie auch in Zukunft konsequent den bilateralen Weg beschreiten. Ein Beitritt zur EU kann nicht in Frage kommen. Denn es ist eine Binsenwahrheit, dass sich die EU in einer schweren (Dauer-) Krise befindet, dass sie mit rund 20 Millionen Arbeitslosen belastet ist und dass ihr zentralistisches Wesen zu unserer direkten Demokratie und zu unserer Unabhängigkeit wie die Faust aufs Auge passt.

Die Eidgenossenschaft ist entstanden, weil man die eigene Identität nach aussen, gegen Grossmächte und grosse Reiche, verteidigen wollte. Ganz anders die EU: Ihr Ziel ist die Harmonisierung, die Gleichschaltung. Letztlich soll in ganz Europa das Gleiche gelten. Die Schweiz wird weiterhin erfolgreich sein, wenn unser Ziel nicht darin besteht, uns anzupassen und gleich zu werden wie die EU, sondern besser zu werden. Wir brauchen nicht gleich lange, sondern längere Spiesse. Entscheidend für unsere Zukunft ist die Wahrung der Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit – sowohl in der Wirtschafts- und Währungspolitik, im Sicherheits- und Verteidigungsbereich, als auch in der Arbeitsmarktpolitik, in der Sozialpolitik, im Agrarbereich und anderswo.

### **Welche EU wünschen Sie sich als Schweizer?**

Hans Fehr: Die EU muss ihr Wesen grundlegend ändern. Sie wird nur eine Zukunft haben als «europäischer Bund souveräner Staaten» auf der Grundlage einer freiheitlichen Verfassung. Die EU muss zum «Europa der Bürgerinnen und Bürger» werden. Dass man in den meisten EU-Ländern nicht wagte, das Volk über die Verfassung abstimmen zu lassen, zeigt die Furcht vor der eigenen Bevölkerung. Wer es nicht schafft, die Bürgerinnen und Bürger von einer gemeinsamen europäischen Verfassung zu überzeugen, verliert die Legitimation, solche Projekte zu verwirklichen. Und dass man politische Gebilde nicht gegen den Willen der Menschen durchsetzen kann, hat die jüngste Geschichte ausreichend gezeigt. Am sinnvollsten und erfolgreichsten wäre wohl eine EU im Sinn einer gehobenen Freihandelszone. Die einzelnen Staaten würden durch Wettbewerb und Zusammenarbeit untereinander aus Europa einen Hort der freien Marktwirtschaft machen und damit weltweit zu Wohlstand und Stabilität beitragen.



Hans-Jürg Fehr  
Nationalrat und  
Präsident  
der SP Schweiz

### **Ist die Schweiz mit dem bilateralen Weg gut bedient?**

Hans-Jürg Fehr: Der bilaterale Weg war der einzige, der übrig blieb nach den beiden Nein des Volkes zum EWR-Beitritt und zur Beitritts-Initiative. Die insgesamt 18 bilateralen Abkommen haben die Schweiz ohne Zweifel näher an Europa herangebracht und in wichtigen Bereichen grenzüberschreitende Probleme gelöst. Dennoch sind die Schwächen des Bilateralismus unübersehbar: Die ökonomischen Nachteile zeigen sich im Wachstumsrückstand der schweizerischen Wirtschaft gegenüber derjenigen der EU-Länder und im viel zu hohen Preisniveau. Alleine die Ausgaben für Lebensmittel pro Haushalt würden um 3700 Franken pro Jahr sinken, wenn die Schweiz voll in den Binnenmarkt integriert wäre. Der Bilateralismus kommt uns aber nicht nur teuer zu stehen, er ist auch mit einem fortschreitenden Souveränitätsverlust verbunden. Die Schweiz übernimmt mit den bilateralen Verträgen und mit dem «autonomen Nachvollzug» permanent europäisches Recht, ohne dass sie bei der Festlegung dieses Rechts ein Wörtchen hätte mitreden können. Schliesslich ist der bilaterale Weg mit einem erheblichen Absturzrisiko verbunden, wie anlässlich der Abstimmung über die Erweiterung des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) deutlich wurde: Hätten wir die abgelehnt, hätte die EU den Rest der ersten Serie bilateraler Verträge gekündigt und wir wären vor einem totalen Scherbenhaufen gestanden. Dieses Risiko bleibt, weil die EU wächst und mit jedem neuen Mitgliedsland eine neue Volksabstimmung über das FZA möglich ist.

### **Wie sollten die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU in Zukunft ausgestaltet werden?**

Hans-Jürg Fehr: Die Schweiz sollte Beitrittsverhandlungen aufnehmen. Das setzt voraus, dass sie eine

selbstbewusste Verhandlungsposition formuliert, und das wiederum setzt voraus, dass die zentralen offenen Fragen vorgängig beantwortet werden. Diese betreffen zum Beispiel die Zukunft des Frankens (Integration in die Währungsunion?), die direkte Demokratie, den Service public, die sozialverträgliche Umsetzung der Verdoppelung der Mehrwertsteuer oder die Gesamtbilanz der zu erwartenden Kostensenkungen und Beitragszahlungen. Diese Fragen müssen nicht nur beantwortet sein, die Antworten müssen auch umgesetzt werden in konkrete Verhandlungspositionen. Genau diese Arbeit muss nun zunächst der Bundesrat mit dem in Aussicht gestellten Integrationsbericht leisten. Die Aufgabe stellt sich aber auch den politischen Parteien und den Medien. Die europapolitische Debatte muss fortgesetzt werden. Das Dümme wäre Denkpausen oder ein Moratorium. Es braucht eine möglichst konkrete und praktische Kontroverse zwischen den zwei Strategievarianten Beitritt und Bilateralismus.

### **Welche EU wünschen Sie sich als Schweizer?**

Hans-Jürg Fehr: Zunächst ist zu betonen, dass die EU viele meiner Wünsche bereits erfüllt. Sie ist das erfolgreichste Friedensprojekt, das es je gegeben hat. Die Bedeutung dieser Leistung kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden angesichts der kriegerischen und völkermörderischen Vergangenheit Europas. Die EU ist aber auch das erfolgreichste Wohlförderungsförderungsprojekt der Geschichte, wie an der Entwicklung der früheren «Armenhäuser» Griechenland, Irland, Spanien, Portugal und nun auch der neuen mitteleuropäischen Mitgliedsländer beobachtet werden kann. Die EU hat klar demokratisierende Wirkung auf ihre Mitgliedsländer (Südeuropa war nach dem Zweiten Weltkrieg von faschistischen Diktaturen regiert, Mitteleuropa von kommunistischen). Die EU sorgt für Stabilität und Rechtsstaatlichkeit. Weltpolitisch ist sie die Kraft, die am stärksten die Menschenrechte und das Völkerrecht verteidigt und einfordert (man beachte zum Beispiel die diesbezüglichen Wirkungen auf die Türkei, die EU-Mitglied werden möchte und sich vorher entsprechend verändern muss). Die EU als solche hat aber auch Defizite, von denen ich wünsche, dass sie beseitigt werden (viel zu hohe Arbeitslosigkeit, zu wenig Demokratie, zu strassenlastige Verkehrspolitik). Gerade da könnte ein EU-Mitgliedland Schweiz einiges bieten und ganz gewiss auch bewirken.



Fulvio Pelli  
Nationalrat und  
Präsident der FDP  
Schweiz

### **Ist die Schweiz mit dem bilateralen Weg gut bedient?**

Fulvio Pelli: Der bilaterale Weg bringt der Schweiz die wichtige Anbindung an Europa und ist für unser Land massgeschneidert. Die Schweiz lebt vor allem von ihrer Exportindustrie. Die EU ist unsere wichtigste Handelspartnerin, deshalb sind gute Beziehungen und der Zugang zu den europäischen Märkten für die Schweiz lebenswichtig. Die Schweizerinnen und Schweizer haben den bilateralen Weg mehrfach demokratisch bestätigt. Es gilt nun, die Entwicklung dieser bilateralen Zusammenarbeit genau zu beobachten und zu beurteilen, bevor weitere Schritte getätigt werden.

### **Wie sollten die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU in Zukunft ausgestaltet werden?**

Fulvio Pelli: Die Europapolitik ist Teil der schweizerischen Aussenpolitik. Aussenpolitik ist in erster Linie Interessenpolitik. Mit unserem aussenpolitischen Engagement vertreten wir die Interessen der Schweiz. Das soll auch in Zukunft nicht anders sein. Wenn wir die Beziehungen zur EU oder zu anderen Staaten gestalten, dann steht die Frage nach dem Nutzen für die Schweiz im Zentrum. Es stellt sich also die Frage, wie wir die Freiheit jedes Einzelnen und den Wohlstand unseres Landes am besten erhalten können. Vorderhand ist diese Interessenwahrung mit den bilateralen Verträgen mindestens provisorisch gewährleistet.

### **Welche EU wünschen Sie sich als Schweizer?**

Fulvio Pelli: Als Nicht-Mitglied der EU ist es etwas vermessen, Forderungen zur Gestaltung der EU aufzustellen. Ich stelle aber fest, dass die Bürgerinnen und Bürger der EU mehr Mitsprachemöglichkeiten wünschen. Dies zeigten die Referendumsabstimmungen über den EU-Verfassungsvertrag 2005 in Frankreich und Holland. Eine Stärkung der demokratischen Institutionen wäre ein Mittel, um die Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Die Schweiz kann mit ihrem Zweikammer-System (Volksvertretung und Vertretung der Kantone) und der langen Erfahrung mit Referenden und Volksinitiativen Know-how anbieten.

Herausgeber:  
Integrationsbüro EDA/EVD  
Bundeshaus Ost  
CH-3003 Bern  
Tel.: +41 31 322 22 22  
Fax: +41 31 312 53 17  
E-Mail: europa@ib.admin.ch  
www.europa.admin.ch

Konzept:  
h.e.p. verlag ag, Bern  
www.hep-verlag.ch  
Peter Egger

Texte:  
Chantal Delli

Abbildungen:  
European Commission, Audiovisual Service: Titelbild, Seiten 8, 9, 10/11,  
12/13, 14/15, 19, 40  
Senn & Stahl: Editorial, 44, 45, 46  
Keystone Press: Seiten 6, 15 (Gerichtshof), 20, 23, 26, 33 (Schokolade),  
37, 38/39  
Das Schweizer Parlament: Seiten 24, 42  
Fotoagentur Ex-Press: Seiten 28/29, 32, 36 (Rentnerpaar)  
Novartis: Seite 30 (Chemie)  
RDB Ringier Dokumentation Bild: 34/35  
ESA: Seite 41  
Es war nicht in allen Fällen möglich, die Rechteinhaber der Abbildungen  
zu eruiieren. Berechtigte Ansprüche werden im Rahmen üblicher  
Vereinbarungen abgegolten.

Layout und Gestaltung:  
Kurt Bläuer, Typografie und Gestaltung, Bern

Auflage:  
60 000 Exemplare

Vertrieb:  
BBL, Verkauf Bundespublikationen  
CH-3003 Bern  
www.bbl.admin.ch

Erhältlich in den Sprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch  
Art.-Nr. 201.335 d, 201.335 f, 201.335 i, 201.335 e