

06.064

## **Europabericht 2006**

vom 28. Juni 2006

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Europabericht 2006 mit dem Antrag, davon Kenntnis zu nehmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. Juni 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>6821</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>6825</b>
1.1 Kontext	6825
1.2 Zweck	6826
1.3 Aufbau des Berichts	6826
<b>2 Allgemeiner Rahmen und Ziele der schweizerischen Europapolitik</b>	<b>6827</b>
2.1 Aussenpolitik und Interessenwahrung	6827
2.2 Die Grundlagen der schweizerischen Europapolitik	6828
2.3 Die Instrumente der Europapolitik	6830
2.3.1 Einleitung	6831
2.3.2 Anpassungen des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht	6831
2.3.3 Umsetzung und Anpassung der bestehenden Abkommen	6833
2.3.4 Weitere Bereiche möglicher bilateraler Verhandlungen	6834
2.3.5 Zollunion	6836
2.3.6 Verbesserung des institutionellen Rahmens	6837
2.3.7 Bilaterale Assoziierung	6837
2.3.8 Europäischer Wirtschaftsraum	6837
2.3.9 Andere Form der multilateralen Zusammenarbeit	6840
2.3.10 Differenzierter Beitritt	6840
2.3.11 Beitritt	6843
<b>3 Bestandesaufnahme</b>	<b>6846</b>
3.1 Beziehungen Schweiz – Europäische Union	6846
3.1.1 Überblick	6846
3.1.2 Bilaterale Abkommen I	6847
3.1.2.1 Materielle Aspekte	6847
3.1.2.2 Institutionelle Aspekte	6848
3.1.3 Bilaterale Abkommen II	6850
3.1.3.1 Materielle Aspekte	6850
3.1.3.2 Institutionelle Aspekte	6851
3.1.4 Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union	6852
3.2 Die wichtigsten Merkmale der Europäischen Union	6853
3.2.1 Institutioneller Rahmen	6853
3.2.1.1 Zielsetzung der Europäischen Union	6853
3.2.1.2 Übersicht über die Institutionen	6855
3.2.1.3 Übersicht über die Gemeinschaftsrechtsordnung und die Rechtsetzungsinstrumente	6856
3.2.1.4 Entwicklung nach Nizza	6857
3.2.1.5 Beschlussfassung des Rates	6857
3.2.1.6 Mitentscheidung des Parlaments	6859
3.2.1.7 Der Vertrag über eine Verfassung für Europa	6859
3.2.1.8 Zukünftige Erweiterungen	6861
3.2.2 Die Politiken der Europäischen Union	6861

3.2.2.1	Einleitung	6861
3.2.2.2	Binnenmarkt	6862
3.2.2.2.1	Einleitung	6862
3.2.2.2.2	Freier Warenverkehr	6862
3.2.2.2.3	Freier Personenverkehr	6863
3.2.2.2.3.1	Unionsbürgerschaft und freier Personenverkehr	6863
3.2.2.2.3.2	Soziale Sicherheit	6864
3.2.2.2.3.3	Diplomanerkennung	6864
3.2.2.2.4	Freier Dienstleistungsverkehr	6864
3.2.2.2.5	Freier Kapitalverkehr	6865
3.2.2.3	Gemeinsame Politiken	6866
3.2.2.3.1	Währungsunion/Euro	6866
3.2.2.3.2	Wirtschaftspolitik	6866
3.2.2.3.3	Wettbewerbspolitik	6867
3.2.2.3.4	Verkehrspolitik	6867
3.2.2.3.4.1	Landverkehr	6867
3.2.2.3.4.2	Luftverkehr	6867
3.2.2.3.5	Gemeinsame Agrarpolitik	6868
3.2.2.4	Weitere Politiken	6869
3.2.2.4.1	Beschäftigungs- und Sozialpolitik	6869
3.2.2.4.2	Verbraucherschutz	6869
3.2.2.4.3	Umweltschutz	6869
3.2.2.4.4	Nachhaltigkeit	6870
3.2.2.4.5	Steuerpolitik	6870
3.2.2.4.6	Finanzmarktpolitik	6871
3.2.2.4.7	Forschung	6872
3.2.2.4.8	Weitere Infrastrukturen (Telekommunikation, Energie, Post)	6872
3.2.2.4.9	Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt	6873
3.2.2.5	Unterstützende Politiken	6873
3.2.2.5.1	Gesundheitswesen	6873
3.2.2.5.2	Bildung, Jugend, berufliche Bildung	6874
3.2.2.5.3	Kultur, audio-visuelle Medien	6874
3.2.2.5.4	Weitere unterstützende Politiken (Tourismus, Sport, Bevölkerungsschutz, Tierschutz)	6875
3.2.2.6	Justiz und Inneres	6875
3.2.2.6.1	Asyl und Migration	6875
3.2.2.6.2	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit	6876
3.2.2.6.3	Terrorismus	6877
3.2.2.7	Aussenbeziehungen	6877
3.2.2.7.1	Gemeinsame Handelspolitik	6877
3.2.2.7.2	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)	6878
3.2.2.7.3	Menschenrechtspolitik	6878
3.2.2.7.4	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)	6879
3.2.2.7.5	Entwicklungspolitik	6879
3.2.2.8	Schlussfolgerung	6880

3.2.3	Finanzrahmen der EU	6880
3.2.3.1	Haushalt (Jahreshaushaltsplan)	6880
3.2.3.2	Finanzielle Vorausschau	6882
<b>4</b>	<b>Analyse der Auswirkungen der wichtigsten Instrumente der Europapolitik in Bezug auf Schlüsselbereiche</b>	<b>6883</b>
4.1	Einleitung	6883
4.2	Die allgemeinen Auswirkungen der Instrumente der bilateralen Zusammenarbeit	6884
4.2.1	Politische und institutionelle Aspekte	6884
4.2.1.1	Direkte Demokratie	6884
4.2.1.2	Föderalismus	6885
4.2.1.3	Weitere institutionelle Aspekte	6886
4.2.2	Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Forschung und Gesundheitswesen	6887
4.2.2.1	Arbeitsmarkt und Arbeitnehmerschutz	6888
4.2.2.2	Sozialpolitik	6890
4.2.2.3	Forschung und Bildung	6891
4.2.2.4	Gesundheitswesen und Verbraucherschutz	6892
4.2.3	Wirtschaft und Finanzen	6893
4.2.3.1	Landwirtschaft	6895
4.2.3.2	Industrieprodukte	6896
4.2.3.3	Dienstleistungen	6897
4.2.3.4	Aussenwirtschaftsbeziehungen und Zollunion	6898
4.2.3.5	Preisniveau	6900
4.2.3.6	Steuerpolitik	6902
4.2.3.7	Finanzplatz	6904
4.2.3.8	Geld- und Währungspolitik	6905
4.2.3.9	Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt	6905
4.2.4	Infrastrukturen	6909
4.2.4.1	Verkehr	6910
4.2.4.2	Fernmeldeverkehr	6912
4.2.4.3	Energie	6913
4.2.4.4	Post	6914
4.2.4.5	Umwelt	6915
4.2.5	Sicherheit und Justiz	6916
4.2.5.1	Aussensicherheitspolitik	6916
4.2.5.2	Neutralität	6918
4.2.5.3	Innere Sicherheit	6919
4.2.5.4	Justiz	6920
4.3	Die allgemeinen Auswirkungen der Instrumente der multilateralen Zusammenarbeit	6920
4.3.1	Politische und institutionelle Aspekte	6920
4.3.1.1	Direkte Demokratie	6921
4.3.1.2	Föderalismus	6922
4.3.1.3	Weitere institutionelle Aspekte	6922
4.3.2	Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Forschung und Gesundheitswesen	6923
4.3.2.1	Arbeitsmarkt und Arbeitnehmerschutz	6923
4.3.2.2	Sozialpolitik	6924

4.3.2.3	Forschung und Bildung	6925
4.3.2.4	Gesundheitswesen und Konsumentenschutz	6926
4.3.3	Wirtschaft und Finanzen	6926
4.3.3.1	Landwirtschaft	6927
4.3.3.2	Industrieprodukte	6928
4.3.3.3	Dienstleistungen	6928
4.3.3.4	Aussenwirtschaftsbeziehungen und Zollunion	6929
4.3.3.5	Preisniveau	6929
4.3.3.6	Steuerpolitik	6930
4.3.3.7	Finanzplatz	6932
4.3.3.8	Geld- und Währungspolitik	6933
4.3.3.9	Finanzielle Folgen für den Bundeshaushalt	6933
4.3.4	Infrastrukturen	6936
4.3.4.1	Verkehr	6936
4.3.4.2	Fernmeldeverkehr	6937
4.3.4.3	Energie	6937
4.3.4.4	Post	6938
4.3.4.5	Umwelt	6939
4.3.5	Sicherheit und Justiz	6939
4.3.5.1	Aussensicherheitspolitik	6939
4.3.5.2	Neutralität	6939
4.3.5.3	Innere Sicherheit und Justiz	6940
4.4	Die allgemeinen Auswirkungen der Instrumente eines Beitritts	6940
4.4.1	Politische und institutionelle Aspekte	6940
4.4.1.1	Direkte Demokratie	6941
4.4.1.2	Föderalismus	6943
4.4.1.3	Weitere institutionelle Aspekte	6945
4.4.2	Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Forschung und Gesundheitswesen	6947
4.4.2.1	Arbeitsmarkt und Arbeitnehmerschutz	6947
4.4.2.2	Sozialpolitik	6948
4.4.2.3	Forschung und Bildung	6949
4.4.2.4	Gesundheit und Verbraucherschutz	6950
4.4.3	Wirtschaft und Finanzen	6951
4.4.3.1	Landwirtschaft	6953
4.4.3.2	Industrieprodukte	6953
4.4.3.3	Dienstleistungen	6954
4.4.3.4	Aussenwirtschaftsbeziehungen und Zollunion	6954
4.4.3.5	Preisniveau	6955
4.4.3.6	Steuerpolitik	6956
4.4.3.7	Finanzplatz	6961
4.4.3.8	Geld- und Währungspolitik	6962
4.4.3.9	Finanzielle Folgen für den Bundeshaushalt	6963
4.4.4	Infrastrukturen	6973
4.4.4.1	Verkehr	6974
4.4.4.2	Fernmeldeverkehr	6974
4.4.4.3	Energie	6975
4.4.4.4	Post	6976
4.4.4.5	Umwelt	6976

4.4.5 Sicherheit und Justiz	6977
4.4.5.1 Aussensicherheitspolitik	6978
4.4.5.2 Neutralität	6979
4.4.5.3 Innere Sicherheit	6981
4.4.5.4 Justiz	6982

<b>5 Würdigung</b>	<b>6982</b>
--------------------	-------------

## Abkürzungsverzeichnis

AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AMM	<i>Aceh Monitoring Mission</i> (Überwachungsmission Aceh)
AOC	Geschützte Ursprungsbezeichnungen
AP 2011	Agrarpolitik 2011
APS	Allgemeines Präferenzsystem
Art.	Artikel
ASEAN	<i>Association of South East Nations</i>
ASEM	<i>Asia Europe Meeting</i>
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGMK	Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (SR 138.1)
BIP	Bruttoinlandprodukt
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BNE	Bruttonationaleinkommen
BOSD	Begleitorganisation Schengen/Dublin
BSE	<i>Bovine Spongiforme Enzephalopathie</i>
BTS	Besonders tierfreundliche Stallungssysteme
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CEPT	Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post und Fernmeldewesen
CHF	Schweizer Franken
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
d.h.	das heisst
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EIONET	Europäisches Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz
EJPD	Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement
EleG	Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902 (SR 734.0)
EMCDDA	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
EMEA	Europäische Arzneimittelagentur

EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, SR 0.101)
EnG	Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (SR 730.0)
EPA	Europäische Polizeiakademie
EREF	Europäischer Regionalfonds
ESA	<i>European Space Agency</i> (Europäische Weltraumagentur)
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESS	Europäischen Sicherheitsstrategie
ESVG 95	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen von 1995
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ETS	Emission Trading Scheme
ETZ	Europäische territoriale Zusammenarbeit
EUA	Europäische Umweltagentur
EUFOR Althea	Friedensföderungseinsatz in Bosnien-Herzegowina
EUPM	Zivile EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina
Euratom	Vertrag vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
Eurodac	EUROpean DACTylography (= Fingerabdrucknahme)
Eurojust	Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurostat	Statistisches Amt der EU
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	fortfolgende
FATF	<i>Financial Action Task Force on Money Laundering</i>
F&E	Forschung und Entwicklung
FHA	Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (SR 0.632.401)
FMG	Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (SR 784.10)
FMO	<i>Financial mechanism office</i>
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen
FRP	Forschungsrahmenprogramm
FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681)
FV	Finanzielle Vorausschau
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik

GPS	<i>Global Positioning System</i> (amerikanisches Satellitennavigationssystem)
GVO	Gentechnisch veränderte Organismen
ha	Hektar
IAEO	Internationale Atomenergieorganisation
IEA	Internationale Energieagentur
IEDFM	System der Zuordnung der indirekt erfassten Dienstleistungen der finanziellen Mittlertätigkeit
IGP	Geschützte geographische Angaben
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
INTERREG	Gemeinschaftsinitiative zur Förderung grenzübergreifender regionaler Projekte
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KEG	Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (SR 732.1)
LKW	Lastkraftwagen
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
Mercosur	<i>Mercado común del sur</i>
MISSOC	<i>Mutual Information System on Social Protection</i>
MRA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (SR 0.946.526.81)
MWST	Mehrwertsteuer
MWSTG	Mehrwertsteuergesetz vom 2. September 1999 (SR 641.20)
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Nordatlantikpakt)
NEAT	Schweizerische Eisenbahn-Alpentransversale
NGO	<i>Non-gouvernemental Organization</i> (Nichtregierungsorganisation)
Nr.	Nummer
NRP	Neue Regionalpolitik
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OLAF	Europäisches Amtes für Betrugsbekämpfung
OMK	Offene Methode der Koordinierung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PG	Postgesetz vom 30. April 1997 (SR 783.0)
POG	Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Postorganisationsgesetz, SR 783.1)
Proxima	Zivile EU-Polizeimission in Mazedonien
RAUS	Regelmässiger Auslauf von Nutztieren im Freien
REACH	<i>Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals</i> (Registrierung, Evaluation und Zulassung von Chemikalien)
RLG	Rohrleitungsgesetz vom 4. Oktober 1963 (SR 746.1)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)

SARS	Severe Acute Respiratory Syndrom (Schweres Akutes Respiratorisches Syndrom)
S.	Seite(n)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SES	<i>Single European Sky</i>
SILAS	Sektorales Informations- und Prognosesystem für die schweizerische Landwirtschaft
SIPOL B	Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz
SIS II	Schengener Informationssystem zweiter Generation
SNB	Schweizerische Nationalbank
sog.	so genannt
SPC	Ausschuss für Sozialschutz
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TEN	Transeuropäische Netze
THG	Bundesgesetz vom 6. Okt. 1995 über die technischen Handelshemmnisse (SR 946.51).
u.a.	unter anderem
UNO	<i>United Nations Organization</i> (Organisation der Vereinten Nationen)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
vgl.	vergleiche
VVE	Entwurf für einen Vertrag für eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertragsentwurf), ABl. C 310 vom 16.12.2004, S. 1
WTO	<i>World Trade Organization</i> (Welthandelsorganisation)
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

# Bericht

## 1 Einleitung

### 1.1 Kontext

In seinem Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003–2007<sup>1</sup> hat der Bundesrat angekündigt, dass er eine Analyse über die Folgen eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union (EU) vorlegen würde. In Folge der Annahme von zwei Abstimmungsvorlagen mit direktem Bezug zu europapolitischen Themen durch das Stimmvolk (Assoziierung der Schweiz an die Abkommen von Schengen/Dublin am 5. Juni und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedstaaten der EU am 25. September 2005), hat der Bundesrat am 26. Oktober 2005 eine der Europapolitik gewidmete Sondersitzung abgehalten, in welcher Bilanz gezogen und über die nächsten Schritte entschieden werden sollte. Unter anderem hat der Bundesrat im Rahmen dieses Treffens den der Bundesverwaltung erteilten Auftrag zur Verfassung eines Berichts bestätigt, welcher nicht nur einen allfälligen Beitritt, sondern sämtliche möglichen Vorgehensweisen zur Wahrung der schweizerischen Interessen gegenüber der EU umfassen sollte. Gleichzeitig hat er seinen Willen bekräftigt, die verfolgte bilaterale Zusammenarbeit – und somit die erfolgreiche Wahrung der Interessen der Schweiz – zu konkretisieren und zu konsolidieren. Beschlüsse, welche zukünftige politische Entscheidungen vorweg nehmen könnten, sollen jedoch keine gefällt werden. Aus diesem Grund hat der Bundesrat beschlossen, den europapolitischen Schwerpunkt auf die Fortsetzung der Ratifizierung der bilateralen Abkommen, die Leistung des schweizerischen Beitrages an die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU sowie auf Sondierungsgespräche zu einigen Themen von gemeinsamem Interesse im Hinblick auf zusätzliche Verhandlungen zu legen. Als Reaktion auf verschiedene parlamentarische Interventionen sprach er sich schliesslich gegen einen Rückzug des EU-Beitrittsversuches der Schweiz aus. Dieses ist seit der Ablehnung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) durch das schweizerische Stimmvolk im Jahre 1992 eingefroren.

Der vorliegende Bericht erscheint sieben Jahre nach dem vorhergehenden Integrationsbericht von 1999<sup>2</sup>. Die zwischenzeitlichen Entwicklungen in der Schweiz und der EU und deren Folgen für die schweizerische Europapolitik werden in die vorliegende Untersuchung einbezogen. Aus schweizerischer Sicht sind insbesondere die wachsende Interdependenz mit der EU und deren mittelbare und unmittelbare Folgen zu erwähnen. Diese umfassen unter anderem die Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an das Gemeinschaftsrecht (über bilaterale Abkommen oder auf autonome Weise), die Weiterverfolgung der internen wirtschaftlichen Reformen und schliesslich die Regelung der verschiedenen Probleme, welche regelmässig im Rahmen der Beziehungen zwischen der Schweiz und ihrer Hauptpartnerin auftreten. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Kontext die Genehmigung der bilateralen Abkommen I durch das Stimmvolk und die ersten damit gesammelten Erfahrungen, der Abschluss der bilateralen Abkommen II und die Genehmigung der Abkommen

<sup>1</sup> BBl 2004 1149 1181

<sup>2</sup> Schweiz – Europäische Union: Integrationsbericht 1999 vom 3. Feb. 1999 («Integrationsbericht 1999»), BBl 1999 3935.

über die Assoziierung der Schweiz an Schengen<sup>3</sup>/Dublin<sup>4</sup> sowie des Protokolls über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit<sup>5</sup> durch den Souverän. Gegen das neue Osthilfegesetz<sup>6</sup>, welches als gesetzliche Grundlage für den Beitrag der Schweiz an die Verminderung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU dienen wird, ist ein Referendum angekündigt worden.

Seitens der EU sind insbesondere die Unterzeichnung und die Anwendung des Vertrages von Nizza, die Einführung der einheitlichen Währung, die Erweiterung auf zehn neue ost- und südeuropäische Staaten, die zahlreichen Entwicklungen im Bereich der inneren Sicherheit und der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie die Unterzeichnung des Verfassungsvertrages zu erwähnen. Wenngleich diese Entwicklungen zahlreich und wichtig sind, so schmälern sie doch nicht die Massgeblichkeit der früheren Berichte, insbesondere desjenigen von 1999, denn die Grundlagen der EU einerseits und die Beziehungen zwischen der Schweiz und dieser andererseits sind im Wesentlichen gleich geblieben.

## **1.2                   Zweck**

Der vorliegende Bericht bezweckt, die verschiedenen politischen Instrumente, welche der Schweiz im Rahmen ihrer Beziehungen zur EU zur Verfügung stehen, umfassend darzustellen. Sämtliche Analysen sollen dabei stets mit einem besonderen Fokus auf die Interessenwahrung erfolgen. Der vorliegende Bericht untersucht die Auswirkungen der Hauptinstrumente auf verschiedene für das schweizerische Modell charakteristische Schlüsselbereiche. Die Betonung liegt dabei klar auf den Instrumenten, womit die evolutive Natur der Beziehung zwischen der Schweiz und der EU hervor gehoben werden soll – eine Beziehung, die sich permanent an interne und externe Entwicklungen anpassen muss. Im Hinblick auf eine Debatte über die Zukunft der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und deren konkreten Ausgestaltung soll dieser Bericht daher als Referenzdokument und als Gesprächsgrundlage dienen. Dabei wird dem Aspekt der bestmöglichen Interessenwahrung besonderes Gewicht verliehen. Zudem soll der vorliegende Bericht die Beantwortung von parlamentarischen Interventionen ermöglichen.

## **1.3                   Aufbau des Berichts**

*Kapitel 2* widmet sich den von der Schweiz verfolgten europapolitischen Zielen, welche in einen aussenpolitischen Gesamtkontext gestellt werden. Darauf folgend wird die breite Palette der Instrumente aufgezeigt, die für die Definition einer optimalen Politik zur Wahrung der Interessen des Landes in seinem Verhältnis zur EU zur Verfügung stehen.

In *Kapitel 3* wird der aktuelle Stand der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sowie die wesentlichen Merkmale dieser Beziehungen dargestellt. Dieser Teil bezweckt hauptsächlich, das ständig wachsende Tätigkeitsfeld der EU und die Vertiefung ihrer Vertragsbeziehungen mit der Schweiz aufzuzeigen.

<sup>3</sup> BBl 2004 6447; SR 0.360.268.1

<sup>4</sup> BBl 2004 6479; SR 0.142.392.68

<sup>5</sup> BBl 2004 5891 5943; SR 0.142.112.681

<sup>6</sup> BBl 2006 3529

In *Kapitel 4* folgt eine Untersuchung der Auswirkungen der Hauptinstrumente – in ihrer Gesamtheit erfasst – auf etwa zwanzig Schlüsselbereiche wie die direkte Demokratie, den Föderalismus, den Arbeitsmarkt, die öffentlichen Finanzen, die Steuern, die Infrastrukturpolitik, die Industrieprodukte, die Dienstleistungen, die Landwirtschaft, die Neutralität oder die innere Sicherheit, um nur einige davon zu nennen. Diese Untersuchung beruht auf bekannten Modellen, nämlich den Instrumenten der bilateralen Zusammenarbeit, der multilateralen Zusammenarbeit oder denjenigen des Beitritts, einschliesslich den diesen Instrumenten innewohnenden Möglichkeiten – dies in Übereinstimmung mit dem Beschluss des Bundesrats vom 26. Oktober 2005. Dieser vereinfachte Untersuchungsraaster der Hauptinstrumente bezweckt hauptsächlich, die Beschreibung der Auswirkungen nach Massgabe ihres Einflusses auf die Schlüsselbereiche zu erleichtern. Er beabsichtigt weder, die Instrumente zu beschränken oder sie gegeneinander auszuspielen, noch andere Instrumente auszuschliessen, die in der näheren oder fernerer Zukunft erst entstehen und sich konkretisieren könnten.

Der Bericht schliesst mit einer allgemeinen Würdigung (*Kapitel 5*).

## **2 Allgemeiner Rahmen und Ziele der schweizerischen Europapolitik**

### **2.1 Aussenpolitik und Interessenwahrung**

Ziel der schweizerischen *Aussenpolitik* ist die Interessenwahrung. Interessen können *materieller* Art (Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit, Förderung von Wohlstand und Wirtschaftsinteressen etc.) oder *ideeller* Art sein (Stärkung des Völkerrechts, der Menschenrechte, der friedlichen Koexistenz der Völker etc.). Ausserdem ist die Aussenpolitik Ausdruck einer Verantwortung, die das Land als Mitglied der internationalen Gemeinschaft übernehmen muss.

Im Vorfeld der eingehenden Behandlung der schweizerischen Europapolitik und ihrer verschiedenen Instrumente ist es zweckmässig, einen Blick auf den allgemeinen Zusammenhang der Aussenpolitik zu werfen. Schliesslich sind die Ziele des Landes gegenüber der EU in die globaleren Ziele der Aussenpolitik einzubetten.

Die Aussenpolitik der Schweiz zielt nicht nur darauf ab, die Interessen des Landes zu wahren, sondern sie verinnerlicht auch die Verantwortung, welche die Schweiz als Mitglied der internationalen Gemeinschaft wahrzunehmen hat<sup>7</sup>.

Die Wahrung der Interessen des Landes hat zwei Aspekte: die Wahrung der materiellen Interessen und diejenige der nationalen Werte bzw. der Ideale. Diese zwei Aspekte sind voneinander abhängig. Die Wahrung des einen ist nicht wirksam möglich, wenn vom anderen abgesehen wird. Wie die Artikel 54 und 101 der Bundesverfassung<sup>8</sup> vorgeben, geht es für die Schweiz nicht nur darum, ihre Unabhängigkeit, ihre Wohlfahrt und Sicherheit sowie ihre wirtschaftlichen Interessen im

<sup>7</sup> Aussenpolitischer Bericht 2000 vom 15. Nov. 2000, Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt («Aussenpolitischer Bericht 2000»), BBI 2001 261 296.

<sup>8</sup> SR 101

Ausland zu wahren, sondern auch um die Förderung der Demokratie und der Menschenrechte. In dieser Hinsicht steht die Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes einer aktiven Politik in der europäischen und internationalen Umgebung nicht im Weg, sondern sie ist – ganz im Gegenteil – zur Verwirklichung unserer verfassungsrechtlich verankerten Ziele gewinnbringend zu nutzen.

Die Aussenpolitik zeichnet sich somit durch ihren umfassenden Charakter und ihre schnelle Anpassungsfähigkeit in einem sich dauernd verändernden Umfeld aus. In Zukunft wird es noch wichtiger sein, vernetzte Antworten auf komplexe Fragen zu geben und verschiedene neue Zusammenarbeitsformen zu entwickeln<sup>9</sup>.

## 2.2 Die Grundlagen der schweizerischen Europapolitik

Die *Europapolitik* ist ein wesentlicher Bestandteil der Aussenpolitik. Sie ist eine Politik der Wahrung sowohl materieller als auch ideeller Interessen. Unter dem materiellen Gesichtspunkt besteht sie darin, die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen zwischen der Schweiz und der EU laufend zu verbessern, ohne jedoch künftige Entscheidungen zu präjudizieren. Das geschieht notwendigerweise durch die Verstärkung der Beziehungen mit der EU, bis anhin mittels bilateraler Abkommen. Dieser «bilaterale Weg» ermöglicht einerseits punktuell auftauchende Probleme zu lösen und andererseits in den gemeinsamen Interessensbereichen ein Netzwerk von Verträgen zu schaffen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt geniesst diese Politik die Unterstützung des schweizerischen Volks, wie die vergangenen Volksabstimmungen zeigen. Ausserdem ist die schweizerische Europapolitik durch Werte geprägt, welche sie mit der EU teilt, wie beispielsweise die Förderung der Menschenrechte, des Rechtsstaats oder der nachhaltigen Entwicklung. Sie widerspiegelt die Verantwortung der Schweiz gegenüber Europa: Weil die Schweiz mit ihren europäischen Nachbarn eine Schicksalsgemeinschaft bildet, engagiert sie sich seit langem zugunsten von Stabilität und Wohlstand des gesamten Kontinents. In der Vergangenheit ist die Diskussion über das Verhältnis der Schweiz zu internationalen Gremien oft über die Fragestellung der institutionellen Zugehörigkeit – Mitgliedschaft oder nicht – erfolgt, anstatt über den Ansatz *pragmatischer Interessenwahrung*. Der vorliegende Bericht versucht nun, eine Grundlage für die Debatte über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU aus interessenpolitischer Optik zu schaffen und die zur Verfügung stehenden Instrumente darzustellen.

Infolge ihrer geographischen Lage, ihrer sehr engen wirtschaftlichen, politischen, wissenschaftlichen und kulturellen Beziehungen, die sie mit der EU verbinden, stellt die Europapolitik für die Schweiz eine grosse Herausforderung dar. Deshalb bleibt die Wahrung und Entwicklung der engen und privilegierten Beziehungen zur EU, deren Beitrag zur politischen und wirtschaftlichen Stabilität unverzichtbar ist, weiterhin die erste Priorität der schweizerischen Aussenpolitik.

<sup>9</sup> Aussenpolitischer Bericht 2000, BBI 2001 261.

Wie die Aussenpolitik im Allgemeinen, definiert sich die Europapolitik als Teil dieser Aussenpolitik sowohl auf der materiellen als auch auf der ideellen Ebene als eine Politik der Wahrung der schweizerischen Interessen gegenüber der EU.

Unter materiellen Gesichtspunkten besteht sie in der stetigen Verbesserung der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen, welche die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU prägen. Dies geschieht im Rahmen eines fortwährenden Prozesses, ohne zukünftige europapolitische Entscheidungen vorweg zu nehmen. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen erfordert verstärkte Beziehungen zur EU. Die Politik der Schweiz in Europa ist geprägt von Werten wie der Förderung des Rechtsstaates, der Demokratie, des Völkerrechts und der Menschenrechte, der Sicherheit und Stabilität in Europa und in der Welt, sowie der Wohlfahrt, der Solidarität und der nachhaltigen Entwicklung. Diese werden von der EU weitgehend geteilt.

Die Schweiz lebt in einer Schicksalsgemeinschaft mit ihren europäischen Nachbarn, und es ist in ihrem Interesse, dass diese einen gewissen Wohlstand geniessen und die nachbarlichen Beziehungen gut und verlässlich sind. Die Schweiz trägt seit langem mit Engagement und Beständigkeit zur Stabilität, Sicherheit und Wohlfahrt des Kontinents bei.

Der Abschluss von bilateralen Abkommen mit der EU hat massgeblich dazu beigetragen, diese Ziele zu verwirklichen. Dieses Vorgehen hat es einerseits erlaubt, auf pragmatische Weise die Probleme zu lösen, welche punktuell fast unweigerlich zwischen Nachbarn mit solch engen Beziehungen auftreten. Andererseits ermöglichte es, ein Netzwerk von Abkommen in Bereichen von beidseitigem Interesse zu flechten. Diese Politik geniesst gegenwärtig den Rückhalt des Schweizer Volkes, wie die zahlreichen Volksabstimmungen der letzten Jahre belegen.

In der Vergangenheit wurde die Diskussion über die Positionierung der Schweiz angesichts der internationalen und europäischen Annäherungen von einer zu hohen Gewichtung der Frage nach der institutionellen Zugehörigkeit verzerrt. Anstatt sich auf die Wahrung der Landesinteressen zu konzentrieren und die zur Verfügung stehenden Instrumente zu untersuchen, hat sich die Frage der Annäherung an eine internationale Organisation vor allem unter institutionellen Gesichtspunkten gestellt. Die heutige Welt erfordert jedoch die Überwindung dieser höchst symbolischen und subjektiven Frage der politischen Zugehörigkeit. In dieser Hinsicht ist der Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) beispielhaft. Die politische und institutionelle Debatte der 80er Jahre ist nach und nach einem pragmatischen Interessenwahrungsansatz gewichen und hat schliesslich zum vollen Beitritt der Schweiz zur UNO geführt. Die Erfahrungen zeigen denn auch, dass die Mitgliedschaft von Vorteil für das Land ist.

In diesem Geist versucht der vorliegende Bericht die «europäische Frage» zu versachlichen und die Debatte über das Verhältnis der Schweiz zur EU mit Blick auf diejenigen Instrumente anzuregen, die ihr zur besten Wahrung ihrer Interessen zur Verfügung stehen.

Die Instrumente, welche der Schweiz im Rahmen ihrer Beziehungen zur EU zur Verfügung stehen, sind vielfältig, entwicklungsfähig und schliessen einander nicht aus. Sie können Etappen eines Prozesses bilden, dessen Ziel die zu jedem Zeitpunkt bestmögliche Interessenwahrung ist. Die Hauptinstrumente werden nachfolgend beschrieben: Die *Anpassung des schweizerischen Rechts* an das Gemeinschaftsrecht garantiert die Eurokompatibilität einheimischer Güter und Dienstleistungen, was für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen von grösster Bedeutung ist. Sie rechtfertigt sich aber nicht in allen Fällen: In der Steuer- oder Aussenpolitik kann die Schweiz ein Interesse daran haben, einen anderen Kurs als die EU zu fahren. Die bilaterale Zusammenarbeit beinhaltet die *Verwaltung und Aktualisierung der bestehenden Abkommen* mit der Absicht, das Vertragswerk entsprechend den Erfahrungen und Bedürfnissen kontinuierlich anzupassen. Die Neuverhandlung einzelner bestehender Abkommen ist in diesem Rahmen möglich, beispielsweise um die Teilnahme an Folgeprogrammen der EU zu gewährleisten. *Verhandlungen in neuen Bereichen* können zwischen der Schweiz und der EU jederzeit eröffnet werden, sofern ein gegenseitiges Interesse besteht. Zurzeit laufen exploratorische Gespräche zu neuen Themen wie Elektrizität, geschützte Herkunftsbezeichnungen (AOC), Satellitennavigationssystem Galileo oder Gesundheitswesen. Im Agrar- und Lebensmittelbereich prüft die Schweiz zurzeit die Wünschbarkeit und Machbarkeit eines Freihandelsabkommens. Eine *Zollunion* stellt ebenfalls ein mögliches Instrument dar: Diese hätte die vollständige Aufhebung der Zölle und der Warenkontrollen an der Grenze sowie damit verbundene Kosteneinsparungen zur Folge. Die Schweiz würde dabei jedoch ihre Autonomie in der Wirtschaftsaussenpolitik verlieren und müsste den im Durchschnitt höheren EU-Zolltarif gegenüber Drittstaaten anwenden. Weiter könnte die Schweiz eine *Verbesserung des institutionellen Rahmens* anstreben, beispielsweise in Form eines Rahmenabkommens. Dessen Mehrwert müsste darin bestehen, die Verwaltung und Koordination der zahlreichen Abkommen mit der EU sowie der entsprechenden Gemischten Ausschüsse zu vereinfachen. Zur Verstärkung des politischen Dialogs und als Plattform für die Entwicklung der künftigen Beziehungen könnte auch eine *bilaterale Assoziation* mit der EU in Betracht gezogen werden. Als Form der *multilateralen Kooperation* würde ein Schweizer Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) die verstärkte Integration in den europäischen Markt ermöglichen. Die Schweiz würde die vier Freiheiten des Binnenmarkts und den zu deren Umsetzung nötigen Teil des EU-Rechts übernehmen, ebenso die damit verbundenen horizontalen und flankierenden Politiken. Ein EWR-Abkommen würde jedoch keine Zollunion, keine Währungsunion und auch keine Übernahme der gemeinsamen Handels- oder Agrarpolitik implizieren. Das vom Europäischen Parlament vorgelegte Projekt «*EWR II*» böte die Möglichkeit, Staaten, die kurzfristig nicht der EU beitreten können oder dies nicht wünschen, zu unterschiedlichen Graden einzubinden («variable Geometrie»). Innerhalb der EU bestehen zudem Formen der *differenzierten Integration*, d.h. Formen der Zusammenarbeit, an denen sich (noch) nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen (z.B. in den Bereichen innere Sicherheit [Schengen], Währungsunion oder Verteidigungspolitik). Der *EU-Beitritt* schliesslich würde erlauben, mit vollen Rechten in den

Institutionen sowie an den Entscheidungsprozessen der EU teilzunehmen. Gegenstand von Beitrittsverhandlungen waren bis heute immer nur die Modalitäten der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts (Acquis communautaire) bzw. die Bestimmung von Übergangsfristen.

### **2.3.1 Einleitung**

Die Schweiz verfügt über mehrere Instrumente zur Regelung ihrer Beziehungen zur EU. Deren Erfolg hängt jedoch vom Willen der EU ab, diese in Erwägung zu ziehen. Die verschiedenen möglichen Zusammenarbeitsformen werden nachfolgend aufgezählt und veranschaulicht. Kapitel 4 analysiert die Hauptinstrumente und deren Auswirkungen auf unterschiedliche Schlüsselbereiche. Die zur Auswahl stehenden Instrumente sind jedoch nicht starr. Die bedeutenden und ständigen Entwicklungen, welche die EU und in weniger starkem Ausmass auch die Schweiz durchlaufen, bedingen ebenfalls eine wandelnde Beziehungspflege. Die Instrumente sind folglich entwicklungsfähig, und neue, noch nicht erprobte Beziehungsmöglichkeiten könnten entstehen. Die verfügbaren Instrumente dürfen auch nicht in Widerspruch zueinander gesehen werden. Sie schliessen sich nicht aus und sind auch als Etappen eines fortwährenden Prozesses anzusehen, dessen Ziel letztlich ist, zu jedem Zeitpunkt diejenige Lösung zu finden, die der Schweiz erlaubt, ihre Interessen am besten zu wahren.

### **2.3.2 Anpassungen des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht**

Am 3. Februar 1988 sowie am 18. Mai 1988 beschloss der Bundesrat, die Botschaften an die eidgenössischen Räte und die Bundesrats-Anträge für die Verordnungen jeweils mit einem Europakapitel zu versehen, das die Resultate der so genannten Europaverträglichkeitsprüfung aufweisen soll<sup>10</sup>. Die Anpassung des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht – als Resultat dieser Überprüfung – kann autonom oder vertraglich erfolgen:

Der so genannte autonome Nachvollzug wird dort angestrebt, wo wirtschaftliche Interessen (Wettbewerbsfähigkeit) es erfordern oder rechtfertigen. Da die Europäische Gemeinschaft (EG) grundsätzlich nur Produkte auf ihrem Markt erlaubt, die nach den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts oder allenfalls nach gleichwertigen Vorschriften hergestellt wurden, hängt die Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandortes und Arbeitsplatzes Schweiz massgeblich davon ab, dass unser Recht europakompatibel ist. Neben dem traditionellen Bereich des Warenverkehrs oder im Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse

<sup>10</sup> Nachweis in: BBl 1988 III 249 380. Vgl. weiter Botschaft vom 24. Feb. 1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens, BBl 1993 I 805 821 f.

(Art. 4 Abs. 2 THG<sup>11</sup>) gewinnt die europakompatible Rechtsgestaltung auch in anderen Bereichen an Bedeutung. So erfuhren insbesondere Anwaltsgesetz<sup>12</sup>, Heilmittelgesetz<sup>13</sup>, Luftfahrtgesetz<sup>14</sup>, Gleichstellungsgesetz<sup>15</sup>, Binnenmarktgesetz<sup>16</sup>, Nationalbankgesetz<sup>17</sup> und Anlagefondsgesetz<sup>18</sup> eine europakompatible Anpassung. Auch die Bestimmungen zu Freisetzungsversuchen und Inverkehrbringen für gentechnisch veränderte Organismen und nun neu das Patentrecht (Biotechnologie-Richtlinie 98/44/EG<sup>19</sup>) und Urheberrecht sowie die Bestimmungen zur Produktsicherheit liessen sich von geltenden Regelungen auf EU-Ebene inspirieren – ohne diese jedoch «eins-zu-eins» zu übernehmen. Vielmehr folgt die Übernahme klar den schweizerischen Interessen.

In diesem Sinne hat die Schweiz auch in ihren Verträgen mit der EU Gemeinschaftsrechtserlasse (Verordnungen, Richtlinien, aber auch EuGH-Rechtsprechung) übernommen<sup>20</sup>. Diese Abkommen sehen jedoch keine völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz vor, die künftige EU-Gesetzgebung (oder die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, EuGH) systematisch nachzuvollziehen oder zu übernehmen.

In Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung versucht der Bundesrat deshalb sicherzustellen, dass keine unüberlegte und unbegründete Abweichung zwischen der Schweizer Rechtsordnung und dem Gemeinschaftsrecht entsteht. Dieser Grundsatz gilt nur, insofern er den Interessen der Schweiz nützt. In gewissen Bereichen, etwa in der Fiskal-, Agrar- oder der Aussenpolitik, aber auch in Bereichen des Binnenmarktes, erfährt das schweizerische Recht keine Angleichung an das Gemeinschaftsrecht. Hier verfolgt die Schweiz eine autonome Politik, z.B. im Hinblick auf den tiefen Mehrwertsteuersatz.

Die Harmonisierung mit dem Gemeinschaftsrecht erfolgt, wie bereits erwähnt, vielfach aus wirtschaftlichen Gründen, um den Zugang zum Binnenmarkt zu erleichtern. Ein weiterer Grund zur Anpassung liegt in der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft, etwa bei notwendigen Liberalisierungen. In vielen Fällen können die Erleichterungen allerdings nur durch bilaterale Abkommen mit der EG, d.h. gegenseitig rechtlich abgesichert werden. Der Erlass europakompatiblen Rechts kann Diskriminierungen im Verhältnis zu den EU-Staaten mildern, nicht aber beseitigen. Nur mittels Abkommen kann die Brücke geschlagen und damit sichergestellt werden, dass Erleichterungen beim Austausch von Waren und Dienstleistungen sowie beim Personenverkehr gegenseitig gewährt werden. Konkret heisst dies, dass wo immer möglich eine Anpassung an Gemeinschaftsrecht nicht autonom, sondern vertraglich erfolgen sollte. Je dichter das Vertragsnetz

<sup>11</sup> Bundesgesetz vom 6. Okt. 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR **946.51**). Technische Handelshemmnisse können Preisinseln fördern. Diverse parlamentarische Vorstösse (Motion 04.3473 Hess, Postulat 04.3390 Leuthard) fordern daher die unmittelbare Anwendbarkeit von EU-Recht («Cassis de Dijon-Prinzip») im Rahmen des THG.

<sup>12</sup> SR **935.61**

<sup>13</sup> SR **812.21**

<sup>14</sup> SR **748.0**

<sup>15</sup> SR **151.1**

<sup>16</sup> SR **943.02**

<sup>17</sup> SR **951.11**

<sup>18</sup> SR **951.31**

<sup>19</sup> ABl. L 213 vom 30.7.1998, S. 13

<sup>20</sup> Die vollständige Liste der gemeinschaftsrechtlichen Erlasse, die für die Schweiz auf Grund der bilateralen Abkommen I und II relevant sind, kann im elektronischen Register der Bundeskanzlei eingesehen werden: <http://www.admin.ch/ch/d/eur/search.html>.

Schweiz-EG wird, desto bedeutender wird auch das Interesse an Rechtssicherheit. Als Instrument der Europapolitik hat die Anpassung des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht daher koordiniert und kohärent zu erfolgen.

### **2.3.3                    Umsetzung und Anpassung der bestehenden Abkommen**

Die Beziehungen, welche die Schweiz und die EU gegenwärtig unterhalten, bestehen in der so genannten bilateralen Zusammenarbeit. Diese Politik bedingt die Überwachung der Anwendung der bestehenden Abkommen, deren Weiterentwicklung und die Verwaltung der üblichen Angelegenheiten, die sich daraus ergeben. Sie kann ebenfalls zusätzliche Verhandlungen im Rahmen der Weiterentwicklung der bestehenden Abkommen einschliessen, um z.B. die Teilnahme an bestimmten Programmen sicherzustellen.

Das mittlerweile beträchtliche Vertragsnetz zwischen der Schweiz und der EU umfasst etwa zwanzig bilaterale Hauptabkommen und etwa hundert Sekundärabkommen. Die meisten der Hauptabkommen haben gemischte Ausschüsse geschaffen, die mit der Überwachung der Anwendung und den Anpassungen der Abkommen betraut sind. Diese gemischten Ausschüsse setzen sich einerseits aus Mitgliedern der Bundesverwaltung als Vertretern der sachlich betroffenen Ämter und Vertretern der Kantone für die in ihren Kompetenzbereich fallenden Themen sowie andererseits aus Vertretern der EG zusammen. Sie treffen sich in regelmässigen Zeitabständen, um Bilanz über den Stand der Dinge zu ziehen und um gegebenenfalls die notwendigen Anpassungen des Abkommens vorzunehmen. Bei dieser Gelegenheit werden regelmässig neue Gemeinschaftserlasse übernommen, wobei diese Übernahme von den Parteien einstimmig und ohne Automatismus beschlossen wird. In der Regel handelt es sich hierbei um technische Anpassungen, manchmal jedoch auch um wesentlichere Entwicklungen (vgl. Ziff. 3.1.2.2).

Neben der Überwachung der Anwendung der Abkommen und der verschiedenen gesetzgeberischen Anpassungen beinhaltet die Verwaltung der Abkommen auch die Beilegung verschiedener Probleme, die in diesem Rahmen auftreten können. Diesbezüglich kann beispielsweise die von der EU kürzlich durch eine Revision ihres Zollkodexes und die Einführung einer Voranmeldepflicht (gemeinhin «24 Stunden-Regel» genannt) geschaffene Problematik erwähnt werden, wonach jede Ausfuhr von Waren in die EU im Voraus angekündigt werden sollte – eine Massnahme, die im Fall der Schweiz schwer wiegende Verkehrsstaus an den Grenzen und grosse wirtschaftliche Verluste bewirken würde. Für die Schweiz geht es daher darum, mit der EU eine Lösung auszuhandeln, die gewährleistet, dass der grenzüberschreitende Warenverkehr sich weiterhin ohne Behinderung abwickeln kann. Und erst kürzlich hat sich die Europäische Kommission im Zusammenhang mit bestimmten auf Unternehmen anwendbaren kantonalen Steuerregelungen auf das Freihandelsabkommen von 1972<sup>21</sup> berufen und vorgebracht, dass diese Regelungen mit dem Abkommen unvereinbare wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfen darstellen könnten.

Manchmal muss die Schweiz auch Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung von neuen Gemeinschaftsregelungen in der EU lösen, die indirekt

21    SR 0.632.401

den Handel mit schweizerischen Produkten beeinträchtigen können. Als Beispiel können die kürzlich in Kraft getretenen neuen EU-Regelungen betreffend Lebensmittelhygiene und -sicherheit genannt werden<sup>22</sup>. Die Schweiz will diese Änderungen in einen Anhang des bestehenden Abkommens über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen<sup>23</sup> integrieren, damit ihre für die Ausfuhr bestimmte Produktion (insbesondere Milchprodukte) nicht übergangen wird. Es können weitere Beispiele angeführt werden, wie etwa die Teilnahme der Schweiz an verschiedenen Gemeinschaftsprogrammen wie denjenigen über die Forschung oder MEDIA. Die Erneuerung der Programme führt zu Neuverhandlungen über die schweizerische Teilnahme, was Verzögerungen der Beteiligung an diesen Instrumenten nach sich ziehen kann. Dasselbe wird für die zukünftige Teilnahme der Schweiz an den Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen gelten.

### **2.3.4 Weitere Bereiche möglicher bilateraler Verhandlungen**

Ausser der Überwachung der bestehenden Abkommen und der Verwaltung der laufenden Angelegenheiten kann die Weiterführung der bilateralen Zusammenarbeit überdies sowohl zusätzliche im Rahmen der bestehenden bilateralen Abkommen geführte Verhandlungen als auch eine Ausdehnung auf neue Zusammenarbeitsbereiche umfassen. Die bilaterale Zusammenarbeit verbleibt im institutionellen Rahmen des klassischen Völkerrechts. Die Abkommen werden durch die Vertragsparteien im gegenseitigen Einvernehmen verwaltet und, bei Bedarf, weiter entwickelt.

Exploratorische Gespräche werden gegenwärtig schon in verschiedenen Bereichen geführt, die Gegenstand eines gemeinsamen Interesses der Schweiz und der EU bilden. Es handelt sich hierbei um die Elektrizität, das Satellitennavigationssystem Galileo, die geschützten Ursprungsbezeichnungen (AOC) und die öffentliche Gesundheit. Für den Agrar- und Lebensmittelbereich schliesslich prüft die Schweiz die Wunsch- und Machbarkeit eines Freihandelsabkommens mit der EU.

#### **Elektrizität**

Im Strombereich prüfen die Schweiz und die EU die Möglichkeit einer Übereinkunft über Transit und Marktzugang von Elektrizität sowie die Anerkennung von Herkunftszertifikaten für aus erneuerbaren Energiequellen hergestellten Strom. Formell dürfte das Abkommen als Protokoll zum Freihandelsabkommen von 1972<sup>24</sup> ausgehandelt und genehmigt werden. Materiell wird es die Versorgungssicherheit mittels einer auf der Grundlage der vereinbarten Grundsätze und Regeln erfolgten Marktöffnung beinhalten und sich auf das zukünftige Stromversorgungsgesetz (StromVG) und das geänderte Elektrizitätsgesetz (EleG)<sup>25</sup> stützen. Der Bundesrat hat am 17. Mai 2006 das entsprechende Verhandlungsmandat verabschiedet.

<sup>22</sup> Der erste Teil der Übernahme der Regelungen über Kuhmilch und Kuhmilchprodukte ist am 1. Jan. 2006 in Kraft getreten. Für andere tierische Produkte läuft zurzeit eine Evaluation. Danach sollten die entsprechenden Anpassungen auf den 1. Jan. 2007 in Kraft treten.

<sup>23</sup> SR **0.916.026.81**

<sup>24</sup> SR **0.632.401**

<sup>25</sup> Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902 (SR **734.0**); Botschaft vom 3. Dez. 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl **2005** 1611.

## **Galileo**

Die Schweiz nimmt durch ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) an der Entwicklung des Projekts Galileo, einem dem amerikanischen GPS ähnlichen zivilen Satellitennavigationssystem, teil. Sie wurde von der EU eingeladen, auch zur Finanzierung des Gemeinschaftsteils des Programms beizutragen. Zurzeit laufen diesbezügliche Diskussionen mit Blick auf die Aushandlung eines Abkommens zur vollen Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Galileo-Aufsichtsbehörde, einer Agentur, die Eigentümerin des Systems sein und der insbesondere die Überwachung seiner Anwendung obliegen wird.

## **Geschützte Ursprungsbezeichnungen**

Im Landwirtschaftsbereich sind die EU und die Schweiz in einer gemeinsamen Erklärung (im Rahmen des Abkommens über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen<sup>26</sup>) übereingekommen, Bestimmungen über den gegenseitigen Schutz von geschützten Ursprungsbezeichnungen (AOC) und von geschützten geografischen Angaben (IGP), wie er für Weine und Spirituosen bereits besteht, auch auf landwirtschaftliche Produkte auszudehnen. Das Ziel der Schweiz ist eine gegenseitige Anerkennung der AOC/IGP-Register zwischen ihr und der EU.

## **Öffentliche Gesundheit**

Schliesslich ziehen die Schweiz und die EU im Bereich der öffentlichen Gesundheit die Aushandlung eines Abkommens in Betracht, um der Schweiz eine Teilnahme an den zahlreichen von der EU in diesem Bereich realisierten Programmen, Agenturen und Krisenfallübungen zu erlauben. Es ginge insbesondere um die Teilnahme am Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten in Stockholm, an der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit in Parma und am EU-Aktionsprogramm im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Die Schweiz wäre ebenfalls in die EU-Schnell- und Frühwarnsysteme integriert, welche die Risikoverwaltung und die Marktüberwachung in diesem Bereich optimieren (insbes. Krankheiten, chemische Risiken und Produkte, die eine Gefahr für die Konsumentinnen und Konsumenten darstellen).

## **Agrarfreihandel**

Im Agrar- und Lebensmittelbereich prüft die Schweiz gegenwärtig den Nutzen und die Machbarkeit eines Freihandelsabkommens mit der EU. Ein von der Bundesverwaltung verfasster Bericht über die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile einer vollständigen Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der EU über die in diesem Bereich bereits bestehende teilweise Marktöffnung hinaus (Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte<sup>27</sup> und Protokoll 2 des Freihandelsabkommens<sup>28</sup>) wurde dem Bundesrat am 10. März 2006 unterbreitet. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) haben daraufhin im Auftrag des Bundesrates bei der EG-Kommission sowie bei den interessierten Kreisen in der Schweiz sondiert, inwieweit ein solches Abkommen mit politischer Unterstützung rechnen könnte. Die Abklärungen haben ein grundsätzliches Interesse an der Wei-

<sup>26</sup> SR 0.916.026.81

<sup>27</sup> SR 0.916.026.81

<sup>28</sup> SR 0.632.401.23

terverfolgung des Projektes ergeben. Daraufhin beauftragte der Bundesrat am 28. Juni 2006 EVD und EDA, exploratorische Gespräche mit der EG-Kommission über die Eckwerte eines solchen Abkommens zu führen und gleichzeitig die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen vertieft zu untersuchen sowie angemessene Begleitmassnahmen vorzuschlagen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser vertieften Abklärungen und Evaluationen wird der Bundesrat entscheiden, ob Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich aufgenommen werden sollen.

### **Liberalisierung der Dienstleistungen**

Der Dienstleistungsbereich war schon Gegenstand von Verhandlungen im Rahmen des zweiten Pakets von bilateralen Abkommen, wobei das damalige Ziel darin bestand, einen gegenseitigen diskriminierungsfreien Zugang zu den Dienstleistungsmärkten auf der Grundlage des *Acquis communautaire* (d.h. der Gesetzgebung der EU, auch «gemeinschaftlicher Besitzstand» genannt) zu erreichen. Wegen zahlreicher noch offener Fragen (insbesondere der Umfang der Übernahme des Gemeinschaftsrechts, aber auch die Frage der öffentlichen Dienstleistungen, des Wettbewerbs- und Gesellschaftsrechts, des Finanzplatzes oder der Mitentscheidungsrechte bei der Entwicklung von zukünftigen Regeln in diesem Bereich) wurden die Verhandlungen jedoch in gegenseitigem Einvernehmen im Jahre 2003 unterbrochen. Die Frage einer sektoriellen Annäherung für die Liberalisierung eines bestimmten Bereiches wurde mit Ausnahme der Elektrizität bis jetzt nicht aufgegriffen.

Diese Dossiers stellen Beispiele für Bereiche dar, in denen die Schweiz enger mit der EU zusammenarbeiten könnte. Andere Zusammenarbeitsbereiche können je nach Massgabe der Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und der gegenseitigen Interessenlage in Erwägung gezogen werden.

### **2.3.5 Zollunion**

Die Idee einer Zollunion mit der EU wurde im Rahmen der Vorschläge für Massnahmen zur Wachstumsförderung vorgebracht und kurz geprüft<sup>29</sup>. Mit einer solchen Union würden die Zölle und die physischen Warenkontrollen an den Grenzen vollständig aufgehoben. Gegenüber Drittländern wäre ein gemeinsamer Aussen tariff anzuwenden, und die Handelspolitik der EU würde auch die Schweiz einschliessen. Die Schweiz würde damit ihre Zuständigkeit für die Aussenwirtschaftspolitik verlieren und hätte den Zolltarif der EU anzuwenden. Dieses Thema war nie Gegenstand von Diskussionen mit der EU. Die Auswirkungen einer Zollunion werden im Rahmen der Untersuchung der Auswirkungen der Instrumente auf die Aussenwirtschaftsbeziehungen und spezifischer im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit geprüft werden (vgl. Ziff. 4.2.3.4).

<sup>29</sup> Vgl. SECO, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 8 D, Interdepartementale Arbeitsgruppe Wachstum: «Massnahmen für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik», Pt 3.4: Massnahme «Entscheidungsgrundlagen bereitstellen für einen möglichen Beitritt der Schweiz zur europäischen Zollunion», Bern 2003; <http://www.seco.admin.ch/publikationen/00099/index.html?lang=de>.

### **2.3.6 Verbesserung des institutionellen Rahmens**

Die bilaterale Zusammenarbeit könnte auch Hand bieten zu einer Verbesserung des institutionellen Rahmens. Konkret könnte diese durch den Abschluss eines Rahmenabkommens erfolgen, welches die Gesamtheit der zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossenen bilateralen Abkommen sozusagen überdachen würde. Ein solches Abkommen könnte gewährleisten, dass die bestehenden und zukünftigen bilateralen Abkommen sich in ein kohärenteres und wirksameres Gesamtkonzept einfügen. Die Anwendung würde somit einer Gesamtkoordination unterstehen. In der Tat bestehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt etwa zwanzig bedeutende bilaterale Abkommen, von denen eine grosse Anzahl gemischte Ausschüsse geschaffen hat. Neben der Tatsache, dass ein Rahmenabkommen Synergien in den gemischten Ausschüssen begünstigen und die Koordination der verschiedenen in ihnen geleisteten Arbeiten vereinfachen könnte, würde es eine bessere Übersicht ermöglichen und so Zeit- und Effizienzgewinne bewirken.

### **2.3.7 Bilaterale Assoziierung**

Der Inhalt eines solchen Rahmenabkommens könnte jedoch auch über eine einfache institutionelle Neuordnung – wie nützlich eine solche auch wäre – hinaus gehen, indem darin zusätzliche Belange integriert würden. Zu denken ist dabei etwa an eine Verstärkung des politischen Dialogs. In der Tat haben die Schweiz und die EU trotz der Intensität ihrer bilateralen Beziehungen nie ein politisches Abkommen abgeschlossen, im Gegensatz zu dem, was zwischen der EU und zahlreichen anderen Ländern geschehen ist. Durch eine Institutionalisierung könnte der Austausch zwischen der Schweiz und der EU verbessert und intensiviert werden. Das Rahmenabkommen könnte auch als Plattform für die Entwicklung der zukünftigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU dienen. Insofern ein solches Abkommen somit einen evolutiven, dynamischen Charakter besässe, bestimmte institutionelle Strukturen vorsehen und die wirtschaftlichen und politischen Verbindungen verstärken würde, könnte es in der Form eines Assoziierungsabkommens gestützt auf Artikel 310 EGV abgeschlossen werden.

### **2.3.8 Europäischer Wirtschaftsraum**

Das EWR-Abkommen<sup>30</sup> strebt eine weit gehende Teilnahme von Drittstaaten am EG-Binnenmarkt sowie an gewissen flankierenden Politiken an, soweit diese für das Funktionieren eines homogenen Wirtschaftsraumes notwendig sind. Dies bedeutet in materieller Hinsicht die Schaffung von Verhältnissen, die mit den im Binnenmarkt herrschenden vergleichbar sind, durch die Übernahme der vier Freiheiten (Freiheit des Warenverkehrs – mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Produkte –, des Personenverkehrs, des Kapitalverkehrs und des Dienstleistungsverkehrs) einschliesslich der zu deren Realisierung erlassenen Rechtsakte. Dazu kommen die gemeinsamen Regeln in den Bereichen des Wettbewerbsrechts, der staatlichen Beihilfen, der Energie, des öffentlichen Beschaffungswesens, des Gesellschaftsrechts und des

<sup>30</sup> Vgl. Botschaft vom 18. Mai 1992 zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum («Botschaft EWR»), BBl 1992 IV 1.

Immaterialgüterrechts sowie die horizontalen Politiken und flankierende Politiken wie die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die Arbeitnehmerrechte, die Mitwirkung im Betrieb, der Konsumentenschutz, der Umweltschutz, Bildung und Jugend, der Tourismus, das MEDIA-Programm und der Bevölkerungsschutz. Der EWR sieht eine automatische Teilnahme an all diesen Politiken und Programmen vor.

Der EWR umfasst die zwei zentralen Bereiche Zollunion und gemeinsame Handelspolitik nicht. Im Bereich des Warenverkehrs erfordert der Grenzübertritt neben den üblichen Dokumenten weiterhin verschiedene andere Formalitäten: Ursprungsbestätigungen, Veterinär- und Pflanzenschutzzeugnisse, Transportpapiere usw. Wegen der unterschiedlichen Agrarpolitiken müssen auch die Preisunterschiede der landwirtschaftlichen Rohstoffe an der Grenze ausgeglichen werden. Im Gegensatz zu Lieferungen innerhalb der EU muss ferner beim Grenzübertritt die Erhebung der Mehrwertsteuer auf die Ware sichergestellt werden. Die harmonisierten technischen Vorschriften innerhalb des EWR und das im nicht-harmonisierten Bereich angewendete «Cassis de Dijon»-Prinzip erleichtern den Handelsverkehr anlässlich der Inverkehrbringung (beispielsweise Kontrolle der Produktkonformität).

Im Vergleich zum materiellen Anwendungsbereich des EWR decken die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU drei zusätzliche Zusammenarbeitsbereiche ab, und zwar im Rahmen von Schengen/Dublin, der Zinsbesteuerung und der Betrugsbekämpfung. Andererseits umfasst der EWR wichtige Bereiche, die von den bilateralen Abkommen nicht betroffen sind, wie insbesondere das Wettbewerbsrecht (einschliesslich der Regeln betreffend staatliche Beihilfen), das Gesellschaftsrecht, den freien Dienstleistungsverkehr (einschliesslich der Finanzdienstleistungen, der Telekommunikation und der Post), den freien Kapitalverkehr<sup>31</sup>, das geistige Eigentum, den Konsumenten- und Umweltschutz, die Sozialpolitik (einschliesslich der Gleichbehandlung von Frau und Mann sowie des Arbeitnehmerrechts) und die wirtschaftliche und soziale Kohäsion. Auf jeden Fall würde eine Teilnahme am EWR die bestehenden Beziehungen ersetzen, die insbesondere auf folgenden Abkommen beruhen: dem Freihandelsabkommen von 1972<sup>32</sup>, dem Versicherungsabkommen von 1989<sup>33</sup>, dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit<sup>34</sup>, dem Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>35</sup>, dem Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen<sup>36</sup>, dem Abkommen über den Luftverkehr<sup>37</sup>, dem Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse<sup>38</sup> sowie den Abkommen betreffend die Statistik<sup>39</sup>, die MEDIA-Programme<sup>40</sup>, die Umwelt<sup>41</sup> und die Forschung<sup>42</sup>.

31 Die Kapitalverkehrsfreiheit besteht auch gegenüber Drittstaaten wie der Schweiz.

32 SR 0.632.401

33 SR 0.961.1

34 SR 0.142.112.681

35 SR 0.172.052.68

36 SR 0.946.526.81

37 SR 0.748.127.192.68

38 SR 0.740.72

39 BBl 2004 6347; SR 0.431.026.81

40 SR 0.814.092.681

41 SR 0.784.405.226

42 SR 0.420.513.1

Das EWR-Abkommen ist ein Assoziierungsabkommen zwischen den Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (ausgenommen die Schweiz) einerseits und der Europäischen Gemeinschaft (EG) und ihren Mitgliedstaaten andererseits. Aus institutioneller Sicht gibt es einen Assoziierenden – die Gemeinschaft –, dessen Führungsrolle unvermeidbar ist, und Assoziierte – die EFTA-Länder –, welche nicht die gleichen Rechte geniessen wie die EG-Mitgliedstaaten, da die Mitentscheidung sich nur aus dem Beitritt ergeben kann. Im Rahmen des EWR-Abkommens müssen die EFTA-Assoziierten mit einer Stimme sprechen, was für sie einen Nachteil darstellt, da sie heterogene Interessen haben. Dadurch ist die Möglichkeit eines EFTA-Landes, seine spezifischen Interessen geltend zu machen, beschränkt.

Die Überwachung der Anwendung des EWR-Abkommens beruht auf einem Zweipfeiler-System. Die Kommission und der EuGH überwachen die EG-Mitgliedstaaten, während die EFTA-Länder als Gegenstück zu den beiden Gemeinschaftsorganen zwei neue Institutionen (EFTA-Überwachungsbehörde und EFTA-Gerichtshof) geschaffen haben. Durch ausgefeilte Strukturen und Verfahren haben sich die Parteien des EWR-Abkommens bemüht, zwei gegensätzliche Ziele zu vereinbaren: die Wahrung ihrer Gesetzgebungsautonomie und die Einheitlichkeit des Rechts innerhalb des EWR. Ferner weist das EWR-Abkommen gewisse institutionelle Schwächen auf, insbesondere da es «nicht in allen Teilen den Grundsatz der Gleichheit der Vertragsparteien respektiert»<sup>43</sup>.

Im EWR müssen die EFTA-Länder quasi obligatorisch die für den EWR einschlägigen Entwicklungen des *Acquis communautaire* übernehmen. So hat der diesbezügliche Gemeinsame EWR-Ausschuss seit dem Inkrafttreten des EWR über 3500 neue Gemeinschaftserlasse integriert (heute insgesamt 5000 Erlasse, wobei eine grosse Anzahl davon obsolet bzw. nicht mehr in Kraft sind). Zwar können die EFTA-Länder die Übernahme eines Gemeinschaftserlasses in den EWR ablehnen. Doch muss diese Ablehnung seitens der EFTA kollektiv sein, was die Möglichkeiten einer solchen Ablehnung einschränkt. Die Ablehnung eines Erlasses kann überdies die automatische Suspendierung des betroffenen Teils des EWR-Abkommens bewirken, ausser wenn der Gemeinsame EWR-Ausschuss anders entscheidet.

Das EWR-Abkommen hat sich seit seiner Unterzeichnung 1992 stark weiterentwickelt. Wie die Parteien des EWR-Abkommens in ihrer Erklärung von 1993 unterstrichen haben, müsste die Schweiz, wenn sie in Betracht zöge, am EWR teilzunehmen, mit dem Abkommen in demjenigen Zustand vorlieb nehmen, den es zum Zeitpunkt der Verhandlung aufwies. Es ist in Anbetracht des absoluten Homogenitätsdogmas des EWR wenig wahrscheinlich, dass die 28 Vertragsstaaten des EWR-Abkommens Abweichungsanträge seitens der Schweiz akzeptieren würden.

In verfahrensmässiger Hinsicht müsste das EWR-Beitrittsgesuch dem EWR-Rat unterbreitet werden. In materieller Hinsicht würde die Verhandlung eine beschränkte Anzahl von Punkten betreffen. Die Schweiz müsste den einschlägigen EWR-*Acquis* übernehmen, welcher weitestgehend dem wirtschaftsbezogenen *Acquis communautaire* entspricht, der im Falle eines EU-Beitritts zu übernehmen wäre<sup>44</sup>, mit der bedeutenden Ausnahme der indirekten Besteuerung und der Liberalisierung des Handels mit Landwirtschaftserzeugnissen. Die Unterschiede zwischen der Teil-

<sup>43</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1 46.

<sup>44</sup> Unberücksichtigt bleiben die Regeln des zweiten und des dritten EU-Pfeilers (Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres).

nahme am EWR und dem EG-Beitritt sind in der Botschaft zur Genehmigung des EWR-Abkommens beschrieben<sup>45</sup>. Es könnten Übergangsfristen ausgehandelt werden. In institutioneller Hinsicht gäbe es wahrscheinlich nichts zu verhandeln, und die Lösungen von 1992 müssten so übernommen werden, wie sie in der Folge angepasst worden sind.

### **2.3.9                   Andere Form der multilateralen Zusammenarbeit**

Angesichts des Gesuchs zahlreicher europäischer Länder, Mitglied der EU zu werden, hat das Europäische Parlament ein mögliches «Kompromiss»-Modell zwischen deren Aspirationen und der Aufnahmekapazität der EU umrissen. Dieses Modell könnte eine Mittellösung zwischen der Nachbarschaftsperspektive und der Beitrittsperspektive darstellen, die multilateraler Natur wäre, aber über eine einfache privilegierte Partnerschaft hinausginge. Das Europäische Parlament hat so ein neues, als «Europäischer Wirtschaftsraum plus (EWR II)» qualifiziertes Konzept umrissen, welches in Anwendung des Prinzips der «variablen Geometrie» erlauben würde, verschiedene Staaten einzuschliessen, jedoch ohne den Druck eines allfälligen Beitritts. In der Tat ist es denkbar, dass gewisse Länder den Wunsch vorbringen, Teil einer solchen multilateralen Struktur zu sein, weil ihr Vollbeitritt voraussehbar viel Zeit in Anspruch nimmt oder weil sie nicht beitreten können oder wollen. Die Länder mit einer klaren und akzeptierten Beitrittsperspektive müssen selbst entscheiden, ob sie dieses Instrument als Zwischenschritt nutzen möchten oder nicht<sup>46</sup>. Das Parlament bittet daher die Kommission und den Rat, den Fächer an konkreten Möglichkeiten auf dem Weg des Beitritts zu erweitern und allen Ländern ohne gegenwärtige Aussicht auf einen EU-Beitritt Vorschläge für ein enges multilaterales Verhältnis mit der EU zu unterbreiten. Gemäss dem Europäischen Parlament vermag dieser Rahmen den betroffenen Ländern auch die unerlässliche europäische Perspektive zu bieten und in der Folge die zahlreichen internen Reformen voranzutreiben. Diese Idee wurde allerdings noch nicht weiter konkretisiert. Jedenfalls zeigt dieses Vorgehen des Europäischen Parlaments auf, dass die EU in Zukunft andere Zusammenarbeitsformen mit Drittstaaten in Betracht ziehen könnte.

### **2.3.10                  Differenzierter Beitritt**

#### **Differenzierte Integration in die EU**

Die europäische Integration ist ein dynamischer Prozess. Jede Erweiterung der EU und jede Änderung der Gründungsverträge entfachte angesichts der unterschiedlichen Rechtskulturen die Diskussion über die sinnvolle Ausgestaltung dieses Integrationsprozesses aufs Neue. Und immer wieder mussten Mittel und Wege gefunden werden, Sonder- und Übergangsprobleme zu lösen, um den Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung zu bewältigen. Bisweilen synonym, und von ihrem Inhalt her nicht immer klar, werden in diesem Zusammenhang und unter dem Stichwort der differenzierten Integration folgende Konzepte genannt:

<sup>45</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1 57 ff. (Ziff. 4.143).

<sup>46</sup> Resolution des Europäischen Parlaments vom 16. März 2006 über das Erweiterungs-Strategiedokument 2005 der Kommission;  
<http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/ta.do?language=DE>.

- das Modell des «Europa der variablen Geometrie»,
- das Modell des «Europa der unterschiedlichen (oder mehreren) Geschwindigkeiten»,
- die «flexible Integration»,
- die «verstärkte Zusammenarbeit».

Dabei handelt es sich um Formen der organisierten Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten der EU, an welcher sich (noch) nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen. Davon zu unterscheiden sind vertraglich vereinbarte Lösungen, die die partielle Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf Nicht-Mitgliedstaaten zum Gegenstand haben. Bei dieser Form der Zusammenarbeit haben die beteiligten Drittstaaten regelmässig keine Mitspracherechte auf EU-Ebene.

Einzig das Konzept der *verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten* fand seit Amsterdam ausdrücklich Eingang in den EU- und den EG-Vertrag. Der Vertrag von Nizza hat die Vorgaben für das Verfahren für die Begründung der Zusammenarbeit etwas erleichtert: Die Mindestzahl der Mitgliedstaaten für die Einleitung des Verfahrens – bislang die Mehrheit – wurde auf acht festgelegt, und der Anwendungsbereich wurde auf die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) ausgeweitet. Die Bestimmungen zum Verfahren und der späteren Beteiligung eines Mitgliedsstaats (so genanntes «opt-in») sind in den drei «Pfeilern» jedoch unterschiedlich und auch sonst recht kompliziert geregelt. Jedenfalls handelt es sich hierbei um ein Konzept, das die Integration innerhalb der EU vertiefen soll. Die verstärkte Zusammenarbeit soll nicht Hand für dauerhafte Sonderprojekte bieten. Die Regelung von Ausnahmen vom institutionellen Rahmen oder vom *Acquis communautaire* ist ausgeschlossen. In diesem Sinne sind auch sonstige dauerhafte Sonderregelungen für einen einzelnen Mitgliedstaat (so genanntes «opt-out») selten und nur dann möglich, wenn sie die Zusammenarbeit und die Integration an und für sich nicht gefährden.

Vom Modell der verstärkten Zusammenarbeit zu unterscheiden sind erweiterungsbedingte Differenzierungen in Form von Übergangsvorschriften, die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, in Form von Erklärungen und Protokollen zu den Verträgen Abweichungen von der einheitlichen Geltung oder Anwendung des Gemeinschaftsrechts anzubringen, sowie die Vertiefung der Integration durch völkerrechtliche Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten oder mit Drittstaaten.

### **Beispiele der differenzierten Integration**

Der europäische Integrationsprozess kennt eine ganze Reihe Beispiele für Differenzierungen, die alle in der einen oder anderen Form, als Opt-in- oder Opt-out-Lösung oder als Ausnahmebestimmung Eingang in die Verträge und die Protokolle zu den Verträgen bzw. zum Verfassungsvertragsentwurf oder zu den Beitrittsakten gefunden haben<sup>47</sup>:

- Übergangsregelungen oder Sonderregelungen beim Beitritt von Mitgliedstaaten (z.B. Sonderbestimmungen für eine Dauer bis zu 7 Jahren bis zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer beim Beitritt Polens; Sonderbestimmungen für Ceuta und Melilla beim Beitritt Spaniens oder für die

<sup>47</sup> Für einen Überblick s. insbes. die Protokolle zum Verfassungsvertragsentwurf (VVE), ABl. C 310 vom 16.12.2004, S. 1 ff.

Åland-Inseln beim Beitritt Finnlands; Agrar-, Steuer- und Beihilfenpolitik: Ausnahmen z.B. für Finnland, Österreich);

- Anerkennung von Sonder- oder Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten (z.B. Regelungen über den Schengen Besitzstand und über die Grenzkontrollen, Visums- und Asylpolitik: Ausnahmen für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark; Währungsunion: Ausnahmen für das Vereinigte Königreich, Dänemark, Schweden<sup>48</sup>; Verteidigungspolitik: Ausnahmen für Dänemark, Zypern und Malta; Beibehaltung besonderer Rechtsvorschriften für den Erwerb von Zweitwohnungen in Dänemark);
- die Möglichkeit zum Erlass von Schutz- oder Schutzverstärkungsklauseln (z.B. Garantie höherer Umweltschutzbestimmungen in den nordischen Staaten) oder der vorübergehenden Differenzierung bei der Herstellung des Binnenmarktes im Sinne der Artikel 14 und 15 EGV.

### **Entwicklung der Politik der EU gegenüber Drittstaaten**

Vorbehalte und Skepsis gegenüber allen Erscheinungsformen der differenzierten Integration sind weiterhin gross. Befürchtet wird insbesondere seitens der kleineren Mitgliedstaaten, an Gewicht zu verlieren und ihre Interessen schwerer durchsetzen zu können. Einigkeit besteht insofern, als dass eine Flexibilisierung nicht die Schwächung oder gar den Zerfall des *Acquis communautaire* und des institutionellen Gefüges zur Folge haben darf.

Beitrittsverhandlungen und Beitrittsakte zu den letzten Erweiterungsrunden, der Entwurf für einen europäischen Verfassungsvertrag, aber auch die Diskussionen über den potenziellen Beitritt der Türkei oder der Abschluss bilateraler sektorieller Abkommen zwischen der EU und Drittstaaten wie die Schweiz (Schengen-Assoziierung) zeigen jedoch, dass das Thema der differenzierten Integration weiterhin aktuell ist. Mit der zunehmenden Erweiterung der EU wird der Bedarf an Flexibilisierung und Sonderlösungen zunehmen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lassen sich – vereinfacht gesagt – zwei Richtungen ausmachen, die in einem Spannungsfeld zueinander stehen:

- *Erstens* dürfte angesichts eingangs erwähnter Vorbehalte das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit nur mit klarer *Opt-in-Ausrichtung*, d.h. vorübergehend, Unterschiede in der Integration der einzelnen Mitgliedstaaten zulassen. Ziel der verstärkten Zusammenarbeit wird in diesem Verständnis immer sein, zwar zeitlich gestaffelt, aber letztendlich sämtliche Mitgliedstaaten in die jeweilige Zusammenarbeit einzubeziehen. Es ist so gesehen nicht ausgeschlossen, dass diese strengen Kriterien auch Massstab für andere Erscheinungsformen der differenzierten Integration, d.h. für Sonder- oder Übergangsregelungen im Rahmen eines Beitritts oder einer Assoziierung oder sonstigen völkerrechtlich vereinbarten Zusammenarbeit sein werden.

<sup>48</sup> Die Ausnahmeregelungen für das Vereinigte Königreich und Dänemark einerseits und für Schweden andererseits gründen auf unterschiedlichen Vorgehensweisen. Erstere sind das Resultat eines Verhandlungsprozesses, der in entsprechenden Protokollen zum EG-Vertrag festgehalten wurde. Die Ausnahmeregelung für Schweden hingegen ist auf die einseitige Politik dieses Landes zurückzuführen, die geduldet wird: Solange es Schweden unterlässt, seine nationale Gesetzgebung mit den Bestimmungen des EG-Vertrags hinsichtlich Währungsunion und Zentralbank kompatibel auszugestalten, gilt die Ausnahmeregelung für diesen Staat weiter.

Das künftige Potenzial flexibler Lösungen, die dauerhafte Ausnahmeregelungen vorsehen, wäre somit grundsätzlich klein.

- *Zweitens* dürfte jedoch genau diese zunehmende Grösse der EU, zumindest in sensiblen Bereichen wie der gemeinsamen *Sicherheits- und Verteidigungspolitik*<sup>49</sup> oder der *Währungspolitik*<sup>50</sup> je länger, je mehr auch wieder klare *Opt-out-Lösungen* favorisieren, um das Fortschreiten der Integration nicht gänzlich zu blockieren. Das künftige Potenzial flexibler Lösungen, die auf Dauer ausgerichtet sind, wäre zumindest in denjenigen Bereichen eher gross, wo die Nichtbeteiligung wegen besonderer Sensibilitäten nur einem Mitgliedstaat oder nur wenigen Mitgliedstaaten einzuräumen wäre.

Der Erweiterungsprozess der EU stösst innerhalb der Union und ihrer Mitgliedstaaten zunehmend auf Widerstand. Die Frage stellt sich, ob eine immer grösser werdende EU inskünftig noch gleich funktionieren kann wie früher. Wird die EU deshalb in Zukunft flexiblere Integrationsmodelle anbieten, die weniger weit gehen als der Beitritt, aber doch mehr umfassen als klassische Kooperationsabkommen mit Drittstaaten? Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass für die EU in Bezug auf Drittstaaten künftig auch andere Lösungen denkbar sein könnten als *entweder* Mitgliedstaat *oder* klassische Drittland-Beziehung. Dies wiederum könnte auch die künftige Haltung der EU gegenüber der Schweiz beeinflussen.

### 2.3.11 Beitritt

Gemäss Artikel 49 des EU-Vertrages kann jeder europäische Staat die EU-Mitgliedschaft beantragen, der die Grundsätze der Freiheit und der Demokratie, die Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Rechtsstaatlichkeit achtet. Die neuen Mitgliedstaaten werden automatisch Mitglieder der EG und der Euratom. Es ist nicht möglich, nur einer dieser Gemeinschaften oder auch nur beiden (und nicht der EU) beizutreten.

Das Hauptmerkmal des Beitritts ist die vollumfängliche Teilnahme an den Institutionen und an den Entscheidungsverfahren. Die Schweiz würde so am EU-Rat teilnehmen, würde über eine bestimmte Anzahl von Sitzen im Europäischen Parlament verfügen, könnte einen von ihr unabhängigen Kommissar oder eine Kommissarin in der Europäischen Kommission stellen (vgl. Ziff. 3.2.1.2.) und würde über einen Richter oder eine Richterin am EuGH verfügen.

Die Beitrittskandidaten müssen drei Arten von Kriterien erfüllen, welche vom Europäischen Rat 1993 definiert und von der Kommission in ihren Stellungnahmen zu den Beitrittsgesuchen regelmässig in Erinnerung gerufen worden sind<sup>51</sup>. Zunächst verlangen die *politischen Kriterien* von den antragstellenden Staaten, dass sie über institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verfügen. Sodann schreiben die *wirtschaftlichen Kriterien* eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit vor, dem Wettbewerbsdruck und den

<sup>49</sup> Vgl. insbesondere Art. I-41 Abs. 2 und Abs. 6, Art. III-312 sowie Protokoll Nr. 23 und 24 VVE, die eine opt-out Möglichkeit etwa für neutrale Staaten vorsehen.

<sup>50</sup> Der Verfassungsvertragsentwurf sieht besondere Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vor: Art. III-194, Art. III-196 sowie Protokoll Nr. 12 VVE.

<sup>51</sup> Stellungnahme der Kommission vom 10. Feb. 2003, ABl. L 236 vom 23.9.2003, S. 3.

Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten. Schliesslich verlangt das *besitzstandsbezogene Kriterium* vom Kandidaten die Fähigkeit zur Erfüllung der aus der EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und des Acquis communautaire sowie zur Übernahme der Ziele der politischen Union und der Wirtschafts- und der Währungsunion.

Seit den ersten Beitrittsverhandlungen Ende der 60er Jahre haben die Gemeinschaftsinstitutionen und die Mitgliedstaaten den Kandidaten den Grundsatz der vollumfänglichen Übernahme des zum Zeitpunkt des Beitritts in Kraft stehenden Acquis communautaire auferlegt. Dieser Acquis dehnt sich jedes Jahr aus und umfasst seit dem Inkrafttreten des EU-Vertrags die Verträge, die Gesetzgebung, die Rechtsprechung, die Aktionen und Standpunkte im Bereich der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik und im Bereich Justiz und Inneres sowie die internationalen Abkommen, welche die Gemeinschaft und/oder die Mitgliedstaaten in den gemeinschaftlichen Tätigkeitsbereichen binden. Bis heute bezogen sich die Beitrittsverhandlungen immer auf die besonderen Modalitäten in der Anwendung des Acquis oder auf die Schaffung von zeitlich und sachlich beschränkten Übergangsmassnahmen und nicht auf dauernde Abweichungen oder Anpassungen der bestehenden Regeln, im Gegensatz zu dem, was sich zahlreiche Kandidaten gewünscht hätten.

Das Erweiterungsverfahren umfasst drei Phasen: Die erste, die *Vorbereitungsphase*, liegt in den Händen der Gemeinschaftsinstitutionen, in informellem Dialog mit dem Staat, der seinen Beitrittsantrag an den EU-Rat gerichtet hat. Der Rat antwortet ihm und beauftragt die Kommission, einen Bericht zu verfassen, der die Vorzüge des Antrags gemäss den drei oben erwähnten Arten von Kriterien darlegt. Dieser Bericht beruht auf den vom Kandidaten gegebenen Auskünften, die er auf die Fragebögen der Kommission hinsichtlich dieser Kriterien erteilt hat. Er legt insbesondere die politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und institutionellen Folgen des Beitritts des antragstellenden Staates dar.

Die zweite Phase wird vom Rat eingeleitet, wenn er die Eröffnung der *bilateralen zwischenstaatlichen Verhandlungen* zwischen den Vertretern (Minister oder Botschafter) der fünfundzwanzig Mitgliedstaaten einerseits und des Kandidaten andererseits beschliesst. Es handelt sich um eine Verhandlung über die allfälligen Bedingungen und Modalitäten, gemäss welchen der Acquis communautaire auf den neuen Mitgliedstaat angewendet werden wird. Es wird eine analytische Prüfung des gesamten Acquis durchgeführt. Der Kandidat muss systematisch nachweisen, dass er über die Gesetzgebung und die Institutionen verfügt, um jedes einzelne Element des Acquis umzusetzen. Dieser ist zur Vereinfachung des Vorgehens in 31 Kapitel unterteilt. Die nationalen Parlamente werden laufend über den Verlauf der Verhandlungen informiert.

Der Verhandlungserfolg gipfelt in der Unterzeichnung eines *Beitrittsvertrages*. Vorgängig müssen sich die EU-Institutionen über das Beitrittsgesuch aussprechen, nach der Stellungnahme der Kommission und der Zustimmung des Europäischen Parlaments spricht sich der Rat mit Einstimmigkeit der fünfundzwanzig Mitgliedstaaten aus. Der Beitrittsvertrag selbst enthält im Allgemeinen nur drei Artikel, aber er umfasst weitere ausführliche Dokumente: die die Beitrittsbedingungen festlegende Akte, Anhänge, Protokolle, gemeinsame oder einseitige Erklärungen der Vertragsparteien. Für jeden Kandidaten enthalten die einschlägigen Bestimmungen über hundert Seiten.

Das *Verfahren zur Genehmigung* des Beitrittsvertrages stellt die dritte und letzte Phase dar. Alle Parteien des Vertrages, einerseits jeder einzelne Mitgliedstaat der EU, andererseits der Kandidat, müssen ihn gemäss ihren jeweiligen verfassungsmässigen Anforderungen genehmigen. Wenn die Schweiz einen EU-Beitrittsvertrag unterzeichnen würde, würde dieser obligatorisch Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet (Art. 140 Abs. 1 BV<sup>52</sup>).

Die Gesamtdauer eines Beitrittsverfahrens hängt ebenso sehr von den sachlichen Umständen wie von politischen Überlegungen ab. Um zwei Extreme zu nennen, sind Zypern und Malta vierzehn Jahre nach ihrem Beitrittsgesuch Mitglieder geworden, während Norwegen zwei Jahre nach seinem Gesuch beigetreten wäre, wenn das norwegische Volk den Beitrittsvertrag von 1994 angenommen hätte.

Aus institutioneller Sicht muss betont werden, dass, sobald die Verhandlungen einmal eröffnet sind, der antragstellende Staat zu sämtlichen EG-Geschäften konsultiert wird, um die Probleme im Zusammenhang mit den Entwicklungen des EU-Rechts vorwegzunehmen oder ihnen gar vorzubeugen. Von der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages an nimmt der zukünftige Mitgliedstaat formell an den Sitzungen des EU-Rates und des Europäischen Rates teil.

Im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt wird häufig die Frage nach der Möglichkeit eines *Austritts* gestellt, weil die Gründungsverträge eine solche Möglichkeit nicht ausdrücklich vorsehen. Dieses Austrittsrecht ist jedoch im Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für Europa ausdrücklich formuliert worden (Art. I-60 VVE). In der Tat ist es politisch nicht vorstellbar, dass ein souveräner Staat gezwungen werden könnte, gegen seinen Willen in der EU zu bleiben. Die Möglichkeit eines Austritts ist vielmehr eine Notwendigkeit für die EU, denn jede Weiterentwicklung braucht die Zustimmung jedes einzelnen Mitgliedstaates. In diesem Zusammenhang muss an zwei Ereignisse erinnert werden: 1975, also drei Jahre nach dem EG-Beitritt ihres Landes, hatten die Bürgerinnen und Bürger des Vereinigten Königreichs diesen Beitritt anlässlich einer Volksabstimmung zu bestätigen; diese Volksabstimmung zeigt, dass das Vereinigte Königreich es als möglich betrachtete, die EG zu verlassen; andererseits haben 1982 die Bürgerinnen und Bürger von Grönland – überseeisches Gebiet von Dänemark mit einer internen Autonomie – anlässlich einer Volksabstimmung beschlossen, die EG zu verlassen. In diesem Zusammenhang gilt es zu bedenken, dass der Beitritt rechtlich gesehen ein internationaler Vertrag ist. Das Recht auf Austritt wird folglich in der Lehre grossmehrheitlich nicht bestritten. Jedoch dürften de facto die Möglichkeiten zur Ausübung dieses Rechts sehr eingeschränkt sein.

### **3 Bestandesaufnahme**

#### **3.1 Beziehungen Schweiz – Europäische Union**

##### **3.1.1 Überblick**

Durch ihre geografische Lage im Herzen der EU und wegen des Gewichts, das dieser Gesamtheit von 25 Staaten und 460 Millionen Einwohnern zukommt, hat die Schweiz jedes Interesse, mit ihrem Nachbarn enge Beziehungen zu flechten, mit welchem sie nicht nur Teile der Geschichte, sondern auch Werte, Kulturen und gemeinsame Sprachen teilt. Die Interdependenz zwischen der Schweiz und ihren europäischen Nachbarn ist offensichtlich, sei es aus wirtschaftlicher, politischer, sozialer, wissenschaftlicher oder kultureller Sicht. Am Drehkreuz der grossen Strassen- und Schienenachsen gelegen, sieht die Schweiz jeden Tag 700 000 Personen ihre Grenzen in beiden Richtungen überqueren. An die 870 000 EU-Bürgerinnen und EU-Bürger leben in der Schweiz, was über 12 % der Bevölkerung ausmacht, während an die 380 000 Schweizerinnen und Schweizer ihrerseits in der EU leben. Wenn die EU in jeder Hinsicht die wichtigste Partnerin der Schweiz ist, so ist sie insbesondere ihr grösster Wirtschaftspartner, da sie ungefähr 60 % ihrer Exporte aufnimmt und ihr ungefähr 80 % ihrer Importe liefert.

Im Bewusstsein der wachsenden Bedeutung der EU hat die Schweiz immer versucht, gute Beziehungen zu pflegen und ein Netzwerk von Abkommen zu entwickeln, das ihr erlaubt, ihre Interessen am besten zu wahren. Dieses Netz besteht aus ungefähr zwanzig Hauptabkommen und an die hundert Sekundärabkommen. Der erste Stein dieses Bauwerks ist das Freihandelsabkommen von 1972<sup>53</sup>, das den Handel mit Industrieprodukten und verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten liberalisiert. 1978 und 1986 wurden zwei wichtige Zusammenarbeitsabkommen abgeschlossen. Es handelt sich um das Abkommen über Zusammenarbeit im Bereich der Kernfusion<sup>54</sup> beziehungsweise um das Rahmenabkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit<sup>55</sup>. 1989 wurde ein Abkommen im Bereich der Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung geschlossen<sup>56</sup>. Dieses Abkommen gewährleistet für die Agenturen und Zweigniederlassungen von Nichtlebensversicherungen, die ihren Sitz in der Schweiz und der EU haben, gleiche Zutritts- und Ausübungsbedingungen auf dem Gebiet der zwei Vertragsparteien. Am 17. Januar 1989 richtete der damalige Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, einen Aufruf im Hinblick auf eine neue Assoziierungsform an die Staaten der Freihandelsassoziation (EFTA), deren Mitglied die Schweiz seit ihrer Gründung 1960 ist. Ziel war es, die beiden Organisationen neu zu gruppieren. Die EFTA hat zustimmend geantwortet, und es sind Verhandlungen im Hinblick auf die Schaffung eines auf den vier Grundfreiheiten der EU (Personenfreizügigkeit, freier Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr) gründenden Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) aufgenommen worden. Das daraus resultierende Abkommen (EWR-Abkommen) wurde von der Schweiz im Mai 1992 unterzeichnet. Nach dem Vorbild dreier ihrer EFTA-Partner hat die Schweiz im gleichen Monat bei der EU ein Beitritts-gesuch eingereicht. Dieses wurde jedoch infolge der Ablehnung des

<sup>53</sup> SR 0.632.401

<sup>54</sup> SR 0.424.11

<sup>55</sup> SR 0.420.518

<sup>56</sup> SR 0.961.1

EWR-Abkommens durch Volk und Stände am 6. Dezember 1992 eingefroren<sup>57</sup>. Um ihre Nichtteilnahme am EWR zu kompensieren, hat die Schweiz sich seit 1994 für Verhandlungen (Bilaterale I) eingesetzt, welche zu sieben bilateralen Abkommen wirtschaftlicher Natur geführt haben, die 1999 unterzeichnet worden und 2002 in Kraft getreten sind, nachdem sie vom Volk mit grosser Mehrheit angenommen worden waren<sup>58</sup>. Parallel dazu wurde ein zweiter Verhandlungszyklus (Bilaterale II) begonnen. Er wurde 2004 mit einem Paket von neun Abkommen über sowohl wirtschaftliche als auch politische, wissenschaftliche oder kulturelle Inhalte abgeschlossen<sup>59</sup>. Nur die Abkommen über die Assoziierung an Schengen<sup>60</sup>/Dublin<sup>61</sup> waren Gegenstand eines Referendums. Sie sind vom Volk angenommen worden, welches einige Monate später ebenfalls die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit (als Teil des ersten Pakets von bilateralen Abkommen) auf die der EU im Mai 2004 beigetretenen neuen Mitgliedstaaten genehmigte, womit das Genehmigungsverfahren seitens der Schweiz beendet wurde. Parallel dazu und als Bezeugung der Solidarität der Schweiz zum europäischen Kontinent im Gefolge der Integration von zehn neuen südlichen und östlichen Mitgliedstaaten in die EU hat der Bundesrat beschlossen, autonom einen Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb dieser erweiterten EU zu leisten. Als weiteres Zeichen für die Verstärkung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU hat die Europäische Kommission beschlossen, im Laufe des Jahres 2006 in Bern eine Vertretung zu eröffnen.

### **3.1.2 Bilaterale Abkommen I**

#### **3.1.2.1 Materielle Aspekte**

Die sieben bilateralen Abkommen I beruhen, mit Ausnahme des Forschungsabkommens, vor allem auf der gegenseitigen Marktöffnung zwischen der Schweiz und der EU. Dies ist der Fall bei den Abkommen über die Personenfreizügigkeit, über die technischen Handelshemmnisse, über das öffentliche Beschaffungswesen, über die Landwirtschaft und über den Land- und den Luftverkehr.

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit<sup>62</sup> konkretisiert so die stufenweise Öffnung der Arbeitsmärkte. Diese wird schrittweise bis 2007, in Bezug auf die neuen Mitgliedstaaten bis 2011, eingeführt. Die Schweiz kann entsprechend der vereinbarten Schutzklausel bis spätestens 2014 bei einer überdurchschnittlichen Einwanderung aus den EU-Staaten vorübergehend nochmals Kontingente einführen. Da dieses Abkommen für eine anfängliche Dauer von sieben Jahren abgeschlossen worden ist, wird es Sache des Bundesrats und des Parlaments sein, sich bis 2009 über seine Verlängerung auszusprechen. Dieser Beschluss wird dem fakultativen Referendums unterliegen. Im Fall einer Genehmigung durch die Schweiz würde das

<sup>57</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl **1992** IV 1

<sup>58</sup> Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG («Botschaft Bilaterale I»), BBl **1999** 6159.

<sup>59</sup> Botschaft vom 1. Okt. 2004 zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Botschaft Bilaterale II»), BBl **2004** 5965.

<sup>60</sup> BBl **2004** 6447; SR **0.360.268.1**

<sup>61</sup> BBl **2004** 6479; SR **0.142.392.68**

<sup>62</sup> SR **0.142.112.681**

Abkommen unbefristet weitergelten. Die EU hat schon angekündigt, dass sie es stillschweigend weiterführen wird.

Der Handel mit Industrieerzeugnissen wird durch die Aufhebung der technischen Handelshemmnisse erleichtert (Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen<sup>63</sup>). Derjenige mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen wird einerseits durch die Senkung von Zöllen und andererseits mit der Gleichwertigkeit der Vorschriften in den Bereichen Veterinärmedizin, Pflanzenschutz und biologische Landwirtschaft gefördert (Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen<sup>64</sup>). Der gegenseitige Marktzutritt ist überdies durch die Abkommen über den Land- und Luftverkehr für Strassen- und Schienentransport- sowie Luftverkehrsunternehmen verbessert worden<sup>65</sup>. Im Bereich des Landverkehrs hat die Schweiz die Gewichtsgrenze für Lastwagen von 28 auf 40 Tonnen angehoben. Die EU hat im Gegenzug die Einführung der leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe (LSVA) akzeptiert, deren Betrag für eine Fahrt eines Lastwagens von 40 Tonnen über 300 Kilometer durch die Schweiz (Basel–Chiasso) schrittweise auf durchschnittlich 325 CHF erhöht werden wird. Die Liberalisierung betrifft schliesslich das öffentliche Beschaffungswesen, denn das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>66</sup> dehnt die Verpflichtung, alle neuen Beschaffungen oder Bauten von einer gewissen Bedeutung auf internationaler Ebene öffentlich auszuschreiben, auf die Gemeinden und auf den Eisenbahnsektor aus.

Von den sieben sektoriellen Abkommen von 1999 enthält nur das Forschungsabkommen<sup>67</sup> keine eigentliche wirtschaftliche Marktöffnungsdimension. Dieses Abkommen regelt die Teilnahme der Schweiz an den Gemeinschaftsprogrammen im Bereich der wissenschaftlichen Forschung. Es wird in den kommenden Monaten im Hinblick auf die Assoziierung der Schweiz an die 7. gemeinschaftlichen Forschungsrahmenprogramme (2007–2014) erneuert werden müssen. Das Forschungsabkommen ist auch insoweit eine Ausnahme, als es seit seiner Erneuerung am 1. Januar 2004 (Teilnahme an den 6. Rahmenprogrammen 2004–2006) nicht mehr rechtlich an die sechs anderen bilateralen Abkommen I gebunden ist.

Durch diese Abkommen hat die Schweiz insgesamt ein gewisses Niveau an Gleichwertigkeit mit dem sachlich einschlägigen *Acquis communautaire* erreicht.

### **3.1.2.2                    Institutionelle Aspekte**

Sämtliche zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften (EG) oder der EU geschlossenen Abkommen beruhen auf der klassischen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Sie werden von gemischten Ausschüssen verwaltet, in denen die Vertragsparteien ihre Beschlüsse einvernehmlich, also mit Einstimmigkeit fassen. Mit Ausnahme des Abkommens über die Forschungszusammenarbeit, welches vom gemischten Ausschuss des Rahmenabkommens über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit von 1986<sup>68</sup> verwaltet wird, setzen alle bilateralen Abkommen I neue gemischte Ausschüsse ein. Das Abkommen über den Handel mit landwirt-

63    SR **0.946.526.81**

64    SR **0.916.026.81**

65    SR **0.740.72** und SR **0.748.127.192.68**

66    SR **0.172.052.68**

67    SR **0.420.513**

68    SR **0.420.518**

schaftlichen Erzeugnissen<sup>69</sup> setzt sogar zwei davon ein: den einen mit allgemeiner Zuständigkeit und den anderen mit der ausschliesslichen Zuständigkeit für den Veterinärbereich.

Die auf diese Ausschüsse anwendbaren Regeln sind im Allgemeinen sehr ähnlich. Die gemischten Ausschüsse verfügen nur in den von den Abkommen vorgesehenen Fällen über Entscheidungsgewalt. Der Vollzug der Beschlüsse wird von den Vertragsparteien nach ihren eigenen Regeln durchgeführt.

Die gemischten Ausschüsse können beschliessen, die Anhänge der Abkommen zu ändern. Deren Inhalt ist im Allgemeinen technischer Natur (z.B. Listen der Gesetzgebungen und der Behörden der Parteien, Produktlisten). Es handelt sich dabei um eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat, die von den eidgenössischen Räten genehmigt worden ist.

Was die Änderungen der Abkommensbestimmungen selbst und insbesondere die Einführung von neuen Pflichten für die Vertragsparteien betrifft, so müssen diese gemäss den jeweiligen internen Verfahren genehmigt werden.

Das anwendbare Genehmigungsverfahren für Abkommensänderungen wird im Einzelfall und unter Berücksichtigung der Natur der in Frage stehenden Änderungen bestimmt. Es handelt sich meistens um das einfache<sup>70</sup> Verfahren vor dem Bundesrat, da dieser zuständig ist, die schweizerischen Vertreter in den gemischten Ausschüssen zu beauftragen, die Änderungen der Anhänge und Anlagen der Abkommen zu beschliessen.

Das Abkommen über den Luftverkehr<sup>71</sup> stellt einen Sonderfall in dem Sinne dar, dass es sich um ein teilweises Integrationsabkommen handelt, das den gesamten einschlägigen *Acquis communautaire* in diesem Bereich als gemeinsame Regeln der Parteien übernimmt und den Gemeinschaftsinstitutionen die Überwachung der Anwendung der Wettbewerbsregeln überträgt. Verletzungen dieser Regeln werden gegebenenfalls von der Kommission und vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) geahndet. Was hingegen staatliche Beihilfen im Luftverkehrsbereich betrifft, so wacht jede Vertragspartei über die Einhaltung der Abkommensbestimmungen auf ihrem Hoheitsgebiet.

Das Beschlussverfahren dieser gemischten Ausschüsse ist im Allgemeinen komplex, da die Vertragsparteien immer ihre internen Genehmigungsverfahren durchführen müssen, bevor sie zu einem endgültigen Beschluss gelangen. Die Parteien können jedoch auch interne Kompetenzdelegationen vornehmen, die es erlauben, beispielsweise das Fassen von Beschlüssen mit einem Inhalt von hauptsächlich technischer Natur zu beschleunigen. Schliesslich können die Beschlüsse auch im schriftlichen Verfahren gefasst werden.

Die Mehrzahl der bilateralen Abkommen I beruht auf der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen der Parteien. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft zu den Abkommen von 1999 unterstrichen hat, hat die Schweiz ein Interesse daran, die Gleichwertigkeit ihrer Gesetzgebung im Verhältnis zum einschlägigen *Acquis communautaire* beizubehalten<sup>72</sup>. Ohne regelmässige Berücksichtigung der Entwick-

<sup>69</sup> SR **0.632.401.23**

<sup>70</sup> Im Gegensatz zum ordentlichen Verfahren vor dem Parlament. Vgl. Art. 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, SR **172.010**).

<sup>71</sup> SR **0.748.127.192.68**

<sup>72</sup> Botschaft Bilaterale I vom 23. Juni 1999, BBl **1999** 6159, Ziff. 148.5.

lung des Gemeinschaftsrechts in den von den sektoriellen Abkommen abgedeckten Bereichen würden die Unterschiede zwischen den schweizerischen und den europäischen Bestimmungen die einwandfreie Anwendung der betreffenden Abkommen verhindern.

Zwei Abkommen, dasjenige über den Luftverkehr und dasjenige über die Personenfreizügigkeit, sehen die Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung der Abkommen (1999) vor. Auch hier ist es im Interesse der Schweiz, darauf zu achten, dass der Rechtsprechung nach der Unterzeichnung bei der Anwendung dieser Abkommen ebenfalls Rechnung getragen wird.

Obwohl die bilateralen Abkommen als Abkommen statischer Natur konzipiert sind, ist es – aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit und der Rechtssicherheit – in vielen Fällen unerlässlich, sich fortlaufend an die Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts anzupassen und die Anhänge der Abkommen nachzuführen, ohne jedoch in den vollen Genuss des Mitbestimmungsrechts bei den Gemeinschaftsinstitutionen zu kommen. Sogar in den von den bilateralen Abkommen nicht abgedeckten Bereichen hat die Schweiz ein Interesse, die grossen Entwicklungen des Gemeinschaftsrechts zu verfolgen, um euro-kompetitiv zu bleiben.

Schliesslich gilt es in Erinnerung zu behalten, dass diese Abkommen rechtlich durch eine so genannte «Guillotine-Klausel» verbunden sind und dass jede bedeutende Änderung (z.B. im Rahmen der Erweiterung der Personenfreizügigkeit) die Gesamtheit der bilateralen Abkommen erneut in Frage stellen kann.

### **3.1.3                    Bilaterale Abkommen II**

#### **3.1.3.1                Materielle Aspekte**

Die bilateralen Abkommen II<sup>73</sup> gehen insoweit über den hauptsächlich wirtschaftlichen Rahmen der bilateralen Abkommen I hinaus, als sie den Weg für neue, wichtige Bereiche auch der politischen Zusammenarbeit wie die Sicherheit, das Asyl, die Bildung, die Umwelt oder die Kultur öffnen. Nur das Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte<sup>74</sup> fügt sich in die Logik eines besseren Marktzugangs ein, obgleich andere Abkommen wie die Assoziierungsabkommen an Schengen<sup>75</sup>/Dublin<sup>76</sup> und dasjenige über die Zinsbesteuerung ebenfalls gewichtigen wirtschaftlichen Interessen der Schweiz (Tourismus, Finanzplatz) entsprechen.

In den Dossiers über die Zinsbesteuerung, die Betrugsbekämpfung und die Doppelbesteuerung der in der Schweiz wohnhaften pensionierten EU-Beamten<sup>77</sup> hat die Schweiz den Forderungen der EU entsprochen. Durch das Abkommen über die Zinsbesteuerung<sup>78</sup> nimmt die Schweiz am neuen europäischen System der grenzüberschreitenden Besteuerung von Zinserträgen teil. Gemäss dem Abkommen über die Betrugsbekämpfung<sup>79</sup> werden die Schweiz und die EU ausserdem ihre Instrumente der Rechts- und Amtshilfe in Fällen von schwerem Betrug im Bereich der

<sup>73</sup> Vgl. Botschaft Bilaterale II vom 1. Okt. 2004, BBl 2004 5965.

<sup>74</sup> SR 0.632.401.23

<sup>75</sup> BBl 2004 6447; SR 0.360.268.1

<sup>76</sup> BBl 2004 6479; SR 0.142.392.68

<sup>77</sup> SR 0.672.926.81

<sup>78</sup> SR 0.641.926.81

<sup>79</sup> BBl 2004 6501; SR 0.351.926.81

indirekten Besteuerung (MwSt-Betrug, Zigarettenschmuggel usw.) verstärken. Die EU hat im Gegenzug die Forderungen der Schweiz insbesondere bezüglich ihrer Teilnahme an den Zusammenarbeiten in den Bereichen Justiz, Polizei, Asyl und Migration akzeptiert, welche in den Assoziierungsabkommen zu Schengen/Dublin geregelt ist. Schengen wird den Verkehrsfluss der Reisenden an den Grenzen erleichtern und der Schweiz neue Zusammenarbeitsinstrumente im Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität bieten. Dublin wird erlauben, mehrfache Asylanträge zu identifizieren und so eine Kostenexplosion im Asylwesen der Schweiz zu verhindern.

Auf der Grundlage der parallel in den Dossiers Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung und Schengen/Dublin festgehaltenen Lösungen werden die Schweiz und die Mitgliedstaaten der EU ihren Informationsaustausch intensivieren und so besser gegen die Kriminalität, den Schmuggel, den Betrug und den Steuerbetrug kämpfen können. Eine Ausnahme garantiert der Schweiz die Beibehaltung ihres Bankgeheimnisses im Zusammenhang mit den direkten Steuern.

Zu den drei Schlüsseldossiers der bilateralen Abkommen II kommen die Überbleibsel (*left-overs*) der vorhergehenden Verhandlungen hinzu beziehungsweise die verschiedenen Dossiers, für welche die Schweiz und die EU vereinbart hatten, die Verhandlungen später wieder aufzunehmen. Sie betreffen unter anderem die Zusammenarbeit der Schweiz und der EU im Bereich der Statistik<sup>80</sup>, um die Vergleichbarkeit von statistischen Daten zu gewährleisten, die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur<sup>81</sup> ebenso wie ihre Teilnahme an den Programmen zur Förderung des europäischen Films MEDIA<sup>82</sup> sowie diejenige an den Gemeinschaftsprogrammen im Bereich der Bildung. Die Zusammenarbeit im letztgenannten Bereich muss im Rahmen eines Abkommens formalisiert werden. Diese vielfältigen Dossiers widerspiegeln das immer weiter werdende Tätigkeitsfeld der EU und die Notwendigkeit für die Schweiz und die EU, zur Lösung grenzüberschreitender Probleme vermehrt zu kooperieren.

### 3.1.3.2 Institutionelle Aspekte

Die bilateralen Abkommen II werden von gemischten Ausschüssen verwaltet, die nach dem selben Modell funktionieren wie diejenigen der bilateralen Abkommen I. Ausnahmen bilden die zwei Abkommen über die Zinsbesteuerung<sup>83</sup> und über die Abschaffung der Doppelbesteuerung der Ruhegehälter von in der Schweiz wohnhaften pensionierten Beamten<sup>84</sup>, welche direkt im Einvernehmen zwischen den zuständigen Behörden der Vertragsparteien verwaltet werden, unter Vorbehalt der allfälligen Erfüllung ihrer jeweiligen Genehmigungsverfahren.

<sup>80</sup> BBl 2004 6347; SR 0.431.026.81

<sup>81</sup> BBl 2004 6375; SR 0.814.092.681

<sup>82</sup> BBl 2004 6397; SR 0.784.405.226.8

<sup>83</sup> SR 0.641.926.81

<sup>84</sup> SR 0.672.926.81

Damit betraut, über das gute Funktionieren der Abkommen zu wachen, erleichtern die gemischten Ausschüsse den Informationsaustausch und die Beratungen zwischen den Parteien. Die gemischten Ausschüsse der Assoziierungsabkommen an Schengen<sup>85</sup>/Dublin<sup>86</sup> werden ständig die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH und der schweizerischen Gerichte zum in diesen Abkommen übernommenen Acquis beobachten. Es gilt, die besondere Natur dieser gemischten Ausschüsse Schengen/Dublin zu beachten, welche die Teilnahme an sämtlichen Arbeitsgruppen bis zur Ministerebene abdecken und in einem hohen Rhythmus in verschiedenen Formen zusammentreten.

Die Weiterentwicklungen des Schengen-Acquis werden in Form eines Notifikationsaustausches übernommen werden, der Gegenstand eines speziellen Verfahrens unter Einhaltung der internen schweizerischen Verfahren ist (wobei die Übernahmefrist im Falle eines Referendums bis zu zwei Jahre betragen kann).

Was die Nachführung der Anhänge und Anlagen der Abkommen betrifft, sind die im Rahmen der bilateralen Abkommen I angewendeten Verfahren ebenfalls anwendbar (vgl. Ziff. 3.1.2.2).

Da die Verhandlungen 2004 abgeschlossen worden sind und gewisse Abkommen nicht rasch in Kraft treten konnten, wird es in dieser Zeitspanne zahlreiche Änderungen – oft Einzelheiten, aber dennoch wichtig – gegeben haben. Diese Abkommen werden schon bei ihrem Inkrafttreten einer Nachführung bedürfen.

Im Gegensatz zu den bilateralen Abkommen I sind die bilateralen Abkommen II nicht rechtlich miteinander verbunden. Sie sind oder werden gemäss einem eigenen Zeitplan für jedes Abkommen in Kraft treten. Drei von ihnen sind im Jahre 2005 in Kraft getreten (verarbeitete Landwirtschaftsprodukte<sup>87</sup> am 30. März, Ruhegehälter am 31. Mai und Zinsbesteuerung am 1. Juli), und zwei im Jahre 2006 (Umwelt und MEDIA am 1. April 2006). Das Abkommen über die Statistik wird am 1. Januar 2007 in Kraft treten. Die Durchführung der Assoziierungsabkommen an Schengen/Dublin, welche aus praktischen Gründen erst ab 2008 angewendet werden können (Einrichtung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation, das SIS II, Evaluation der Durchführung usw.), wird mehr Zeit in Anspruch nehmen. Die Schweiz nimmt jedoch schon an den gemischten Ausschüssen und an der Komitologie<sup>88</sup> teil, und das seit der Unterzeichnung dieser Abkommen.

### **3.1.4 Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union**

Wenige Tage nach dem Beitritt von zehn hauptsächlich mittelosteuropäischen Staaten zur EU beschloss der Bundesrat am 12. Mai 2004 – vorbehaltlich der parlamentarischen Genehmigung –, einen Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU zu leisten. Mit dieser Initiative wird

<sup>85</sup> BBl 2004 6447; SR 0.360.268.1

<sup>86</sup> BBl 2004 6479; SR 0.142.392.68

<sup>87</sup> SR 0.632.401.23

<sup>88</sup> Erlässt die Kommission im Rahmen ihrer Durchführungsbefugnisse neue Massnahmen, hat sie dabei spezielle, aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehende Ausschüsse in die Entscheidung einzubeziehen.

die Europapolitik der Schweiz um ein Element bereichert, das nicht direkt auf die Lösung bilateraler Fragen von gemeinsamem Interesse, sondern auf die Unterstützung des europäischen Integrationsprozesses als solchem gerichtet ist. Die jüngste EU-Erweiterung stellt einen wichtigen Schritt zu mehr Sicherheit, Stabilität und Wohlstand auf dem europäischen Kontinent dar, zum Nutzen aller Länder und Einwohner des gesamten Erdteils. Gleichzeitig stellt diese grösste jemals erfolgte EU-Erweiterung die europäische Staatengemeinschaft vor eine ausserordentliche Herausforderung, da zwischen den west- und den osteuropäischen Staaten ein historisch bedingtes, beträchtliches Gefälle in den wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnissen besteht. Dieses steht der Chancengleichheit und damit der vollen Entfaltung der wohlstandsfördernden Wirkungen des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes entgegen.

Um das im EU-Vertrag verankerte Ziel der Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen den neuen und alten Mitgliedstaaten zu fördern, wird die EU zwischen 2007 und 2013 im Durchschnitt 34 Milliarden CHF pro Jahr für den Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen und die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen in den neuen Mitgliedstaaten aufwenden. Es liegt im Interesse der Schweiz, diese Anstrengungen zu unterstützen. Aus diesem Grund wird die Schweiz während fünf Jahren Projekte und Programme im Umfang von insgesamt 1 Milliarde CHF in den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten bewilligen, welche gemeinsam mit den Partnern vor Ort ausgewählt und durchgeführt werden. Die allgemeinen Modalitäten dieser Initiative wurden in einem völkerrechtlich nicht verbindlichen Memorandum of Understanding mit der EU festgehalten. Die konkrete Umsetzung wird sich auf bilaterale Zusammenarbeitsverträge mit den zehn neuen Mitgliedstaaten stützen. Die Realisierung stützt sich auf das vom Parlament im Frühjahr 2006 genehmigte Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und den noch zu beschliessenden Rahmenkredit. Gegen das Bundesgesetz wurde das Referendum ergriffen.

Der Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU bezeugt den Willen und die Bereitschaft der Schweiz als verlässliche Partnerin, den bilateralen Weg ihrer Europapolitik durch ein starkes Fundament zu untermauern.

## **3.2 Die wichtigsten Merkmale der Europäischen Union**

### **3.2.1 Institutioneller Rahmen**

#### **3.2.1.1 Zielsetzung der Europäischen Union**

Als Frucht eines Prozesses von historischer Bedeutung ist die EU eine supranationale Organisation *sui generis*, die heute 25 Mitgliedstaaten zählt und dazu berufen ist, sich weiterhin zu erweitern. Mit ihren 460 Millionen Einwohnern, ihrem hohen Lebensstandard, ihren Kenntnissen und ihrem Know-how ist sie ein unumgänglicher Akteur nicht nur auf dem europäischen Kontinent, sondern auch auf der internationalen Bühne geworden. Als erste Wirtschaftskraft der Welt vor den Vereinigten Staaten und Japan ist sie auch ein Träger des Friedens und der Förderung der Demokratie, der Menschenrechte und der weltweiten Gerechtigkeit, ebenso wie der erste Entwicklungshelfer. Durch ihre geografische Ausdehnung, die Stärkung ihrer Kom-

petenzen und die Vertiefung ihrer Politiken ist sie dazu berufen, eine immer wichtigere Rolle im Leben der europäischen Bürgerinnen und Bürger und in der Führung der internationalen Beziehungen zu spielen.

1992 formell mit dem Vertrag von Maastricht geschaffen, ist die EU die Fortsetzung der 1951 und 1957 durch die Verträge von Paris (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl oder EGKS, 2002 aufgelöst) beziehungsweise von Rom (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft oder EWG und Europäische Atomgemeinschaft oder Euratom) gegründeten Europäischen Gemeinschaften. Die Schaffung dieser Gemeinschaften geht aus dem Willen gewisser politischer Persönlichkeiten dieser Zeit hervor, die Bruderkriege zu beenden, welche den europäischen Kontinent während Jahrhunderten verwüsteten, und zwar durch die Entwicklung von gemeinsamen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, durch die Errichtung von supranationalen Strukturen und durch konkrete Errungenschaften zur Schaffung einer faktischen Solidarität unter den europäischen Nationen. Ihre Idee war es, die europäischen Staaten schrittweise durch das Recht zu verbinden, indem eine Teilung der nationalen Souveränitäten begründet wird, zunächst mittels einer gemeinsamen Verwaltung der damaligen strategischen Rohstoffe Kohle und Stahl, sodann auf dem Weg einer wirtschaftlichen und politischen Integration. In der Folge der Ablehnung des Projekts einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 war der wirtschaftliche Aspekt die treibende Kraft dieser Integration, die 1993 in der Errichtung des Binnenmarktes gipfelte. Nachdem dieser verwirklicht war, haben die europäischen Staats- und Regierungschefs durch die Einführung einer einheitlichen Währung und die Schaffung einer Union, welche die Europäischen Gemeinschaften sowie die zwischenstaatlichen Politiken betreffend die Aussen- und Sicherheitspolitik und eine Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres umfasst, auf mehr Integration gedrängt. In der Folge des Falls der Berliner Mauer und des Zusammenbruchs des kommunistischen Systems hat die EU 2004 der Teilung des Kontinents ein Ende gesetzt, indem sie sich unter grossem finanziellem Aufwand um die Länder des Ostens und des Südens Europas erweitert hat.

Dem Stiften von Frieden unter den europäischen Völkern und Staaten gewidmet, mit der Förderung ihrer Wohlfahrt beauftragt und Garantin der Stabilität in Europa, ist die EU eine Konstruktion in ständiger Weiterentwicklung, wovon ihre aufeinanderfolgenden Erweiterungen<sup>89</sup> und ihre institutionelle und rechtliche Entwicklung zeugen. Wenn diese Fortschritte auch nicht immer reibungslos und ohne erneute Infragestellung vor sich gehen, so sind sie doch nicht minder real und haben ein immer enger miteinander verbundenes und solidarischeres Ganzes zur Folge.

<sup>89</sup> Zu den sechs Gründungsmitgliedern Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Belgien, Deutschland und Italien sind 1973 Grossbritannien, Dänemark und Irland, 1981 Griechenland, 1986 Spanien und Portugal, 1995 Österreich, Schweden und Finnland und 2004 Lettland, Litauen, Estland, Polen, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Malta und Zypern gekommen.

### 3.2.1.2

## Übersicht über die Institutionen

Die durch den Vertrag von Maastricht gegründete EU beruht auf drei Pfeilern:

- der Europäischen Gemeinschaft oder EG (vormals EWG) sowie der Euratom, welche über die Rechtspersönlichkeit verfügen
- der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)
- der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres.

Während der erste Pfeiler supranationaler Natur ist, funktionieren die beiden letzteren nach der Methode der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Obwohl die EU einen einheitlichen institutionellen Rahmen hat, variieren die Funktionen dieser Institutionen je nach dem Pfeiler, in dem sie ihre Tätigkeiten ausüben. Die fünf Organe der EU sind die folgenden:

- Die *Europäische Kommission*. Als Hüterin der Verträge ist sie beauftragt, das allgemeine europäische Interesse zu fördern. Sie verfügt über das Initiativmonopol für die den ersten Pfeiler betreffenden Bereiche. Sie überwacht die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts und der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH). Sie ist auch ein ausführendes Organ, soweit sie die Vollzugsmassnahmen für gewisse Bestimmungen festsetzt und die für die Tätigkeiten der EG vorgesehenen Haushaltsmittel verwaltet. Die Kommission handelt als Kollegium und fällt ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit. Sie ist gegenwärtig aus ebenso vielen Mitgliedern zusammengesetzt, wie die EU Mitglieder zählt. Die Kommissionsmitglieder müssen alle unterschiedlicher Staatsangehörigkeit sein. Sie üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus (Art. 213 EGV). Wenn die EU dereinst 27 Mitgliedstaaten umfasst, wird die Zahl der Kommissionsmitglieder unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen<sup>90</sup>. Dies bedeutete, dass der Kommission nicht mehr ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats angehören würde. Vielmehr sollten danach die Mitglieder der Kommission auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt werden.
- Der *Rat der EU*. Er vertritt die Interessen der Mitgliedstaaten. Er tritt in verschiedenen Zusammensetzungen zusammen (Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen, Landwirtschaft, Verkehr usw.) und besteht aus den für den betreffenden Bereich zuständigen Ministern jedes Mitgliedstaates. Er wird in abwechselnder Reihenfolge von jedem Land für eine Dauer von sechs Monaten präsiert. Er verfügt über Gesetzgebungs- und Entscheidungskompetenzen. Viermal pro Jahr tritt er auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammen und heisst dann *Europäischer Rat*. Dieses informelle Organ legt die grossen Prioritäten der Union fest und gibt ihr die für ihr Funktionieren notwendigen Impulse.
- Das *Europäische Parlament*. Es vertritt die Interessen der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Seit 1979 setzt es sich aus 732 in allgemeiner Wahl gewählten Abgeordneten zusammen. Sein Einfluss ist im Laufe der Verträge gewachsen und hat in einigen Bereichen fast die Gleichberechtigung mit

<sup>90</sup> Vgl. Art. 4 des in Nizza angenommenen Protokolls vom 21. Feb. 2001 über die Erweiterung der Europäischen Union.

dem Rat als Mit-Gesetzgeber erreicht. Es stellt ein zentrales Element der demokratischen Legitimation der EU dar.

- Der *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*. Zusammengesetzt aus einem Richter oder einer Richterin pro Mitgliedstaat, hat er die Aufgabe, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Er wird von einem Gericht erster Instanz begleitet, das für gewisse besondere Verfahren zuständig ist.
- Der *Rechnungshof*. Ebenfalls aus einem Vertreter oder einer Vertreterin pro Mitgliedstaat zusammengesetzt, hat er die Aufgabe, die Rechnungsprüfung sicherzustellen, und ist für die Rechtmässigkeit und die Ordnungsmässigkeit der Haushaltsführung zuständig.

### 3.2.1.3 Übersicht über die Gemeinschaftsrechtsordnung und die Rechtsetzungsinstrumente

Rechtsetzung findet innerhalb der EU vorwiegend im ersten Pfeiler (d.h. im Wesentlichen in der EG) statt. Deren Organe können verbindliche Rechtsakte erlassen (vgl. Art. 249 EGV); in der Hauptsache handelt es sich hierbei um Verordnungen und Richtlinien. Dabei gilt: EG-*Verordnungen* enthalten direkt anwendbares Recht; EG-*Richtlinien* legen ein von den Mitgliedstaaten zu erreichendes Ziel fest und bedürfen einer Umsetzung ins nationale Recht, wobei in der Wahl der Mittel ein Handlungsspielraum besteht. Zunehmend lässt sich eine Rechtsetzungstätigkeit auch im dritten Pfeiler beobachten (Rahmenbeschlüsse, Art. 34 EUV). Leitlinie für die Wahl der Erlassform ist die «bessere Rechtsetzung» im Sinne des auf EU-Ebene wichtigen Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsgrundsatzes<sup>91</sup>.

Das Gemeinschaftsrecht geht nationalem Recht vor. Der Vorrang ist für alle staatlichen Organe aller Ebenen verbindlich und in der Rechtsetzung, im Rechtsvollzug sowie in der Rechtsanwendung zu beachten. Gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen können in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar sein und als solche Rechte und Pflichten begründen. Dies ist dann der Fall, wenn sie klar und unbedingt sind und wenn zu ihrer Durchführung keine weitere Massnahme mehr notwendig ist (z.B. Verordnungen). In diesem Sinne kann auch einer Richtlinienbestimmung unmittelbare Wirkung zukommen. Die unmittelbare Wirkung ist bei Unklarheit durch Auslegung – nötigenfalls über den Europäischen Gerichtshof – zu ermitteln.

<sup>91</sup> Eine Analyse zeigt, dass materiell die Verordnungen v.a. die gemeinsame Agrarpolitik sowie die gemeinsame Handelspolitik und das Zollwesen betreffen. Richtlinien ergehen vorwiegend im Bereich Binnenmarkt und der gemeinsamen Agrarpolitik. Im Durchschnitt (Zeitraum 1999–2004) erliessen die zuständigen Organe pro Jahr insgesamt 843 Verordnungen und 103 Richtlinien. Die Verordnungen wiederum sind zum grössten Teil (im Durchschnitt 656/Jahr) Ausführungsverordnungen der Kommission; der Rat erliess durchschnittlich 164/Jahr, Rat und Parlament zusammen durchschnittlich 23/Jahr. Eine bestimmte Tendenz – Zunahme oder Abnahme der Anzahl der Rechtsakte – lässt sich für diesen Zeitraum nicht ausmachen. Vielmehr bleibt die Anzahl pro Jahr relativ stabil. Für eine Gesamtschau über die legislative Tätigkeit der EU für die Periode 1994–2004 vgl. die Studien des Swedish Institute for European Policy Studies, Yearly statistical survey of the legislation in the EU, [www.sieps.se](http://www.sieps.se).

### **3.2.1.4 Entwicklung nach Nizza**

Die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft und der EU wurden immer wieder geändert und ergänzt. Die letzte Änderung erfolgte mit dem Vertrag von Nizza von 2001, in Kraft seit dem 1. Februar 2003. Diese setzte sich zum Ziel, die institutionellen Voraussetzungen für den Beitritt der zehn mittel- und osteuropäischen Staaten, der am 1. Mai 2004 erfolgt ist, zu schaffen. Neu geregelt sind die Zusammensetzung der Gemeinschaftsorgane und die Gewichtung der Stimmen im Rat (Ziff. 3.2.1.5). Darüber hinaus sieht der Vertrag eine Ausweitung der Abstimmung mit qualifiziertem Mehr und der Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit vor. Von Anfang an wurde der Vertrag von Nizza als zu begrenzt kritisiert. Er vermag nach allgemeiner Auffassung die dringlichste Herausforderung, die Begleitung des Erweiterungsprozesses, nicht befriedigend zu meistern. Einigkeit besteht darüber, dass bei aller Beachtung der Unterschiede in den Rechtskulturen und im wirtschaftlichen Entwicklungsstand die Funktionsfähigkeit und die Finanzierung einer weiter wachsenden Union einerseits und mehr Bürgernähe andererseits sicherzustellen sind. Der im Dezember 2004 verabschiedete Vertrag über eine Verfassung für Europa (Ziff. 3.2.1.7) hatte zwar diese Anliegen zum Ziel. Er wurde jedoch 2005 von Frankreich und von den Niederlanden abgelehnt. Wie schon mehrmals in ihrer Geschichte befindet sich die EU in einer Umbruchphase. Sie wird Zeit brauchen, adäquate Regeln des politischen Zusammenwirkens (insbesondere im Hinblick auf Zusammensetzung und Funktionsweise der Organe) zu erproben und umzusetzen. Der Ratifikationsprozess für die Verfassung ist zwar unterbrochen, doch eine Verfassung für Europa wird weiterhin als Möglichkeit der Verankerung solcher adäquater Regeln diskutiert.

### **3.2.1.5 Beschlussfassung des Rates**

Der Rat fasst seine Beschlüsse nach drei Abstimmungsarten: die einfache Mehrheit, die Einstimmigkeit oder die qualifizierte Mehrheit.

Im Allgemeinen beschliesst der Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 205 Abs. 1 EGV), das heisst durch Zustimmung von mindestens der Hälfte der Mitgliedstaaten plus einem. Diese Regel gilt jedoch nicht, wenn im EGV etwas anderes bestimmt ist, was meistens der Fall ist. So ist der Rückgriff auf die einfache Mehrheit in der Praxis eher die Ausnahme<sup>92</sup>.

In zahlreichen Fällen beschliesst der Rat einstimmig (Art. 205 Abs. 3 EGV): Ein Beschluss kann nicht angenommen werden, wenn ein Staat dagegen stimmt, doch steht eine Stimmenthaltung seinem Zustandekommen nicht entgegen. Dies gilt besonders für die im Rahmen des 2. und 3. Pfeilers gefassten Beschlüsse sowie in den Bereichen der indirekten Steuern, der Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften, der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion, der sozialen Sicherheit und der Umwelt.

Das am häufigsten angewendete Abstimmungssystem ist jedoch dasjenige der qualifizierten Mehrheit (Art. 205 Abs. 2 und 4 EGV). Beschlüsse kommen mit einer Mindestzahl von 232 der den Mitgliedstaaten gemäss der folgenden geltenden Ver-

<sup>92</sup> Z.B. die Annahme seiner Geschäftsordnung (Art. 207 Abs. 3 EGV) oder die Regelung der rechtlichen Stellung der im EGV vorgesehenen Ausschüsse (Art. 209 EGV).

teilung zustehenden 321 Stimmen zustande: Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich und Italien je 29, Spanien und Polen je 27, Niederlande 13, Belgien, Portugal, Griechenland, Tschechische Republik und Ungarn je 12, Schweden und Österreich je 10, Dänemark, Finnland, Irland, Slowakei und Litauen je 7, Luxemburg, Lettland, Estland, Slowenien und Zypern je 4, Malta 3. Die Sperrminorität beträgt also 90 Stimmen. Darüber hinaus ist bei Beschlüssen auf Vorschlag der Kommission die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder (mind. 13 Staaten) erforderlich, während in den anderen Fällen die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder (mind. 17 Staaten) erforderlich ist. Ausserdem muss die qualifizierte Mehrheit mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der EU repräsentieren. Die Kontrolle der Einhaltung dieser letzten Bedingung ist nicht automatisch und findet nur auf Antrag eines Mitgliedstaates statt.

Im Laufe der aufeinanderfolgenden Erweiterungen hat sich der Einfluss der Staaten bei den Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit verändert. Die grossen Staaten haben sowohl hinsichtlich der Mindeststimmenzahl der qualifizierten Mehrheit als auch hinsichtlich der Sperrminorität an Einfluss verloren. Während es 1958 reichte, dass drei von ihnen für einen Entwurf stimmten, damit ein Beschluss mit qualifizierter Mehrheit zustande kam, waren die grossen Staaten im Laufe der Zeit immer mehr auf die Unterstützung der kleinen Staaten angewiesen. Gegenwärtig müssen die sechs grossen Staaten auf die Unterstützung von 62 Stimmen kleiner Staaten zählen, damit ein Beschluss zustande kommt. Was die Sperrminorität betrifft, konnten 1958 zwei grosse Staaten einen Vorschlag blockieren, während es heute notwendig ist, dass sich die vier grossen Staaten zusammenschliessen, um das gleiche Resultat zu erreichen.

Was die kleinen Staaten betrifft, so hat eine Allianz unter ihnen nie erlaubt, die Mindeststimmenzahl für die qualifizierte Mehrheit zu erreichen. Diese waren immer auf die Unterstützung der grossen Staaten (2 im Jahr 1958, gegenwärtig 3) angewiesen. Im Zusammenhang mit der Sperrminorität haben sie hingegen an Einfluss gewonnen, da im Laufe der aufeinanderfolgenden Erweiterungen immer mehr kleine Staaten der EU beigetreten sind. So verfügen diese heute über 151 Stimmen, das heisst deutlich mehr als nötig ist, um einen Beschluss zu blockieren (90 Stimmen), während noch 1958 eine Allianz der kleinen Staaten nicht erlaubte, die Sperrminorität zu erreichen.

Als Schlussfolgerung ist daher festzuhalten, dass, obgleich die Anzahl der den grossen Staaten zugeteilten Stimmen zwischen Januar 1973 und Mai 2004 konstant geblieben ist, der direkte Einfluss der grossen Staaten sowohl einzeln als auch gesamthaft betrachtet in der Praxis in Anbetracht der Erhöhung der Gesamtzahl der kleinen Staaten in der EU abgenommen hat. Während die grossen Staaten 1958 70,6 % der EU-Mitglieder darstellten, ist diese Prozentzahl im Mai 2004 auf 45,2 % gesunken. Die Stimmenverteilung, die seit dem 1. November 2004 in Kraft ist, hat ihnen erlaubt, ihren Einfluss ein wenig zu erhöhen, und zwar auf 53 %.

Was die kleinen Staaten betrifft, so ist die Anzahl der ihnen zustehenden Stimmen zwischen Januar 1973 und Mai 2004 ebenfalls konstant geblieben. Obwohl ihr individueller Einfluss im Lauf der Zeit abgenommen hat, hat die Gruppe der kleinen Staaten in der Praxis an Gewicht gewonnen, da sie aus 19 der 25 Mitgliedstaaten besteht. Während sie 1958 26,4 % der EU-Mitglieder darstellten, ist diese Prozentzahl im Mai 2004 auf 54,8 % erhöht worden. Mit Ausnahme der Niederlande, deren Gewicht zwischen Mai und November 2004 gleich geblieben ist, haben die anderen kleinen Staaten an Einfluss verloren, und folglich ist der Einfluss der Gruppe der

kleinen Staaten selbst von 54,8 % im Mai 2004 auf 47% im November 2004 gesunken.

Trotz der Zunahme der der qualifizierten Mehrheit unterstellten Verfahren zeigt die Erfahrung der letzten Jahre, dass ein grosser Teil der Beschlüsse weiterhin im Konsens ergeht. Eine Auswertung der Abstimmungsergebnisse im Rat für den Zeitraum 2000–2005 zeigt denn auch, dass dies in über 80% der Entscheidungen, für welche die Regelung des qualifizierten Mehrs zur Anwendung kam, der Fall war<sup>93</sup>.

### **3.2.1.6 Mitentscheidung des Parlaments**

Das 1993 eingeführte Verfahren der Mitentscheidung verleiht dem Parlament die Eigenschaft als Mit-Gesetzgeber. Es stellt so eine wichtige Komponente der demokratischen Legitimation der EU dar. Gemeinsam mit dem Rat ist es befugt, Änderungen an den Vorschlägen der Kommission vorzuschlagen und ein Vetorecht auszuüben. Wenn eine der beiden Institutionen sich der Annahme des Erlasses widersetzt, kann dieser nicht angenommen werden. Dieses Verfahren wurde schrittweise auf die meisten Bereiche ausgedehnt, in denen gemeinschaftliche Rechtsakte erlassen werden<sup>94</sup>. Die Massnahmen zur gemeinsamen Agrarpolitik und im Bereich der Steuern, ebenso wie der 2. und 3. Pfeiler unterstehen nicht dem Mitentscheidungsverfahren, dessen Ablauf in Artikel 251 EGV festgehalten ist.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (Ziff. 3.2.1.7.) schlägt vor, den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens noch weiter auszudehnen. Er bezeichnet es als ordentliches Gesetzgebungsverfahren und behält besondere Gesetzgebungsverfahren (Annahme durch das Parlament nach Konsultation des Rates und umgekehrt) vor. Nur der Bereich der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik wird nicht der Mitentscheidung unterstellt werden.

### **3.2.1.7 Der Vertrag über eine Verfassung für Europa**

Im Jahr 2000, im Fahrtwasser des Vertrages von Nizza, hat der Europäische Rat beschlossen, einen Prozess zu einer tief greifenden Reform der EU in die Wege zu leiten, um sie effizienter, demokratischer, föderalistischer, transparenter und sowohl auf der internationalen Ebene als auch gegenüber den europäischen Bürgerinnen und Bürgern sichtbarer zu machen. Dieser Prozess hat sich im Vertrag über eine Verfassung für Europa<sup>95</sup> (gemeinhin Verfassungsvertrag oder Europäische Verfassung genannt) niedergeschlagen.

<sup>93</sup> Im Durchschnitt (Jahre 2000–2005) wurden in 188 Entscheidungssituationen (endgültig angenommene Rechtsakte) im Rat pro Jahr 55 per Einstimmigkeit und 133 per qualifiziertem Mehr beschlossen. Von den 133 im Verfahren mit qualifiziertem Mehr beschlossenen Erlassen ergingen durchschnittlich 112 im Konsens, d.h. beinahe 85 %. In durchschnittlich 11 Fällen kam der Beschluss mit der/den Gegenstimme(n) eines oder mehrerer grosser Mitgliedstaaten zustande (ca. 8 % aller Beschlüsse). In durchschnittlich 10 Fällen kam der Beschluss mit der/den Gegenstimme(n) eines oder mehrerer kleiner Mitgliedstaaten zustande (ca. 7,5 % aller Beschlüsse). Die Tendenz ist hier steigend.

<sup>94</sup> Z.B. Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV), Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 40 EGV) und der Niederlassungsfreiheit (Art. 44 EGV), Verkehrspolitik (Art. 71 EGV).

<sup>95</sup> ABl. C 310 vom 16.12.2004, S. 1.

Um in Kraft zu treten, muss der Vertrag von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist er von mehr als der Hälfte von ihnen ratifiziert worden. Zwei Staaten, Frankreich und die Niederlande, haben ihn jedoch durch ein Referendum verworfen. Der Europäische Rat von Juni 2005 hat daher beschlossen, eine Zeit des Nachdenkens über den Vertrag und über die Zukunft der EU im Allgemeinen einzuführen, wobei er es jedem Mitgliedstaat überlassen hat, gegebenenfalls seinen Ratifikationszeitplan anzupassen. Während dieser Phase haben sich das Europäische Parlament, die Kommission und der österreichische EU-Vorsitz für einen Dialog auf allen Ebenen über die Zukunft der EU und ihrer Verfassung eingesetzt. Am 15. und 16. Juni 2006 hat der Europäische Rat die verschiedenen Initiativen, die bis zu diesem Datum vorgebracht worden waren, einer Bewertung unterzogen und beschlossen, die Reflexionsphase zu verlängern. Der deutsche Vorsitz (erstes Semester 2007) wird dem Europäischen Rat einen Bericht vorlegen. In zeitlicher Hinsicht soll spätestens unter französischem Vorsitz, d.h. 2008, eine Lösung gefunden werden. In der Zwischenzeit soll, so der Rat, der Vorschlag der Kommission weiterverfolgt werden, den sie in ihrem Beitrag «Eine bürgerliche Agenda für Europa» vom Mai 2006 dargelegt hatte: Bis zur Lösung der Verfassungskrise ist die Integration weiter voranzutreiben, unter bestmöglicher Ausschöpfung der Möglichkeiten, die die derzeitigen Verträge bieten.

Der Verfassungsvertrag übernimmt den Inhalt der früheren Verträge, welche er zusammenfasst, vereinfacht und durch die Einfügung von neuen Bestimmungen ändert. Die hauptsächlichlichen Neuerungen im Vertrag sind insbesondere die folgenden: Die EU verschmilzt die drei Pfeiler und erwirbt die Rechtspersönlichkeit auf Kosten der Europäischen Gemeinschaft, welche als solche verschwindet. Sie statet sich mit einem von den Staats- und Regierungschefs designierten Präsidenten für eine einmal erneuerbare Dauer von 2½ Jahren sowie mit einem Aussenminister (ebenfalls Vizepräsident der Kommission) aus. Die Kommission behält bis 2014 einen Kommissar pro Mitgliedstaat. Danach soll ihre Grösse nach dem System der gleichberechtigten Rotation  $\frac{2}{3}$  der Mitgliedstaaten entsprechen. Die Anzahl der Abgeordneten für das Europäische Parlament wird auf 750 Mitglieder begrenzt, mit einer Mindest- und einer Höchstzahl von 6 bzw. 96 Sitzen pro Staat. Die qualifizierte Mehrheit, neu als eine doppelte Mehrheit von 55 % der Mitgliedstaaten und 65 % der Gesamtbevölkerung der EU definiert, wird auf neue Bereiche ausgedehnt. Die Gesetzgebungsverfahren und die rechtlichen Instrumente werden vereinfacht und ihre Anzahl reduziert. Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten wird präzisiert und vereinfacht, und die nationalen Parlamente bekommen eine wichtigere Rolle. Die Charta der Grundrechte wird integrierender Bestandteil des Vertrages, und die EU verpflichtet sich, der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten. Die Verfassung führt ein Initiativrecht ein, die einer Million Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, die Kommission zu beauftragen, dem Rat einen Vorschlag zu unterbreiten. Schliesslich enthält sie eine Solidaritätsklausel, welche die Mobilisierung der Mitgliedstaaten im Fall von Terroranschlägen oder Katastrophen vorsieht, sowie eine gegenseitige Verteidigungsklausel, welche jedoch nicht die Neutralitätspolitik der Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

### 3.2.1.8 **Zukünftige Erweiterungen**

Mit der Aufnahme der zehn Staaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern am 1. Mai 2004 hat die EU den bisher grössten Erweiterungsschritt getan. Sie umfasst seither 25 Mitgliedstaaten. Nur gerade 15 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer kommt dem EU-Beitritt dieser vorwiegend mittel- und osteuropäischen Länder historische Dimension zu: Es ist dies die endgültige Überwindung der Teilung Europas, wie sie in der Zeit des «Kalten Krieges» den Kontinent geprägt hatte. Die «Osterweiterung» der EU ist damit für alle Staaten Europas, seien sie nun Mitglied der EU oder nicht, von grösster Bedeutung.

Der Erweiterungsprozess der EU ist damit aber nicht abgeschlossen: Voraussichtlich Anfang 2007 werden Bulgarien und Rumänien beitreten; mit Kroatien und der Türkei laufen seit dem 3. Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen; Mazedonien hat am 16. Dezember 2005 den Status des EU-Beitrittskandidaten erhalten; und den übrigen Ländern des westlichen Balkans – Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie Serbien und Montenegro – hat die EU die Perspektive eines späteren Beitritts in Aussicht gestellt, sofern sie die Kriterien hierzu erfüllen.

Gleichwohl ist der weitere Verlauf des EU-Erweiterungsprozesses von offenen Fragen und Unsicherheiten geprägt. In den Bevölkerungen zahlreicher Mitgliedstaaten hat sich in den letzten Monaten ein gewisses Unbehagen gegen ein allzu rasches Wachstum der EU manifestiert. Befürchtet wird, dass eine weitere Zunahme der Anzahl EU-Mitgliedstaaten die institutionellen Strukturen und die wirtschaftliche Leistungskraft der Union überfordern könnte. Auch die allfällige Aufnahme der Türkei weckt Ängste, welche Konsequenzen die Integration dieses Landes für die EU haben könnte. Und zudem ist nicht auszuschliessen, dass weitere Nachbarstaaten von der EU ebenfalls eine Beitrittsperspektive verlangen könnten.

Angesichts dieser Vorbehalte will die EU eine Grundsatzdebatte über ihre künftige Erweiterung durchführen, die sich an den drei Kriterien Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation orientieren soll. Das bedeutet, dass erstens die Fähigkeit der EU zur Aufnahme neuer Mitglieder erhalten bleiben muss, dass zweitens die Beitrittskandidaten sämtliche Aufnahmekriterien strikt einhalten müssen, und dass drittens die Bürgerinnen und Bürger Europas besser über die Gründe und Vorteile der EU-Erweiterung informiert werden sollen.

## 3.2.2 **Die Politiken der Europäischen Union**

### 3.2.2.1 **Einleitung**

Der Umfang der den Gemeinschaftsinstitutionen zugestandenen Kompetenzen zur Führung ihrer Politiken kann von der einen Politik zur anderen beträchtlich variieren. Es gibt zunächst Bereiche, in denen die EU über eine *ausschliessliche* Zuständigkeit verfügt. Dieser Fall gilt für eine beschränkte Anzahl von Sektoren (insbesondere gemeinsame Handelspolitik, Zollunion und Währungspolitik). In der grossen Mehrheit der Bereiche (z.B. Binnenmarkt, Landwirtschaft, Verkehr, Energie, Justiz und Inneres) sind die Zuständigkeiten *konkurrierend*: Die Mitgliedstaaten bleiben so lange zuständig, als die Gemeinschaft nicht durch Erlass eines Gesetzgebungsaktes gehandelt hat. Schliesslich existieren Bereiche, in denen die Gemein-

schaft lediglich die Aufgabe hat, das Handeln der Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu fördern. In diesen Sektoren (insbesondere Beschäftigung, Bildung, Kultur und öffentliche Gesundheit) ist das Gemeinschaftshandeln *komplementär* zu demjenigen der Mitgliedstaaten und kann Letzteres nicht ersetzen. Die Mitgliedstaaten behalten also ihre volle Handlungsfreiheit.

### **3.2.2.2 Binnenmarkt**

#### **3.2.2.2.1 Einleitung**

Der Grundsatz der Schaffung eines Binnenmarktes (auch Gemeinsamer Markt genannt) ist im Vertrag von Rom (1957) verankert. Seine Verwirklichung hat stufenweise zunächst mit der schrittweisen Abschaffung der Zölle (Sechzigerjahre), sodann mit der Beseitigung der technischen Handelshemmnisse (Siebzigerjahre) und schliesslich mit der Aufhebung jeder Art von Behinderungen des Verkehrs der Waren, der Personen, der Dienstleistungen und des Kapitals stattgefunden. Es hat 35 Jahre gebraucht, um den Gemeinsamen Markt zu vollenden (1993), und noch heute werden zahlreiche Gesetzgebungsakte erlassen, um sein Funktionieren zu vervollkommen. Der Endzweck der Schaffung des Gemeinsamen Marktes ist, zur Wohlfahrt der Europäerinnen und Europäer, zur Mobilität der Arbeitnehmer und zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften beizutragen.

#### **3.2.2.2.2 Freier Warenverkehr**

Das Ziel der Warenverkehrsfreiheit liegt in der Gewährleistung eines störungsfreien Handels von Waren innerhalb des EU-Binnenmarktes. Der Hersteller soll die Möglichkeit haben, seine in einem Mitgliedstaat rechtmässig gefertigten Produkte auch in den anderen Mitgliedstaaten abzusetzen. Der Marktgegenseite soll es gleichzeitig möglich sein, von einem grenzüberschreitenden Angebot zu profitieren.

Der EG-Vertrag sieht zwei Wege zur Erreichung dieser Zielsetzung vor. Einerseits stipuliert er Verbote für nationale Regelungen oder Massnahmen, die aufgrund ihrer handelsbeschränkenden Wirkung als mit der Warenverkehrsfreiheit unvereinbar betrachtet werden. Genannt seien hier das Verbot von Zöllen oder aber das Verbot mengenmässiger Beschränkungen (Art. 25 ff. EGV). Andererseits verfügt die Gemeinschaft über die Kompetenz, Handelshemmnisse, die ihre Ursache in unterschiedlichen nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften haben, durch Harmonisierung der technischen Vorschriften abzubauen («harmonisierter Bereich», vgl. Art 95 EGV). Auf dieser Rechtsgrundlage wird unter anderem ein System über die Registrierung, Evaluation und Zulassung von Chemikalien (REACH<sup>96</sup>) sowie eine Europäische Chemikalienagentur geschaffen. Das REACH-System umfasst binnenmarkt-, gesundheits-, verbraucherschutz- und umweltpolitische Aspekte. Die entsprechende Verordnung wird die über 40 bestehenden Rechtsakte in diesem Bereich ersetzen.

Bei Produkten, für welche keine gemeinschaftsrechtlichen Regelungen bestehen, gilt der Grundsatz der Gleichwertigkeit der jeweiligen mitgliedstaatlichen Gesetzgebun-

<sup>96</sup> *Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals.*

gen («nicht-harmonisierter Bereich»). Dieses nach einem Urteil des EuGH benannte «Cassis-de-Dijon-Prinzip» besagt, dass jedes in einem Mitgliedstaat rechtmässig hergestellte und in Verkehr gebrachte Erzeugnis grundsätzlich auf dem Markt der anderen Mitgliedstaaten zuzulassen ist. Ausnahmen sind nur unter bestimmten Voraussetzungen (Schutz zwingender Erfordernisse wie z.B. die öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Lauterkeit im Handelsverkehr) zulässig.

### **3.2.2.2.3 Freier Personenverkehr**

#### **3.2.2.2.3.1 Unionsbürgerschaft und freier Personenverkehr**

Der Begriff der Unionsbürgerschaft (Art. 17 ff. EGV), die durch den Vertrag von Maastricht (1992) eingeführt worden ist, ergänzt denjenigen des freien Personenverkehrs. Jede Bürgerin und jeder Bürger der EU – das heisst jede Person mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates – hat das Recht, sich unter bestimmten vom Vertrag und vom Sekundärrecht vorgesehenen Bedingungen auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Die Bestimmungen über die Freizügigkeit sind durch die neue Richtlinie 2004/38/EG<sup>97</sup> ersetzt worden, welche nun das diesbezügliche Recht regelt, mit Ausnahme der Verordnung (EWG) 1612/68<sup>98</sup> über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, bei der nur die Bestimmungen über den Familiennachzug ersetzt worden sind. Diese Richtlinie vereinigt in einem einzigen Erlass den Bereich des Rechts betreffend Einreise und Aufenthalt der EU-Bürger und ihrer Familienangehörigen, welches bislang durch neun getrennte Rechtsakte geregelt war. Sie erleichtert die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt, indem sie die administrativen Formalitäten abbaut, den Status der Familienangehörigen neu definiert, ein Recht auf Daueraufenthalt nach fünfjährigem Aufenthalt schafft und die Bedingungen umschreibt, unter denen ein Aufenthalt verweigert oder beendet werden kann. Die Frist zu ihrer Umsetzung ist am 30. April 2006 abgelaufen.

Mit Inkrafttreten dieser neuen Richtlinie bleibt der Aufenthalt der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in einem anderen Mitgliedstaat gewissen Bedingungen unterstellt: Sie müssen entweder eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, über genügend Mittel und eine Krankenversicherung verfügen oder ein Studium bzw. eine Berufsbildung verfolgen. Die Aufenthaltskarte für die Unionsbürger wird abgeschafft. Zudem erhält jede Unionsbürgerin, jeder Unionsbürger das Daueraufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat, nachdem sie bzw. er sich dort rechtmässig fünf Jahre lang ununterbrochen aufgehalten hat.

Beim Familiennachzug ist die Definition der Familienangehörigen erweitert worden und umfasst auch den eingetragenen Partner oder die eingetragene Partnerin, falls die eingetragene Partnerschaft nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaates der Ehe gleichgestellt ist. Diejenigen Familienangehörigen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates haben, erhalten eine bevorzugte Behandlung.

Aus der Unionsbürgerschaft leiten sich überdies weitere Rechte ab (aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen im Wohnsitzmitgliedstaat und bei den

<sup>97</sup> ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77

<sup>98</sup> ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 2

Wahlen zum Europäischen Parlament, diplomatischer und konsularischer Schutz, Petitionsrecht beim Europäischen Parlament, Zugang zum Bürgerbeauftragten).

### **3.2.2.2.3.2 Soziale Sicherheit**

Der Bereich der sozialen Sicherheit fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die EU spielt dabei jedoch eine Koordinationsrolle, um die soziale Absicherung der Unionsbürger im Rahmen der Personenfreizügigkeit sicherzustellen. Die Verordnung (EWG) 1408/71<sup>99</sup>, die gegenwärtig diese Koordination herstellt, wird frühestens 2008 durch die neue Verordnung (EG) 883/2004<sup>100</sup> ersetzt, welche die Gesamtheit der Koordinationsregeln kodifiziert, sie vereinfacht und gewisse Lücken schließt. Sie deckt ebenfalls die Nichterwerbstätigen ab, umfasst die Systeme des Vorruhestandes und verstärkt die Koordinationsregeln in der Arbeitslosenversicherung. Sie wird von einer neuen Durchführungsverordnung begleitet sein.

### **3.2.2.2.3.3 Diplomanerkennung**

Um die Personenfreizügigkeit zu erleichtern und die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu stärken, hat die Gemeinschaft ein System zur Anerkennung der Berufsqualifikationen geschaffen, das der begünstigten Person im Aufnahmemitgliedstaat Zugang zum reglementierten Beruf, für den sie qualifiziert ist, und dessen Ausübung unter den selben Voraussetzungen wie Inländern erlaubt. Die Richtlinie 2005/36/EG<sup>101</sup> konsolidiert in einem einzigen Rechtsakt die bislang in fünfzehn getrennten Akten verteilte Materie. Die neue Regelung bringt im Bereich der Diplomanerkennung eine Liberalisierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung, eine automatischere Anerkennung der Qualifikationen sowie eine Vereinfachung der administrativen Verfahren mit sich.

### **3.2.2.2.4 Freier Dienstleistungsverkehr**

Die Niederlassungsfreiheit und die Freiheit der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung werden in der EU als zwei für das gute Funktionieren des Binnenmarktes unerlässliche Grundfreiheiten betrachtet (Art. 43 ff. EGV). Der Grundsatz der Niederlassungsfreiheit erlaubt einem Wirtschaftsteilnehmer, eine wirtschaftliche Tätigkeit auf dauerhafte und ununterbrochene Weise in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zu führen. Der Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit erlaubt einem Wirtschaftsteilnehmer, der in einem Mitgliedstaat Dienstleistungen erbringt, seine Dienstleistungen vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat anzubieten, ohne dort ansässig sein zu müssen.

Da diese beiden Freiheiten in der Praxis durch eine gewisse Anzahl von Hindernissen beschränkt waren, hat die Kommission 2004 einen wichtigen Entwurf für eine Rahmenrichtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (die so genannte «Bol-

<sup>99</sup> ABl. L 149 vom 5.7.1971, S. 2

<sup>100</sup> ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1

<sup>101</sup> ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22

kestein-Richtlinie») vorgestellt. Einerseits ging es darum, die Niederlassungsfreiheit durch die Schaffung von «einheitlichen Ansprechstellen» und durch die Abschaffung von als überflüssig betrachteten Anforderungen (wie die Prüfungen des wirtschaftlichen Bedürfnisses) zu fördern. Andererseits beabsichtigte der Entwurf das Anbieten von Dienstleistungen über die Grenzen hinweg auf der Grundlage des Herkunftslandsprinzips. Dieses Prinzip gründet auf der gegenseitigen Anerkennung und dem Vertrauen der Mitgliedstaaten, wonach die Dienstleistungserbringer der anderen Mitgliedstaaten in ihrem Herkunftsland zureichend überwacht werden.

Der Kommissionsentwurf hat jedoch im Ministerrat und im Europäischen Parlament eine gewisse Kontroverse ausgelöst, insbesondere bezüglich seiner sozialen Auswirkungen. Im Februar 2006 hat das Parlament daher in erster Lesung den Richtlinienentwurf komplett umgeschrieben. Wenngleich das ursprüngliche Ziel einer Abschaffung der Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit unter Sicherstellung der Einhaltung der durch die nationalen Bestimmungen geregelten Sozialrechte der Arbeitnehmer nicht geändert hat, so wurde doch das tragende Prinzip der Richtlinie – das Herkunftslandsprinzip – eliminiert. An seiner Stelle ist eine Bestimmung über den freien Dienstleistungsverkehr geschaffen worden, welche die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Recht des Dienstleistungserbringers auf Erbringung von Dienstleistungen zu achten und ihm freien Zugang zur Dienstleistungstätigkeit sowie deren freie Ausübung auf seinem Hoheitsgebiet zu gewähren. Diese Garantie wird durch das Verbot einer Reihe von Hindernissen für die Dienstleistungsfreiheit verstärkt. In Bezug auf die Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat kommt die Gesetzgebung des Aufnahmelandes zur Anwendung. Die Idee der einheitlichen Ansprechstelle wird beibehalten, aber ihre Zuständigkeiten sind erweitert worden. Insgesamt ist der Anwendungsbereich der Richtlinie beschränkt und sind einige Dienstleistungen wie die sozialen Dienstleistungen ausgeschlossen worden.

Die Kommission trug diesen Einwänden Rechnung und präsentierte einen revidierten Vorschlag im April 2006. Die EU-Mitgliedstaaten haben Ende Mai 2006 im Ministerrat eine politische Einigung über den Richtlinienvorschlag zur grenzüberschreitenden Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte innerhalb der EU erzielt. Inhaltlich bestätigten die Minister über weite Strecken einen Kompromiss, den das EU-Parlament im Februar in erster Lesung erzielt hatte und der den ursprünglichen Vorschlag der EG-Kommission stark abschwächte. Das Geschäft geht nun zu einer zweiten Lesung zurück ins Parlament.

### **3.2.2.2.5 Freier Kapitalverkehr**

Der freie Kapitalverkehr ist eine zur Vollendung des Gemeinsamen Marktes und der Realisierung der Währungsunion unerlässliche Vorbedingung (Art. 56 ff. EGV). Sie zielt auf eine optimale Allokation der Guthaben auf die wirtschaftlichen Tätigkeiten ab. Die letzten Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs sind im Rahmen der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (Anfang der Neunzigerjahre) beseitigt worden. Dieser Grundsatz ist sowohl auf Transaktionen zwischen Mitgliedstaaten als auch zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern anwendbar. Solange sie nicht diskriminierend sind, dürfen gewisse Ausnahmen von der Anwendung dieses Grundsatzes insbesondere in den Bereichen der Steuern oder der Aufsicht über Finanzinstitute bestehen bleiben.

### **3.2.2.3                    Gemeinsame Politiken**

#### **3.2.2.3.1                Währungsunion/Euro**

Die Währungsunion ist die logische Folge der Vollendung des Binnenmarktes gemäss der bewährten Formel «ein Markt, eine Währung». Sie stellt einen wichtigen Schritt der europäischen Konstruktion dar. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, Dänemarks und Schwedens sind alle alten Mitgliedstaaten in der Währungsunion. Ziel ist es, diese Zone auf alle neuen Staaten der EU auszudehnen. Slowenien wird gemäss Beschluss des Europäischen Rates vom 16. Juni 2006 ab dem 1. Januar 2007 in die Euro-Zone aufgenommen.

Die währungspolitische Zuständigkeit derjenigen Staaten, die den Euro schon eingeführt haben, ist seit 1999 auf die Europäische Zentralbank übergegangen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist integrierender Bestandteil der Währungsunion. Im Rahmen dieses Paktes verpflichten sich die Mitgliedstaaten, eine nachhaltige Haushaltspolitik zu führen, indem sie insbesondere übermässige Defizite vermeiden und eine ausgeglichene oder sogar aktive Zahlungsbilanz verfolgen. Die öffentlichen Defizite sollten 3 % des BIP und der öffentliche Schuldenstand 60 % des BIP nicht überschreiten. Um aussergewöhnlichen und vorübergehenden Wirtschaftssituationen zu begegnen, verfügen die Mitgliedstaaten seit 2005 über einen grösseren Handlungsspielraum zur Berichtigung ihrer übermässigen Defizite.

#### **3.2.2.3.2                Wirtschaftspolitik**

Im Gegensatz zur Währungspolitik, die für die Länder der Euro-Zone «vergemeinschaftet» worden ist, bleiben die Mitgliedstaaten für die Führung der anderen Teile ihrer Wirtschaftspolitik verantwortlich. Sie sind jedoch gehalten, diese als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten und sie mit denjenigen der anderen Mitgliedstaaten zu koordinieren. Das zentrale Glied dieser Koordination besteht aus den «Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft», die Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten enthalten.

Um der Notwendigkeit von tief greifenden wirtschaftlichen Reformen nachzukommen, hat der Europäische Rat vom März 2000 die Strategie von Lissabon in die Wege geleitet, die eine wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Erneuerung in der EU bringen soll. Infolge der beschränkten Erfolge dieser Strategie hat der Europäische Rat vom März 2005 diese erneut lanciert und wieder auf das Wachstum und die Beschäftigung in Europa zentriert.

Um die Strategie von Lissabon umzusetzen, hat die EU mehrere «Integrierte Leitlinien» für Wachstum und Beschäftigung angenommen. Diese vereinigen die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die «beschäftigungspolitischen Leitlinien» in einem einzigen, zusammenhängenden und vereinfachten Text, um die globale Kohärenz zu verstärken und eine klare strategische Vision der europäischen Interessen in den Bereichen der Makroökonomie, der Mikroökonomie und der Beschäftigung zu liefern. Auf dieser Grundlage haben die Mitgliedstaaten Ende 2005 «nationale Reformprogramme» vorgelegt, die ihren Bedürfnissen und ihrer spezifischen Situation entsprechen. Mittels dieser Programme sollen die Mitgliedstaaten mehr Verantwortung in der Durchführung der Strategie von Lissabon übernehmen. In diesem

Zusammenhang hat die EU überdies einen politischen Rahmen definiert, der die europäische Herstellungsindustrie wettbewerbsfähig machen soll.

### **3.2.2.3.3 Wettbewerbspolitik**

Damit der Gemeinsame Markt funktioniert und die nationalen Interessen nicht das Spiel der Marktmechanismen behindern, ist es unerlässlich, eine gewisse Anzahl Wettbewerbsregeln aufzustellen (Art. 81 ff. EGV). Diese beruhen auf dem Kartellverbot, dem Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung sowie der Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen. 2004 ist eine wichtige Reform durchgeführt worden, um den nationalen Behörden weitgehende Kompetenzen in diesem Bereich zurückzugeben, um die Wirtschaftsteilnehmer besser zur Verantwortung zu ziehen und um der Kommission so zu ermöglichen, sich auf die Verfolgung der schwer wiegenden Verstösse zu konzentrieren. Die Kommission beabsichtigt nun, den Schwerpunkt auf die Reform des Rahmens für staatliche Beihilfen zu setzen, welche ihrer Ansicht nach besser ausgerichtet und weniger zahlreich werden müssen.

### **3.2.2.3.4 Verkehrspolitik**

#### **3.2.2.3.4.1 Landverkehr**

Der Verkehr ist eine Gemeinschaftspolitik (Art. 154 ff. EGV). Im Weissbuch über die europäische Verkehrspolitik von 2001 hat sich die EU zum Ziel gesetzt, die Verkehrspolitik bis 2010 wieder stärker auf die Nachfrage und die Bedürfnisse der Benutzerinnen und Benutzer auszurichten. Mit einer geschätzten Zunahme des Güter- und Personentransportes um 38 % bzw. 24 % will sie den umweltfreundlicheren Schienenverkehr zulasten des wettbewerbsfähigeren Strassenverkehrs stärken sowie die See- und Binnenschifffahrt und den Ausbau des intermodalen Verkehrs fördern. Beim Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) legt sie Wert auf Sicherheit, Effizienz und Qualität der Verkehrsträger. Letzteres soll insbesondere durch eine wahrheitsgetreue Anrechnung der Kosten auf die Benutzer erreicht werden.

Die neuen Entwicklungen in der EU (Erweiterung, gegenwärtig schwaches Wirtschaftswachstum, hohe Erdölpreise) werden in die Planung des tragbaren europäischen Verkehrssystems ebenso einbezogen, wie auch deren Vereinbarkeit mit dem Umweltschutz. Der Schienenverkehr erfährt mit dem zweiten und dritten Eisenbahnpaket eine weitere Öffnung der Eisenbahnmärkte in Europa, und im Strassenverkehr wird nach längerem Tauziehen eine gemeinschaftliche Angleichung der einzelstaatlichen Maut- und Benutzungsgebühren (Eurovignette) für den schweren Strassenverkehr Wirklichkeit.

#### **3.2.2.3.4.2 Luftverkehr**

Von allen Transportmitteln hat der Luftverkehr in der EU in den letzten 20 Jahren das grösste Wachstum erfahren. Nach ernsthaften Krisen als Folge des Terroranschlages vom 11. September 2001 setzt sich der Boom ungebremst fort und stösst an

die Absorptionsgrenzen der Flughäfen und führt zu Überlastung des Flugkontrollsystems. Als vorrangiges Ziel verfolgt die EU daher die Bildung eines einheitlichen europäischen Luftraums («Single European Sky»). Als unabhängige europäische Sicherheits- und Aufsichtsbehörde für die Zivilluftfahrt wurde die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) gegründet.

Die Qualität des Lufttransportsektors wird mit der Regulierung der Dienstleistungen, der Verspätungsfolgen und hohen Sicherheitsstandards stetig verbessert. Die Ausweitung der Flughafenkapazitäten, die vor allem im Zuge der EU-Erweiterung notwendig wurde, wird mit Massnahmen zur Verringerung der Lärmbelastung und der Umweltverschmutzung durch Flugzeuge ergänzt.

### **3.2.2.3.5                    Gemeinsame Agrarpolitik**

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) beruht auf drei Grundsätzen: Einheit der Märkte (freier Warenverkehr innerhalb der EU), Gemeinschaftspräferenz kombiniert mit einer gemeinsamen Aussenhandelspolitik (vorrangige Vermarktung von EU-Produkten und Zollschutz gegen Importe) sowie finanzielle Solidarität (Art. 33 ff. EGV). Die Massnahmen der GAP sind in zwei Säulen eingeteilt: Die produktspezifischen Marktordnungen und die Unterstützung der Produktion bilden die 1. Säule, während die 2. Säule die Massnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit und der Entwicklung des ländlichen Raumes enthält.

Die erste tief greifende Reform von 1992 (Mac-Sharry-Reform) erlaubte es vor allem, die Kosten zu kontrollieren. Eine zweite Neuausrichtung (Fischler-Reform) richtet seit 2003 die Ziele der GAP stärker auf die gesellschaftlichen Forderungen nach mehr Nachhaltigkeit, höherer Nahrungsmittelsicherheit und grösserer Marktnähe aus. Für die Periode 2007–2013 wurden die folgenden Massnahmen getroffen: Entkoppelung der Direktzahlungen der 1. Säule, d.h. eine von Produktionsart & -volumen unabhängige einzelbetriebliche Zahlung (Betriebsprämie oder einheitliche Flächenprämie); Verknüpfung dieser Zahlung mit der Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Nutztierwohl sowie Arbeitssicherheit (Cross-Compliance); Kürzung der Direktzahlungen (Modulation) an Grossbetriebe, um Zusatzmittel zur ländlichen Entwicklung (2. Säule) freizusetzen – ausserdem können die Mitgliedstaaten neu bis zu 20 % der Gelder aus der 1. für die 2. Säule verwenden – und Anpassungen der Marktstützungspolitik durch u.a. asymmetrische Preiskürzungen im Milchsektor<sup>102</sup>.

Im Jahr 2008 ist eine Überprüfung der Neuausrichtung der GAP seit 2003 unter landwirtschaftlichen und finanzpolitischen Gesichtspunkten geplant. Mit einer fundamentalen Änderung der heutigen EU-Agrarpolitik ist jedoch nicht zu rechnen. Allerdings dürfte die Umsetzung der laufenden WTO-Verhandlung auch in der EU einen erheblichen Abbau des Aussenschutzes, die Aufhebung aller Exportsubventionen und damit einen weiteren Umbau der Marktstützung (Intervention) mit sich bringen. Ab 2013 ist auch eine Verminderung der Mittel zu Gunsten der GAP möglich.

<sup>102</sup> Senkung des Interventionspreises für Butter um 25 % bis 2006 und Kürzung um 15 % für Magermilchpulver bis 2005.

### **3.2.2.4 Weitere Politiken**

#### **3.2.2.4.1 Beschäftigungs- und Sozialpolitik**

Zunächst auf den Arbeitsmarkt (z.B. Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit, Schutz und soziale Sicherheit) zentriert, hat sich die Sozialtätigkeit der EU seit dem Vertrag von Maastricht (1992) ausgedehnt (Art. 136 ff. EGV). Zu den Hauptzielen der EU-Sozialpolitik gehören die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Verstärkung des sozialen Dialogs zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, die Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau sowie die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung jeglicher Art. Um diese Ziele zu erreichen, stehen der EU grundsätzlich drei Instrumente zur Verfügung: Sie kann im Zuge der europäischen Gesetzgebung Mindeststandards fixieren und den Mitgliedstaaten die Wahl der Instrumente zu deren Realisierung überlassen. Des Weiteren setzt sie sich für die Koordination der nationalen Sozialsysteme und Beschäftigungspolitiken ein. Schliesslich unterstützt sie einschlägige Agenturen, Programme und Initiativen (insbesondere durch Gelder der europäischen Strukturfonds). Die Prioritäten der Sozialagenda 2005–2010 sind die Vollbeschäftigung und die Chancengleichheit.

#### **3.2.2.4.2 Verbraucherschutz**

Der Verbraucherschutz (Art. 153 EGV) ergänzt die Regeln des Binnenmarktes. Insbesondere bezüglich Konsumgütern gelten strenge Schutzmassnahmen. Für Dienstleistungen gibt es keinen allgemeinen Rahmen. Legislative Arbeiten sind zu Verbraucherkrediten und bargeldlosen Zahlungsformen eingeleitet. Der Konsumentenschutz ist zudem im Gesundheitsbereich, speziell bei Lebensmitteln, von Bedeutung. So werden Missbräuche sowie gesundheitsgefährdende Lebensmittel und sonstige risikobehaftete Produkte allen Mitgliedstaaten über Schnellwarnsysteme bekannt gegeben. Als Antwort auf BSE- und Dioxin-Krisen erarbeitete die EU anfangs 2002 eine Rahmenverordnung zur Lebensmittelsicherheit, die auch die Grundlage bietet für die neue Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). Damit sind die Grundsätze wie die Rückverfolgbarkeit genetisch veränderter Organismen (GVO) und sonstigen Lebensmitteln, das Vorsorgeprinzip, Haftungsgrundsätze und ein Krisenmanagement neu festgelegt und der Begriff Lebensmittel definiert worden. Der Bereich Lebensmittel wird v.a. horizontal geregelt (Kennzeichnung, Hygiene, Zusatzstoffe, Bewilligung von GMO).

#### **3.2.2.4.3 Umweltschutz**

Seit den 80er Jahren verfolgt die EU eine Umweltpolitik, die sie progressiv verstärkt und seit dem Amsterdamer Vertrag (1997) in allen EU-Politiken und –Massnahmen mitberücksichtigt (Art. 174 ff. EGV). Wirtschaftswachstum umweltschonend und sozial gerecht zu gestalten, setzt eine kohärente und gemeinschaftlich koordinierte Umweltgesetzgebung voraus. Die dazu notwendigen Daten und Vergleiche liefert die Europäische Umweltagentur. Sie überwacht auch den Zustand der Umwelt und warnt frühzeitig vor sich abzeichnenden Problemen. Die Umweltpolitik der Union basiert auf Aktionsprogrammen, in denen Ziele, Prinzipien und Prioritäten festgelegt werden. Das aktuelle 6. Umweltaktionsprogramm für die Jahre 2002–2012 definiert

Ziele für eine langfristige Planung in den Schwerpunktbereichen Klima, Natur und Biodiversität, Umwelt und Gesundheit sowie natürliche Ressourcen und Abfall. Unter der Voraussetzung, dass dadurch keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen, können Mitgliedstaaten strengere Umweltnormen anwenden als die von der EU vorgeschriebenen Mindeststandards.

#### 3.2.2.4.4 Nachhaltigkeit

In der EU steht die Nachhaltigkeitspolitik im Spannungsfeld verschiedener Politikprozesse. Mit dem Start des Cardiff-Prozesses legte der Europäische Rat 1998 u. a. einen Grundstein zur Integration von Umweltaspekten in die anderen Politikbereiche; mit dem Lissabon-Prozess setzte er im Jahr 2000 die strategischen Ziele für die Bereiche Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt fest. Um diesen Prozessen mehr Kohärenz und Zusammenhang zu verleihen, beschloss die Europäische Kommission 2002 im Hinblick auf den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg eine längerfristig angelegte Nachhaltigkeitsstrategie mit folgenden Schwerpunkten: Klimawandel und Emission von Treibhausgasen; öffentliche Gesundheit; Armut und soziale Ausgrenzung; Bewältigung der Probleme aus der Alterung der Bevölkerung; Erhaltung der biologischen Vielfalt und der natürlichen Ressourcen; Mobilität und räumliche Entwicklung. 2006 wird diese Strategie aktualisiert. Insbesondere wird die bisher noch separat behandelte entwicklungspolitische Dimension der Armutsbekämpfung im Süden integriert. Auf nationalstaatlicher Ebene verfügen mittlerweile fast alle Staaten der EU über nationale Nachhaltigkeitsstrategien. Bis heute besteht keine Absicht, diese EU-weit zu harmonisieren oder zu standardisieren. Die Kommission fördert aber aktiv den Informations- und Erfahrungsaustausch, um im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Strategien qualitative Verbesserungen herbeizuführen.

#### 3.2.2.4.5 Steuerpolitik

Die Zuständigkeiten der EU im Bereich der Steuern sind beschränkt. Aus diesem Grund gibt es keine europäische Steuer, und der Rat kann steuerliche Massnahmen nur mit Einstimmigkeit beschliessen. Die EU ist im Wesentlichen bestrebt, die *indirekten Steuern* (auf Produkte und Transaktionen) zu harmonisieren, um die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen. Dennoch heisst Harmonisierung nicht Vereinheitlichung: Die Mehrwertsteuer-Sätze beispielsweise sind nicht in der ganzen EU identisch, die Mitgliedstaaten müssen lediglich einen Mindestsatz von 15 % anwenden. Eine beschränkte Zahl von wirtschaftlichen Tätigkeiten kommt jedoch in den Genuss eines niedrigeren Satzes, der mindestens 5 % betragen muss.

Auf Gemeinschaftsebene entwickelt sich die Debatte über die indirekten Steuern gegenwärtig in zwei Richtungen: 1) die Bekräftigung des Grundsatzes der Besteuerung am Verbrauchsort und 2) die Vereinfachung der Pflichten der Unternehmer (einheitliche Ansprechstellen). Obwohl die Harmonisierung der *direkten Steuern* nicht im EG-Vertrag verankert ist, sind zum besseren Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nach mehreren Verhandlungsjahren dennoch verschiedene Massnah-

men getroffen worden. In diesem Zusammenhang sind die Gemeinschaftsmassnahmen im Kampf gegen den schädlichen Steuerwettbewerb zu erwähnen:

- a. ein Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung<sup>103</sup>;
- b. die Richtlinie 2003/49/EG<sup>104</sup> («Zinsen und Lizenzgebühren»-Richtlinie) zur Abschaffung der Quellensteuer auf Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten; und
- c. die Zinsbesteuerungsrichtlinie 2003/48/EG<sup>105</sup>, die einen Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden oder eine Quellensteuer auf die Erträge gewisser Anlageprodukte errichtet.

Neben diesem Paket steuerlicher Massnahmen verdienen andere Anstrengungen zu einer Harmonisierung der europäischen Steuerpolitik im Zusammenhang mit der Unternehmensbesteuerung Erwähnung, wie der Erlass der «Mutter-Tochter»-Richtlinie 90/435/EG<sup>106</sup> oder der Fusionsrichtlinie 90/434 EG<sup>107</sup>. Die Europäische Kommission erwägt zudem eine gemeinsame Einschätzungsgrundlage für die Unternehmenssteuer auf die Gesamtheit der Tätigkeiten eines Unternehmens. Schliesslich greift der Gerichtshof durch die Anwendung des Diskriminierungsverbots immer häufiger in die nationalen Steuergesetzgebungen oder in zwischen Mitgliedstaaten abgeschlossene Doppelbesteuerungsabkommen ein.

### 3.2.2.4.6 Finanzmarktpolitik

Die Finanzmarktpolitik stellt einen Hauptbestandteil des Gemeinsamen Marktes dar, da sie eine optimale Allokation der Guthaben auf rentable Investitionen sicherstellen soll, umrahmt von den an die Risiken angepassten Aufsichtsregeln. Um die Integration und die Wettbewerbsfähigkeit der Finanzmärkte zu verbessern, hat die EU 1999 einen ehrgeizigen Aktionsplan lanciert. Dieser hat den Erlass von etwa vierzig Massnahmen in fünf Jahren erlaubt. Es handelt sich insbesondere um Richtlinien betreffend die Märkte der Finanzinstrumente, die öffentlichen Kaufangebote, die Finanzinformation, die Durchführung des «Basel II»-Abkommens über die Angemessenheit der Eigenmittel, die grenzüberschreitenden Zusammenschlüsse von Kapitalgesellschaften oder die Rückversicherung. Fortschritte wurden ebenfalls im Sektor der Unternehmensverfassung und des Gesellschaftsrechts, der Rechnungslegung und der Revision gemacht.

Hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen beabsichtigt die Kommission, den Schwerpunkt auf die Durchführung und die Konsolidierung der existierenden Regeln in diesem Sektor (Bank, Versicherung, Immobilienwerte und Vermögensverwaltung), auf die Stärkung der Zusammenarbeit und der Konvergenz bei der Überwachung sowie auf die Abschaffung der letzten wirtschaftlich bedeutenden Hindernisse zu legen. Sie sieht kein neues Gesetzgebungsmassnahmenpaket vor. Die Kommission wird ausserdem mehr Gewicht auf den Detailmarkt der Finanzdienstleistungen legen.

<sup>103</sup> ABl. C 2 vom 6.1.1998, S. 2.

<sup>104</sup> ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 49

<sup>105</sup> ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 38

<sup>106</sup> ABl. L 225 vom 20.8.1990, S. 6

<sup>107</sup> ABl. L 225 vom 20.8.1990, S. 1

### **3.2.2.4.7                    Forschung**

Die EU fördert die Forschung mit immer aufwändigeren und umfassenderen Programmen, den Forschungsrahmenprogrammen (Art. 163 ff. EGV). Diese machen aber derzeit nicht mehr als rund fünf Prozent der öffentlichen Forschungsförderung in Europa aus. Ziel der Programme ist es, den europäischen Forschungsraum durch Vernetzung von Forschenden verschiedener Staaten zu stärken. Zudem erhalten die nationalen Förderprogramme Anreize zur Zusammenarbeit. Spitzenforschung soll ab 2007 durch einen Europäischen Forschungsrat gefördert werden.

Die Forschung soll als Kernelement der Lissabon-Strategie das Wachstum in Europa fördern. Mit Fortschrittsberichten legen die Staaten der Kommission ihre Strategien dar. Sie zeigen auf, wie sie das gemeinsam gefasste Ziel, 2010 3 % des BIP in die Forschung zu investieren (2003: EU 1,93 %, 2004: Schweiz 2,94 %), erreichen wollen.

### **3.2.2.4.8                    Weitere Infrastrukturen (Telekommunikation, Energie, Post)**

#### **Telekommunikation**

Die EU sieht in der Informationsgesellschaft und den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) einen viel versprechenden Wirtschaftssektor. Zur Ankurbelung der digitalen Wirtschaft lancierte sie im vergangenen Jahr die i2010-Initiative, um Wachstum und Beschäftigung in der Informationsgesellschaft und Medienindustrie zu fördern. Die i2010-Initiative basiert auf drei Pfeilern: Aufbauend auf der Deregulierung und Liberalisierung der letzten Jahre in diesem Bereich sollen ein offener und wettbewerbsfähiger EU-Binnenmarkt für Dienstleistungen dieses Sektors geschaffen, die EU-Investitionen auf dem Gebiet der IKT erhöht sowie der Zugang zur Informationsgesellschaft und deren Nutzung gefördert werden (*e-accessibility*).

#### **Energie**

Die Kommission hat im November 2000 in einem Grünbuch die strukturellen Schwachstellen der Energieversorgung der EU aufgezeigt und Grundzüge einer langfristigen energiepolitischen Strategie vorgezeichnet. Im März 2002 beschloss der Europäische Rat, die Vollendung des Energiebinnenmarktes voranzutreiben und die Märkte schrittweise zu öffnen. Das Grünbuch zur Energieeffizienz zeigt Möglichkeiten auf, wie bis ins Jahr 2020 20 % des Energieverbrauchs kostenwirksam durch geändertes Verbraucherverhalten und energieeffiziente Technologien eingespart werden kann. Dabei steht der Dialog mit den Produktionsländern im Zentrum. Ein wichtiger Bestandteil der Energiepolitik wird in Zukunft die Förderung der erneuerbaren Energien sein.

#### **Post**

Die Kommission hat am 11. Juni 1992 ein Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Postdienste veröffentlicht. Dieses Grünbuch empfahl die Schaffung eines Universaldienstes, der ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet. Die

Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997<sup>108</sup> hat die Hauptpunkte des Grünbuchs übernommen, wobei sie insbesondere den Begriff des Universaldienstes eingeführt und ein den nationalen Postverwaltungen vorbehaltenes ausschliessliches Recht für 350g definiert hat. Die EU ist der Ansicht, dass das Hauptziel – dauerhaft einen Qualitäts-Universaldienst zu erhalten – über die Gewährleistung eines hohen Effizienzgrades führt, der seinerseits durch eine schrittweise und kontrollierte Öffnung des Marktes erreicht wird. Vor diesem Hintergrund hat die Richtlinie 2002/39/EG vom 10. Juni 2002<sup>109</sup> die Marktöffnung im Jahr 2003 und sodann im Jahr 2006 mit einer den Postverwaltungen vorbehaltenen Dienstleistung von 100 g bzw. 50 g weitergeführt. Ausserdem soll ein Richtlinienentwurf gegebenenfalls das Datum von 2009 für die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste bestätigen.

### **3.2.2.4.9                    Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt**

Die Regionalpolitik will die Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen verringern (Art. 158 ff. EGV). 2000–2006 flossen 213 Milliarden Euro, rund ein Drittel der EU-Haushaltsmittel, in die Regionalpolitik. Die Neuausrichtung der Regionalpolitik für 2007–2013 basiert auf einer neuen Finanzplanung (308 Mrd. Euro oder knapp 36 % des EU-Haushalts) und neuer strategischer Leitlinien. Grundsätzlich wird die bisherige Regionalpolitik auch nach 2007 fortgeschrieben. Die Gelder werden aber auf nur noch drei Hauptziele verteilt: 81,9 % der Mittel sind für das Ziel «Konvergenz» für die strukturschwachen Regionen der EU bestimmt; 15,7 % sind für das Ziel «regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung» zu Gunsten wohlhabenderer EU-Gebiete vorgesehen und 2,4 % sind der «europäischen territorialen Zusammenarbeit» (ETZ) gewidmet, d.h. der Fortsetzung der bisherigen Interreg-Zusammenarbeit, an der sich auch die Schweiz beteiligt.

### **3.2.2.5                        Unterstützende Politiken**

#### **3.2.2.5.1                    Gesundheitswesen**

Für die öffentliche Gesundheit sind vorwiegend die Mitgliedstaaten zuständig. Die EU hat nur einen unterstützenden Auftrag (Art. 152 EGV), welcher aber in Anbetracht der jüngsten Bedrohungen und der Tragweite des Bereichs der öffentlichen Gesundheit immer bedeutender und gewichtiger wird: Anthrax-Bedrohung, SARS (Schweres akutes Atemnotsyndrom), Vogelgrippe und die latente Gefahr einer Grippepandemie führten zur Schaffung von Schnell- und Frühwarnsystemen zur Bekämpfung von Pandemien und von biologischen oder chemischen Bedrohungen. Im Mai 2005 wurde zudem das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) errichtet. Das Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit und sein Nachfolgeprogramm schaffen die Grundlage für Projekte und Arbeitsgruppen, welche die Bevölkerung vor Gesundheitsbedrohungen schützen und die Gesundheit fördern sollen. Die Kommission erarbeitete mehrere strategische Leitlinien und schuf Aktionsprogramme zu Themen wie Tabak- und Alkoholmissbrauch, psychische Gesundheit, Drogenkon-

<sup>108</sup> ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14

<sup>109</sup> ABl. L 176 vom 5.7.2002, S. 21

sum, HIV/AIDS, die gesunde Ernährung und den Kampf gegen die Fettleibigkeit. Auch die Gesundheitsversorgung nimmt durch die zunehmende Patientenmobilität an Bedeutung zu<sup>110</sup> und verlangt nach einer engeren Zusammenarbeit u.a. in der grenzüberschreitenden Versorgung, der Patientensicherheit, der Referenzzentren und beim *E-Health*-Programm.

### **3.2.2.5.2 Bildung, Jugend, berufliche Bildung**

Die EU ist im Bildungsbereich gestützt auf Artikel 149 und 150 EGV mit immer umfangreicheren Programmen tätig, an denen unter bestimmten Voraussetzungen auch Drittländer beteiligt sein können. Das Aktionsprogramm «Lebenslanges Lernen» löst ab 2007 die Sokrates- und Leonardo-Programme ab und finanziert Zusammenarbeit und Mobilität in der Schul-, Berufs-, Universitäts- und Erwachsenenbildung. Weitere Programme vergeben Stipendien an hervorragende Studierende aus Kandidaten- und Nachbarländern der EU oder weltweit. Zudem stimmen die EU-Bildungsminister im Rat ihre Zielsetzungen ab. Sie arbeiten etwa daran, dass auch im Berufsbildungsbereich einfacher gesamteuropäisch die Ausbildungsstätte gewechselt werden kann.

Für die Jugendlichen Europas bietet die EU ein Zusammenarbeitsprogramm («Jugend in Aktion»), das gemeinsame Projekte ermöglicht.

### **3.2.2.5.3 Kultur, audio-visuelle Medien**

Mit dem Programm «Kultur» will die EU einen gemeinsamen Kulturraum der europäischen Völker fördern (Art. 151 EGV). Im Vordergrund stehen dabei die Förderung des (inter)kulturellen Dialoges, des kulturellen Schaffens sowie die Zusammenarbeit zwischen Kunschtchaffenden und Kulturinstitutionen, dies auch in Zusammenarbeit mit Drittländern (z.B. MEDIA-Programme).

Angesichts der rasanten Entwicklung der Technik und konvergierender Märkte im audiovisuellen Bereich schlug die Europäische Kommission Ende 2005 eine Neufassung der Richtlinie 89/552/EWG «Fernsehen ohne Grenzen»<sup>111</sup> vor. Die neu vorgeschlagene Politik soll die Entstehung eines Binnenmarktes für Fernsehdienste und fernsehähnliche Dienste beschleunigen sowie die Produktion europäischer Inhalte fördern. Im Vordergrund stehen die Flexibilisierung der Werbevorschriften, die Ausdehnung der Anwendung der Vorschriften auf fernsehähnliche Dienste (Abrufdienste) unabhängig von der genutzten Technologie sowie die Festlegung von EU-einheitlichen Mindestnormen betreffend Jugendschutz und Anstachelung zu Rassenhass.

<sup>110</sup> Vgl. Ziff. 3.2.2.2.3.2. Der EuGH hat sich in mehreren Urteilen dafür ausgesprochen, dass sich Patientinnen und Patienten unter gewissen Voraussetzungen auch im Gesundheitswesen auf die Dienstleistungsfreiheit berufen können. Dies hat zur Folge, dass sie sich ohne vorherige Genehmigung zwecks ambulanter Behandlung ins EU-Ausland begeben können, KOM(2004) 301 endg.

<sup>111</sup> ABl. L 298 vom 17.10.1989, S. 23

### **3.2.2.5.4 Weitere unterstützende Politiken (Tourismus, Sport, Bevölkerungsschutz, Tierschutz)**

Die EU ist in zahlreichen weiteren Bereichen aktiv:

- *Sport*: Die EU kennt keine eigentliche Sportpolitik. Die Personenfreizügigkeit hat aber Auswirkungen z.B. auf die Transfer-Regelungen, die Gesundheitspolitik auf die Doping-Regelungen. Ein Sportförderungsprogramm steht zur Debatte.
- *Tourismus*: Die Tourismusbranche ist eine wichtige Erwerbssparte der EU-Mitgliedstaaten. Die Kommission beschäftigt sich deshalb etwa im Rahmen der Regionalpolitik mit Tourismusfragen.
- *Bevölkerungsschutz*: Durch spezifische Forschung, Sicherheitsbestimmungen für Waren, Rechtsetzung im Umweltbereich oder eine europäische Notfallnummer (112) hat die EU im Bevölkerungsschutz eine Rolle übernommen. Ein Katastrophenfonds ist geplant.
- *Tierschutz*: Handels-, Gesundheits- und Landwirtschaftspolitik sowie Grundregeln zum Schutz von Nutztieren verleihen der EU-Rechtsetzung direkten Einfluss auf den Tierschutz.

### **3.2.2.6 Justiz und Inneres**

#### **3.2.2.6.1 Asyl und Migration**

Erst Ende Neunzigerjahre führte die EU eine gemeinsame Asylpolitik ein; bis dahin lag dieser Bereich in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund dient auch das so genannte Haager Programm von 2004 dem Aufbau eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und bekräftigt das Ziel eines gemeinsamen europäischen Asylsystems. Die gemeinsame Politik möchte den neuen Herausforderungen im Asylbereich, insbesondere dem Missbrauch und dem «Asyl-Shopping», begegnen, – Herausforderungen, die auf nationaler Ebene immer schwieriger zu meistern sind. Zu diesem Zweck nahm die EU Ende 2005 die erste Phase der Arbeiten im Hinblick auf eine Minimalharmonisierung auf. Diese betrifft:

1. die Aufnahmebedingungen,
2. die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrages zuständigen Staates (Dublin) und das System zur Vergleichung der Fingerabdrücke zur wirksamen Anwendung von Dublin (Eurodac-System),
3. die Feststellung des Flüchtlingsstatus und
4. die Asylverfahren.

Diese Gesetzgebungsinstrumente werden durch die Institution des Europäischen Flüchtlingsfonds ergänzt. Er ist als Unterstützungsmassnahme für die EU-Mitgliedstaaten bei der Aufnahme der Flüchtlinge und der verschleppten Personen gedacht. Eine zweite Phase wird 2008 beginnen, mit dem Ziel, die nationalen Politiken der Mitgliedstaaten bis 2010 weiter zu harmonisieren.

Die Migrationspolitik setzt folgende Akzente: die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten (z.B. Systeme der Überwachungspatrouillen, gemeinsames Netzwerk der Überwachungssatelliten) und die Zusammenarbeit mit bestimmten Herkunfts-, Transit- und Bestimmungsländern in Afrika im Hinblick auf eine bessere Verwaltung der Migrationsströme auf den Haupteinwanderungswegen. Die EU wird diese Länder, insbesondere diejenigen Nordafrikas, unterstützen, um die Migrationsbewegungen zu regulieren. Die Behandlung der legalen und wirtschaftlichen Migration ist ein zentrales Gesprächsthema. Im Zusammenhang mit den Bedingungen der Einreise und des Aufenthalts der Drittstaatsangehörigen sind bereits die folgenden drei EU-Richtlinien erlassen worden: Zulassung von Studenten (2004/114/EG<sup>112</sup>), Familiennachzug (2003/86/EG<sup>113</sup>) und Status von Daueraufenthaltern (2003/109/EG<sup>114</sup>). In Bezug auf die Problematik der illegalen Einwanderung sieht ein Richtlinienentwurf Minimalbestimmungen für die Rückweisungsverfahren und die Verstärkung der EU-Aktion im Zusammenhang mit der Rücknahme durch die Herkunftsländer vor.

### **3.2.2.6.2                    Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit**

Die Abschaffung der systematischen Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raumes musste aus Sicherheitsgründen durch eine Verstärkung der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit kompensiert werden. Verschiedene Projekte sind in Bearbeitung, unter ihnen das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), die Verstärkung der Zusammenarbeit an den Binnengrenzen der EU, ein Projekt für einen Europäischen Fonds für die Außengrenzen oder die Ausarbeitung des Visa-Informationssystems. Zu diesen Projekten kommen Organisationen wie Europol (Europäisches Polizeiamt), Eurojust (Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden) und EPA (Europäische Polizeiakademie) hinzu.

Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit wurde durch die Anwendung des Prinzips der Stärkung des gegenseitigen Vertrauens noch intensiviert. Vom genannten Prinzip lassen sich die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen (die in den anderen Mitgliedstaaten ohne zusätzlichen Zwischenschritt anerkannt und vollzogen werden müssen, nach dem Beispiel des Europäischen Haftbefehls) und ein erleichterter Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden (Grundsatz der Verfügbarkeit) ableiten. Im Gegenzug ist eine Vereinheitlichung der auf den Datenschutz im Justiz- und Polizeibereich anwendbaren Regeln vorgesehen.

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung bildet ausserdem den Kern der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen. Es stehen neue Vorschläge zur Diskussion, um z.B. die Eintreibung von Unterhaltsrenten innerhalb der EU zu erleichtern sowie um die Regeln zur Bestimmung des auf vertragliche Schuldverhältnisse anwendbaren Rechts («Rom I») zu modernisieren und neue Regeln für ausservertragliche Schuldverhältnisse («Rom II») zu schaffen.

Zunehmende Bedeutung kommt auch der Verstärkung der Zusammenarbeit der Justizbehörden in Zivil- und Handelssachen zu. Sie ist integrierender Bestandteil des Haager Programms. In den letzten Jahren hat die EU die Schaffung eines europäi-

<sup>112</sup> ABl. L 375 vom 23.12.2004, S. 12

<sup>113</sup> ABl. L 251 vom 3.10.2003, S. 12

<sup>114</sup> ABl. L 16 vom 12.1.2004, S. 44

schen Zivilraums beschleunigt. Eine solche Zusammenarbeit vervollständigt die Konkretisierung des Binnenmarktes, indem sie effiziente grenzüberschreitende Justizverfahren einrichtet. Die EU beabsichtigt auch, kraft der ihr in diesem Bereich kürzlich übertragenen Aussenkompetenz, schrittweise ihre Zusammenarbeit mit den Drittländern auszubauen. Die Revision des Lugano-Übereinkommens von 1988 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen – welche dieses Instrument an die neue Verordnung (EG) 44/2001<sup>115</sup> anpasst – stellt einen Eckpfeiler dieser Zusammenarbeit dar. Andere Bereiche könnten zukünftig Gegenstand von solchen Übereinkommen werden.

### **3.2.2.6.3 Terrorismus**

Als Folge der Anschläge vom 11. September 2001 ist der Kampf gegen den Terrorismus zu einer vorrangigen Sorge der EU geworden. Die Anschläge vom 11. März 2004 in Madrid und danach in London im Juli 2005 haben diese Priorität verstärkt und eine gesteigerte Zusammenarbeit der 25 EU-Mitgliedstaaten im Kampf gegen den Terrorismus bewirkt. Diese Bestrebungen haben zur Annahme einer neuen Strategie in der Terrorismus-Bekämpfung durch den Europäischen Rat im Dezember 2005 geführt. Diese Strategie beruht auf mehreren Grundsätzen: Verhütung der Radikalisierung und der Rekrutierung, Schutz der Bevölkerung und der Infrastrukturen, Unschädlichmachung der logistischen Netzwerke der Terroristen sowie die als Reaktion auf Terroranschläge zu treffenden Massnahmen. Ende 2005 ist auch ein Aktionsplan gegen die Radikalisierung und die Rekrutierung durch Terroristengruppierungen angenommen worden.

Die EU zieht die Schaffung einer nicht-permanenten Struktur in Betracht, in der insbesondere die amtierende Präsidenschaft, der Anti-Terrorismus-Koordinator der EU, der Hohe Vertreter für die GASP, der Kommissionspräsident und die Vertreter der von einer Krisensituation (hervorgerufen durch Terroranschläge mit Benutzung von biologischen oder chemischen Waffen) in erster Linie betroffenen Staaten vereinigt würden. Ziel ist, eine bessere Reaktion der EU im Fall von Krisen dieser Art zu erlauben.

### **3.2.2.7 Aussenbeziehungen**

#### **3.2.2.7.1 Gemeinsame Handelspolitik**

Die Handelspolitik der EU gehört zu den Gemeinschaftspolitiken der ersten Stunde (Art. 131 ff. EGV). Als Folge der Zollunion war die gemeinsame Handelspolitik zunächst auf den Warenverkehr und Massnahmen «an der Grenze» konzentriert. Der Dienstleistungssektor und die Politik «hinter der Grenze» wurden schrittweise «vergemeinschaftet». Entscheidende Faktoren sind die wirtschaftliche und rechtliche Integration sowie das Bestreben, Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen in der EU zu vermeiden.

<sup>115</sup> ABl. L 12 vom 16.1.2001, S. 1

In den Aussenbeziehungen der EU spielt die Handelspolitik eine – zunehmend nicht nur ökonomisch motivierte – zentrale Rolle. Sie weist unterschiedliche räumliche Dimensionen auf. Auf globaler Ebene strebt die EU, in erster Linie im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), gleichzeitig eine Öffnung als auch ein besseres Funktionieren der zunehmend integrierten Märkte an. Im Rahmen ihrer Aussenwirtschaftspolitik knüpft die EU ein Netz von Abkommen zur Errichtung von Freihandelsbeziehungen, zunächst mit Staaten in Europa und im Mittelmeerraum, seit Neuem auch mit Handelspartnern weltweit. Handelsabkommen mit regionalen Bündnissen wie dem Mercosur oder dem Golfkooperationsrat sind derzeit in Verhandlung. Auf der Grundlage des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) gewährt die EU Entwicklungs- und Transitionsländern präferenziellen Zugang zu ihrem Markt.

### **3.2.2.7.2                    Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)**

Die Konstituierung und Weiterentwicklung der GASP der EU in den Verträgen von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) steht in engem Zusammenhang mit der Aussenhandelspolitik. Die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung der EU erfordert die Stärkung des allgemeinen Rahmens für die Aussenbeziehungen. Gleichzeitig trägt die EU über die Aussenpolitik die Grundwerte der Gemeinschaft – Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte – nach aussen und tritt als globale Akteurin auf.

Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) bleibt als zweite Säule der EU intergouvernementale Zusammenarbeit, die über spezialisierte Institutionen und Instrumente umgesetzt wird (Art. 11 ff. EUV). Die Ernennung des Hohen Vertreters für die GASP verleiht der EU mehr Profil. Über gemeinsame Strategien, Aktionen, Standpunkte, Erklärungen oder internationale Übereinkünfte wird die aussenpolitische Aktion definiert und verrechtlicht.

Die Zunahme gemeinsamer Erklärungen zu politischen Ereignissen oder von Sanktionen gegen bestimmte Länder ebenso wie der kollektive Auftritt in internationalen Organisationen wie der UNO oder der OSZE haben Identität und Einfluss der EU erheblich gestärkt. Die Ernennung von Sondergesandten des Hohen Vertreters für die GASP etwa für den Nahen Osten oder den Balkan geben der EU-Aussenpolitik in Schlüsselregionen ein Gesicht. Die EU führt Dialoge mit Drittstaaten oder Staatenorganisationen, beispielsweise mit den USA oder der ASEAN (ASEM), oder verhandelt in Konfliktkontexten wie mit dem Iran über das Nukleardossier (EU-3).

### **3.2.2.7.3                    Menschenrechtspolitik**

Auch in der Menschenrechtspolitik hat die EU ihr Profil in multilateralen Foren wie der UNO oder dem Europarat ebenso wie über spezialisierte Menschenrechtsdialoge oder –gespräche mit Staaten wie China oder Russland, erhöht. Zur Konkretisierung der Rahmenbedingungen verabschiedete der Rat in den letzten Jahren Leitlinien zur Todesstrafe (1998), zur Folter (2001), zu Menschenrechtsdialogen mit Drittländern (2001), zu Kindern in bewaffneten Konflikten (2003) sowie zu Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern (2004). Mit der Ernennung eines persönlichen Beauftragten für die Menschenrechte im Januar 2005 unterstrich der Hohe Vertreter

die Bedeutung der Menschenrechtspolitik für die EU. Sein Mandat steht als Ergänzung zu den wechselnden Präsidentschaften für Kontinuität und umfasst als wichtiges Element auch das Mainstreaming der Menschenrechte in andere aussenpolitische Aktionsfelder.

#### **3.2.2.7.4 Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)**

Die Konflikte der 90er-Jahre auf dem Balkan, welche die Region destabilisierten und Flüchtlingsströme auslösten, haben der EU die eigene Schwäche bei der Reaktion auf Krisen vorgeführt. 1999 regte der Europäische Rat in Anwendung des Vertrags von Amsterdam die Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) an. Die ESVP ist der operative Arm der GASP und hat die Umsetzung der «Petersberg-Aufgaben», den Kampf gegen Terrorismus und Massenvernichtungswaffen, sowie die Zusammenarbeit bei der Rüstung zum Ziel. Die «Petersberg-Aufgaben» umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung einschliesslich Massnahmen zur Wiederherstellung des Friedens. Der Verfassungsvertrag sähe als Ziel die schrittweise Verwirklichung einer gemeinsamen Verteidigung einschliesslich einer gegenseitigen Beistandsverpflichtung vor.

Für die Durchführung militärrelevanter Friedensoperationen entwickelte die EU das Europäische Streitkräfteziel 2010, das eine mögliche Verlegung grösserer Truppenverbände vorsieht, sowie das Konzept der mobilen Kampftruppen («Battle Groups»), die innerhalb von fünf Tagen für kurze Kriseneinsätze zur Verfügung stehen sollten. Eine Kooperation bei militärischen Kriseneinsätzen wurde mit der NATO im Berlin-Plus Abkommen im Dezember 2003 vereinbart. Die Entwicklung der militärischen Kapazitäten der EU steht allerdings noch am Anfang. Der Entscheid zur Entsendung von Truppenverbänden bleibt im nationalen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten.

Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) «ein sicheres Europa in einer besseren Welt» legte die EU im Dezember 2003 ihre Prioritäten in der Sicherheitspolitik fest. Die EU will eine globale Akteurin sein, die zur Übernahme von mehr Verantwortung bereit ist. Dabei operiert sie mit einem modernen Konzept menschlicher Sicherheit, welches auf die Risiken und Herausforderungen einer globalisierten Welt mit einer Kombination ziviler und militärischer Instrumente des Krisenmanagements antwortet. Die EU hat dieses Konzept seit 2003 in fünfzehn Friedensoperationen (Stand Juni 2006) auf dem Terrain umgesetzt. So namentlich in Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Kongo, Indonesien oder den palästinensischen Autonomiegebieten. Die Wirksamkeit der Missionen soll mittels eines ganzheitlichen Ansatzes über die Kombination mit anderen Instrumenten, beispielsweise der Entwicklungszusammenarbeit, erhöht werden.

#### **3.2.2.7.5 Entwicklungspolitik**

Die Entwicklungszusammenarbeit ist ein zentrales Element der EU-Aussenbeziehungen (Art. 177 ff. EGV). Die EU und deren Mitgliedstaaten stellen mit rund 30 Milliarden Euro mehr als die Hälfte der internationalen Entwicklungsgelder bereit. Im Mai 2005 haben sich die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, bis zum Jahr

2010 einen Anteil von 0,56 % ihres BNE und bis zum Jahr 2015 einen Anteil von 0,70 % ihres BNE für die Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden. Ihre Ziele sind die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern, deren nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung und deren harmonische, schrittweise Eingliederung in die Weltwirtschaft. Basierend auf den UN-Millenniumszielen hat die EU zur Umsetzung dieser Vorgaben Ende 2005 ihre Ausrichtung in einem Strategiepapier festgehalten. Der «Europäische Konsens» stellt die bessere Koordinierung der Geber sowie die Eigenanstrengungen der Partnerländer in den Mittelpunkt. Heute finanziert die EU Projekte in 168 Ländern, wobei das Schwergewicht im südlichen Afrika liegt.

### **3.2.2.8 Schlussfolgerung**

Wie der Fächer der vorstehend beschriebenen EU-Politiken aufzeigt, ist die Union gegenwärtig in den verschiedensten Gesellschaftsbereichen tätig. Unabhängig vom Umfang ihrer Befugnisse berühren diese eine beträchtliche Anzahl von früher den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Zuständigkeiten und bringen so einen wachsenden Einfluss der EU auf das tägliche Leben ihrer Bürgerinnen und Bürger und eine immer vorherrschendere Rolle der EU auf dem internationalen Parkett mit sich.

## **3.2.3 Finanzrahmen der EU**

### **3.2.3.1 Haushalt (Jahreshaushaltsplan)**

Die Politiken und Aktionen der EU werden durch einen gemeinsamen Haushalt finanziert, der 2006 112 Milliarden Euro (etwa 175 Mrd. CHF) beträgt, beziehungsweise 1,01 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Fünfundzwanzig (was pro Einwohner der EU etwa 0,65 Euro oder 1 CHF pro Tag darstellt). Bis Ende 2006 verteilen sich die Ausgaben der EU nach dem aktuellen Haushaltsplan wie folgt:

- Gemeinsame Agrarpolitik (45,5 %)
- Strukturpolitische Massnahmen (31,6 %)
- interne Politiken (7,9 %)
- externe Aktionen (4,8 %)
- Heranführungsstrategie im Rahmen der Erweiterung (2,6 %)
- Verwaltungsausgaben (5,9 %)
- Garantien, Reserven, Kompensationen (1,4 %).

Die Hauptbegünstigten dieses Haushalts sind z.B. die Landwirte, die wirtschaftlich schwachen Regionen, die Forschungszentren, die Studenten, die Drittländer, die NGOs, die kleinen Unternehmen.

Die EU verfügt somit über ihre «eigenen Mittel» zur Finanzierung ihrer Ausgaben. Das bedeutet, dass sie zum Einzug dieser Mittel berechtigt ist, und die von den Mitgliedstaaten zu leistenden Zahlungen zudem nicht jährlich neu ausgehandelt werden müssen. Der zur Finanzierung des Haushalts notwendige Totalbetrag ergibt sich automatisch aus der Höhe der gesamten genehmigten Ausgaben. Die von den

verschiedenen Mitgliedstaaten zu leistenden Beiträge beruhen auf den einvernehmlich definierten gemeinschaftlichen Finanzierungsregeln.

Der EU-Haushalt darf nicht defizitär sein. Die Haushaltseinnahmen müssen daher die gesamten Ausgaben decken und stammen aus drei Hauptquellen:

- den herkömmlichen Eigenmitteln (welche 12,7 % des Haushalts ausmachen): sie bestehen hauptsächlich in Zolleinnahmen auf der Einfuhr von Produkten aus Drittländern; sie bringen etwa 14 Milliarden Euro ein;
- den auf der Mehrwertsteuer (MWST) beruhenden Mitteln (welche 14,2 % des Haushalts ausmachen): diese beruhen auf einem einheitlichen Prozentsatz (0,31 %), der auf die MWST-Bemessungsgrundlage jedes Mitgliedstaats angewendet wird, welche gemäss den EU-Regeln harmonisiert worden ist; die MWST-Quelle beträgt etwa 15,9 Milliarden Euro;
- den auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) beruhenden Mitteln (welche 72 % des Haushalts ausmachen): sie basieren auf einem einheitlichen auf das BNE jedes Mitgliedstaates angewendeten Prozentsatz; obwohl es sich um ein Ausgleichselement handelt, stellt diese Quelle heute die wichtigste Einnahmequelle dar, und umfasst 80,56 Milliarden Euro.

Der Haushalt erhält auch andere Einnahmen, etwa die vom EU-Personal auf ihr Entgelt bezahlten Abgaben, oder die Beiträge von Drittländern an bestimmte Gemeinschaftsprogramme usw. Diese verschiedenen Quellen stellen etwa 1 % des Haushalts dar, also ungefähr eine Milliarde Euro.

Die Kommission plädiert seit mehreren Jahren für die Einführung einer neuen Steuerquelle, die bis zur Hälfte des Haushalts decken und dem Gemeinschaftshaushalt erlauben würde, sich von den langen Haushaltsverhandlungen zu befreien, denen sich die Mitgliedstaaten alle sieben Jahre hingeben.

Die Einnahmen fliessen nicht ganz proportional zum Reichtum des Mitgliedstaates in den Haushalt, dies wegen der Natur der ersten beiden erwähnten Eigenquellen, dem spezifisch dem Vereinigten Königreich gewährten und anlässlich des Europäischen Rates vom 15.–16. Dezember 2005 angepassten Rabatt und wegen der den Niederlanden, Schweden, Deutschland und Österreich anlässlich des selben Gipfels neu gewährten Zahlungsermässigungen.

Ebenso fliessen die Gelder nicht proportional an die Mitgliedstaaten, sondern gemäss den Prioritäten, die die EU definiert hat und die sich um vorrangige Bedürfnisse drehen. Einige Staaten befinden sich so in einer Position als Nettozahler, während andere Nettobezüger sind.

Allgemein sollten noch zwei mit dem Haushalt verbundene Aspekte erwähnt werden, die Finanzkontrolle und die Betrugsbekämpfung.

Die EU verfügt über mehrere Kontrollebenen, um sich der ordnungsgemässen Ausführung des Haushalts zu vergewissern. An erster Stelle gibt es eine *interne Kontrolle* auf der Ebene jeder Generaldirektion der Kommission. Sodann gibt es eine *externe Kontrolle*, die durch den europäischen Rechnungshof ausgeübt wird, welcher eine unabhängige Kontrolle der EU-Rechnungen vornimmt. Schliesslich gibt es ein *Entlastungsverfahren durch das Europäische Parlament*. Dieses stellt den politischen Aspekt der externen Kontrolle der Haushaltsausführung dar und definiert sich als Beschluss, durch welchen das Europäische Parlament auf Empfehlung des Rates die Kommission für ihre Verwaltung «befreit», wodurch der Haushalt geschlossen

wird. Das Parlament hat nur ein einziges Mal, im Jahr 1998, die Entlastung der Kommission verweigert, was einige Monate später (am 15. März 1999) zum Rücktritt der gesamten von Jacques Santer präsidierten Kommission geführt hat.

Seit einigen Jahren legen die Gemeinschaftsinstitutionen und die Mitgliedstaaten grossen Wert auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU. Dies hat 1999 insbesondere zur Schaffung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) geführt. Dieses Organ hat die Aufgabe, die finanziellen Interessen der EU zu schützen und den Betrug, die Korruption und alle anderen, einschliesslich der innerhalb der europäischen Institutionen begangenen, rechtswidrigen Handlungen zu bekämpfen. Das OLAF verfügt zu diesem Zweck sowohl im Inneren als auch ausserhalb der Gemeinschaftsinstitutionen über eine unabhängige Untersuchungsbefugnis und unterstützt auch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in ihren Tätigkeiten zur Betrugsbekämpfung. Das OLAF trägt ausserdem zur Ausarbeitung der Strategie der EU zur Betrugsbekämpfung bei und ergreift die notwendigen Initiativen zur Stärkung der Gesetzgebung in diesem Bereich. Ihm steht ebenfalls die Kompetenz zu, diesbezügliche Abkommen mit den Drittstaaten (wie der Schweiz) auszuhandeln. In der Zwischenzeit führen immer mehr Untersuchungen zu konkreten Resultaten, was sich insbesondere in einer Zunahme der eingezogenen Beträge äussert.

### **3.2.3.2                    Finanzielle Vorausschau**

Die Finanzielle Vorausschau (FV) bestimmt die Höchstausgaben, innerhalb derer sich der Jahreshaushalt im Laufe einer Zeitspanne von im Allgemeinen sieben Jahren bewegen muss. Sie stellt den finanziellen Ausdruck der bei der Führung der EU-Politiken festgehaltenen Prioritäten sowie ein Instrument der Planung und der Haushaltsdisziplin dar.

Der aktuelle Finanzrahmen (2000–2006) läuft Ende 2006 aus. Für die FV 2007–2013 wurde am 4. April 2006 eine Einigung erzielt, die vom Europäischen Parlament und vom Rat im Mai 2006 bestätigt wurde. Die FV 2007–2013 ist somit auf 864 Milliarden Euro (oder 1,045 % des BNE der EU) festgesetzt. Die Kohäsionspolitik und die GAP stellen weiterhin den grössten Teil der FV dar (36 % bzw. 35 %).

Das Jahr 2009 wird von einer Neubeurteilung aller Haushaltsausgaben und –einnahmen, insbesondere derjenigen der GAP und der Britischen Rückvergütung geprägt sein. Es zeichnet sich schon jetzt ab, dass das Vereinigte Königreich die Überprüfung der Rückvergütung, die es geniesst, von einer Senkung der Ausgaben der GAP abhängig macht. Der Bericht, den die Kommission verfassen wird, wird die Grundlage für die zukünftigen Reformen der EU-Politiken und der Vorbereitungsarbeit für die FV nach 2013 bilden.

## **4 Analyse der Auswirkungen der wichtigsten Instrumente der Europapolitik in Bezug auf Schlüsselbereiche**

### **4.1 Einleitung**

Der vorliegende Teil analysiert aus schweizerischer Sicht die Auswirkungen zentraler europapolitischer Instrumente auf rund zwanzig Schlüsselbereiche. Letztere wurden in Anbetracht ihrer Bedeutung für die Europadebatte in der Schweiz ausgewählt und widerspiegeln Grundsatzfragen, die sich die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz regelmässig stellen.

Um den Untersuchungsrastrer zu vereinfachen, wurden die Instrumente in drei allgemeine Kategorien eingeteilt, in Anlehnung an die bestehenden rechtlichen Realitäten. Es handelt sich dabei um: die bilaterale Zusammenarbeit, die multilaterale Zusammenarbeit sowie die Instrumente des Beitritts. Diese Einteilung gründet auch auf der Erkenntnis, dass die Untersuchung dann nützlich und präzise ist, wenn sie auf bekannten Modellen beruht. Es gilt jedoch in Erinnerung zu behalten, dass diese Instrumente sich nicht gegenseitig ausschliessen und dass sie gewisse in Raum und Zeit modulierbare Elemente umfassen können. Zum Beispiel bieten die bilateralen Abkommen Entwicklungsmöglichkeiten sowohl auf institutioneller als auch auf inhaltlicher Ebene mit der Aushandlung von neuen Abkommen über wichtige Bereiche des Acquis (zum Beispiel die Dienstleistungsfreiheit). Sie können auch zu einer engeren Assoziierungsform führen, die auf einer neuen Grundlage beruhen würde. Obwohl das Instrument des Beitritts das umfassendste ist – es beruht auf einer vollen Teilnahme an den Institutionen mit im Gegenzug einer integralen Übernahme des Acquis communautaire in sämtlichen Tätigkeitsbereichen der EU – hindert dies ebenfalls nicht daran, differenzierte Teilnahmeformen an der EU in spezifischen, beschränkten Bereichen in Betracht zu ziehen, auch wenn die EU heute ein solches Teilnahmmodell für Beitrittskandidaten nicht anbietet. Die EU ist in ständiger Entwicklung, und diese beeinflusst auch ihr Verhältnis zur Schweiz. Die modulierbaren Elemente fliessen, wo immer möglich, in den Untersuchungsrastrer ein. Diese Vorgehensweise erlaubt einen nuancierten Blick auf eine vorstellbare oder wünschbare Entwicklung in einem besonderen Bereich. Der Gebrauch der bestehenden oder die Ausgestaltung neuer Instrumente ist sicherlich dann möglich, wenn dies im gemeinsamen Interesse der beiden Partner liegt. Die Kreativität findet jedoch am Willen des anderen Partners ihre Grenze.

Die Untersuchung bezweckt, auf konkrete und objektive Weise die Auswirkungen der Hauptinstrumente auf die Schlüsselbereiche darzulegen. Im Vordergrund stehen die Auswirkungen hinsichtlich der Entscheidungsautonomie und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Wo angebracht oder für notwendig befunden, regt die Untersuchung wünschbare Entwicklungen sowie allfällige interne Reformen an.

## 4.2 Die allgemeinen Auswirkungen der Instrumente der bilateralen Zusammenarbeit

### 4.2.1 Politische und institutionelle Aspekte

Die bilaterale Zusammenarbeit hat für die Schweiz keine Anpassung der *direktdemokratischen Instrumente* zur Folge. Bilaterale Abkommen und ihre allfälligen Anpassungen sind völkerrechtliche Verträge, die dann dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden, wenn sie wichtige rechtssetzende Bestimmungen beinhalten oder den Erlass bzw. die Änderung eines Bundesgesetzes erfordern. Erfordert die Umsetzung eines Abkommens eine Anpassung auf Gesetzesstufe, untersteht diese dem fakultativen Referendum. Das Gleiche gilt, wenn ein bilaterales Abkommen Kompetenzen an den Bundesrat delegiert (z.B. für technische Anpassungen des Abkommens). Auch die *föderalistischen Strukturen* bleiben gewahrt: Die Kantone werden bei den Verhandlungen einbezogen. Sie werden über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) informiert und konsultiert. Oft sind die Kantone direkt in den Schweizer Delegationen vertreten. Soweit ihre Zuständigkeitsbereiche betroffen sind, sind sie für die Umsetzung der Abkommen verantwortlich. Zudem sind die Kantone beteiligt, wenn es um die Festlegung der schweizerischen Position bei der Weiterentwicklung eines Abkommens geht, z.B. im Rahmen der Arbeitsgruppen zu Schengen. Die bilaterale Zusammenarbeit erfordert schliesslich derzeit keine Anpassungen der *schweizerischen Institutionen*.

#### 4.2.1.1 Direkte Demokratie

Die bilaterale Zusammenarbeit erfordert keine Änderungen an den Instrumenten der direkten Demokratie. Im Einzelnen kann das fakultative Referendum in folgenden Entscheidungssituationen zur Anwendung kommen:

- *Bilaterale Verträge*. Bilaterale Verträge sind Staatsverträge. Enthalten sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen oder erfordert ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen, so untersteht ihr Abschluss und ihre spätere Änderung dem *fakultativen Staatsvertragsreferendum* (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV).
- *Umsetzungsgesetze*. Erfordert die Umsetzung eines Abkommens den Erlass oder die Änderung von Gesetzen, so unterstehen diese Gesetzesanpassungen dem *fakultativen Referendum* (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV bzw. entsprechende kantonale Bestimmungen). Die zur innerstaatlichen Umsetzung dienenden Änderungen der Bundesgesetzgebung können in den Genehmigungsbeschluss des Abkommens aufgenommen werden (Art. 141a Abs. 2 BV).
- *Delegationsnormen*. Die Abkommen können Delegationsnormen enthalten, welche die gemischten Ausschüsse ermächtigen, gewisse Anhänge oder Anlagen der Abkommen anzupassen. Abkommen oder Umsetzungsgesetze können auch Delegationsnormen enthalten, welche den Bundesrat zum Abschluss weiterer Abkommen ermächtigen; schliesslich können Umsetzungsgesetze den Bundesrat zum Erlass ergänzender Bestimmungen ermächtigen. Entsprechende Delegationsnormen haben die verfassungsrecht-

lichen Voraussetzungen für deren Zulässigkeit zu erfüllen, namentlich sind Gesetzesdelegationen in einen referendumspflichtigen Erlass zu kleiden.

Die in den Abkommen enthaltene Vorgabe der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen bzw. praktische Erfordernisse bedingen eine laufende Anpassung an die neueren Entwicklungen, um das gute Funktionieren der Abkommen sowie die Rechtssicherheit zu gewährleisten. Entsprechend bestehen – wie erwähnt – teilweise Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat oder an die gemischten Ausschüsse. Die Abkommen zu Schengen/Dublin sehen darüber hinaus die Übernahme der Weiterentwicklung des *Acquis communautaire* durch die Schweiz vor. Die Übernahme neuen Rechts stellt jeweils einen völkerrechtlichen Vertrag dar, welcher durch das zuständige Organ zu genehmigen ist und je nach Inhalt dem Referendum untersteht. Unser Land ist zwar nicht verpflichtet, die Fortentwicklung des Schengen/Dublin-Rechts zu übernehmen. Praktisch dürfte eine Nichtübernahme aber schwierig sein, da sie mit dem Risiko verbunden ist, dass als *ultima Ratio* das gesamte Abkommen beendet wird.

Zuweilen sind Abkommen rechtlich miteinander verbunden (so genannte «Guillotineklausel»; Beispiel: Bilaterale I). Auch in diesem Fall folgt die Genehmigung der einzelnen Staatsverträge dem ordentlichen innerstaatlichen Verfahren und untersteht je nach Vertragsinhalt dem Referendum. Durch die rechtliche Verknüpfung wird der Entscheidungsspielraum der Schweiz jedoch *de facto* eingengt.

#### 4.2.1.2 Föderalismus

Die föderale Zusammenarbeit im Rahmen der bilateralen Annäherung kann sich auf die grundsätzlich positiven Erfahrungen mit den bilateralen Abkommen I und II abstützen:

- *Mitwirkung der Kantone bei den Verhandlungen.* Die Kantone wurden im Rahmen der bilateralen Abkommen I und II im Vorfeld und während der Verhandlungen durch den Bund über die KdK umfassend informiert und konsultiert. Die von der KdK vorgeschlagenen Experten haben als Mitglieder der Schweizer Delegation an den Verhandlungen teilgenommen. Die Stellungnahmen der Kantone sind in den Verhandlungsprozess eingeflossen (Beispiel: Anwendbarkeit der bestehenden Gesetzgebungsmechanismen bei der Übernahme von künftigem Schengener/Dubliner Recht).
- *Mitwirkung bei der Umsetzung.* Die bisherigen Verträge betreffen schwergewichtig Kompetenzen des Bundes. Namentlich in den Bereichen Landverkehr (z.B. Verkehrsplanung und -führung), Personenverkehr (z.B. Familienzulagen), Schengen/Dublin (Polizei) und öffentliches Beschaffungswesen sind aber auch wichtige *Kompetenzen der Kantone* betroffen. Die Kantone müssen in den entsprechenden Bereichen die *Umsetzung* der bilateralen Verträge sicherstellen. Dabei geht es auch um die Frage der *Anpassung an die Änderungen des EU-Rechts*. Die bilateralen Verträge sind zwar als statische Verträge konzipiert. Aus Gründen der Praktikabilität wird aber faktisch ein Auseinanderdriften zwischen bilateralem Recht und dem sich wandelnden EU-Recht (Änderung von Sekundärrecht, Rechtsprechung des EuGH) möglichst vermieden. Da von solchen Änderungen auch die Kantone betroffen sind, bedingt dies, dass sie sich laufend über die Entwicklungen im Gemein-

schaftsrecht informieren. Zu diesem Zweck sind sie sowohl in Arbeitsgruppen des Bundes wie auch in die Arbeiten der meisten gemischten Ausschüsse integriert.

- *Mitwirkung bei der Weiterentwicklung der Abkommen.* Die Abkommen zu Schengen/Dublin enthalten Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklung des EU-Rechts durch unser Land. Die Schweiz – und in den Bereichen, in denen ihre Kompetenzen betroffen sind, namentlich auch die Kantone – ist dabei in die Entscheidvorbereitung neuen Gemeinschaftsrechts einbezogen. Mit dem neu geschaffenen Informationsbeauftragten Schengen/Dublin beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, mit den Kantonsvertretern beim Integrationsbüro EDA/EVD und bei der schweizerischen EU-Mission in Brüssel sowie mit der Begleitorganisation Schengen/Dublin (BOSD) der KdK wird sichergestellt, dass die Kantone laufend und umfassend über neue Entwicklungen im Schengen/Dublin-Dossier informiert werden und dass sie ihre Anliegen in die Arbeitsgruppen des Rates und der Kommission einbringen können.

Es ist möglich, dass zusätzliche bilaterale Verträge die Kantone massgeblich betreffen und eine namhafte Intensivierung der Zusammenarbeit Bund-Kantone erfordern. Gegebenenfalls kann es sich als angezeigt erweisen, Informationsbeauftragte der Kantone in weiteren Departementen des Bundes einzubetten. Es wäre darüber hinaus prüfenswert, gestützt auf Artikel 55 BV und das Mitwirkungsgesetz<sup>116</sup> ein Rahmenabkommen Bund-Kantone über die Zusammenarbeit in der Europapolitik abzuschliessen. Im Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin ist für diesen Bereich eine solche Vereinbarung vorgesehen<sup>117</sup>.

#### 4.2.1.3 Weitere institutionelle Aspekte

Der bilaterale Weg erfordert derzeit keine Anpassungen an den bestehenden verfassungsmässigen Institutionen der Schweiz.

Die Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der bilateralen Verträge folgt den Regeln der klassischen Zusammenarbeit zwischen Staaten, wonach Entscheidungen im Konsens gefällt werden. Die meisten Abkommen sehen die Einsetzung gemischter Ausschüsse vor, welche die Anwendung der Abkommen und die Weiterentwicklung des Rechts der Vertragsparteien beobachten, zum Teil ermächtigt sind, Anhänger der Abkommen anzupassen, sowie gewisse Aufgaben zur Ausräumung von Differenzen zwischen den Vertragsparteien wahrnehmen. Diese gemischten Ausschüsse entscheiden im Konsens, also einstimmig. In unterschiedlichem Ausmass sehen die Abkommen auch eine Mitwirkung der Schweiz an den EU-internen Entscheidvorbereitungen vor (*decision shaping*).

<sup>116</sup> Bundesgesetz vom 22. Dez. 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK, SR 138.1).

<sup>117</sup> Art. 1 Abs. 2 Bundesbeschluss vom 17. Dez. 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin, BBl 2004 7149.

Weder bei Bundesrat und Parlament noch bei den Gerichten haben die bisherigen Erfahrungen mit den bilateralen Abkommen Änderungen in der institutionellen Ausgestaltung als nötig erscheinen lassen. Wird der bilaterale Weg weiterverfolgt und erhöht sich die Intensität der Zusammenarbeit, so wären auf Grund der Erfahrungen allfällige Anpassungen sowohl auf Regierungsebene wie auch beim Parlament vorab im geltenden rechtlichen Rahmen zu prüfen. Diesfalls kann auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen nötig sein. Diese ist – zum Teil in Ansätzen – bereits erfolgt.

#### 4.2.2                    **Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Forschung und Gesundheitswesen**

Die Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) auf den *Arbeitsmarkt* entsprechen bisher den Erwartungen wie auch den Bedürfnissen der Wirtschaft: Während die Kontingente für Daueraufenthalte (5 Jahre) seit Inkraftsetzung ausgeschöpft wurden, wurden die Kurzaufenthaltsbewilligungen (bis 12 Monate) in den ersten zweieinhalb Jahren zu 60 %, im Jahre 2005 zu 68 % beansprucht. Das Freizügigkeitsabkommen zeigt keinen nennenswerten Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote; diese entwickelt sich entsprechend dem Konjunkturverlauf. Die bisherigen Kontrollen zeigen, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen in der grossen Mehrzahl der Fälle eingehalten werden. Bisher liess sich weder in der allgemeinen noch in der branchenspezifischen Lohnentwicklung ein lohndämpfender Effekt des FZA ausmachen. Gemäss Studien dürfte auch die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten keine massgebende Wirkung auf das Lohnniveau haben. Sie wird wohl gering bleiben, und die einheimischen Arbeitskräfte würden dadurch nicht verdrängt. Der Personenverkehr wird erst nach Ablauf der Übergangsfristen vollständig liberalisiert sein, zu einem Zeitpunkt, wenn die Zahl der erwerbstätigen Bevölkerung in der Schweiz aufgrund der demografischen Entwicklung abnimmt. 2009 hat das Schweizer Volk die Möglichkeit, in einer Abstimmung über die Weiterführung des FZA zu entscheiden. Ebenso kann gegen jeden Beschluss des schweizerischen Parlaments, das Abkommen auf neue EU-Mitgliedstaaten auszudehnen, das Referendum ergriffen werden. Mit Ausnahme der Koordination der nationalen Sozialversicherungssysteme im Rahmen der Personenfreizügigkeit ist die *Sozialpolitik* nicht von den bilateralen Abkommen erfasst. Im Rahmen des bilateralen Forschungsabkommens über die wissenschaftliche Zusammenarbeit beteiligt sich die Schweiz an den *Forschungsrahmenprogrammen* (FRP) der EU. Dieses Abkommen wurde bereits erneuert, um die Beteiligung an den 6. Rahmenprogrammen (2003–2006) ab 1. Januar 2004 zu ermöglichen. Im Hinblick auf die Schweizer Teilnahme an den 7. Rahmenprogrammen (2007–2013) muss es wiederum erneuert werden. Die Beteiligung an den *EU-Bildungsprogrammen* für die Laufzeit 2007–2013 ist ebenfalls auszuhandeln. Da die Teilnahme an jeder neuen Programmgeneration jeweils neu verhandelt werden muss, besteht das Risiko von Verzögerungen. Im Bereich der öffentlichen *Gesundheit* werden zurzeit exploratorische Gespräche geführt, insbesondere über eine Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit sowie am Europäischen Zentrum für die Prävention und Bekämpfung von Seuchen.

#### 4.2.2.1

### Arbeitsmarkt und Arbeitnehmerschutz

Der Zugang von EU-Angehörigen zum Arbeitsmarkt in der Schweiz (und umgekehrt) ist im Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) vom 21. Juni 1999<sup>118</sup> und in seinem Zusatzprotokoll vom 26. Oktober 2004<sup>119</sup>, in Kraft getreten am 1. April 2006, geregelt. Der Zweck dieser Texte ist die Einführung der Personenfreizügigkeit mittels eines schrittweisen Öffnungsprozesses: Bis am 31. Mai 2007 sind die Angehörigen der fünfzehn vor 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten (EU-15) sowie Malta und Zypern noch Kontingenten unterstellt; diejenigen der neuen Mitgliedstaaten (ausser Malta und Zypern) ihrerseits unterliegen bis am 30. April 2011 Quoten. Bis zu diesem Zeitpunkt darf die Schweiz auch den Vorrang für auf dem Arbeitsmarkt integrierte Arbeitnehmer und die vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen beibehalten<sup>120</sup>.

Gleichzeitig mit dem Ende des Vorrangs der inländischen Arbeitnehmer und der Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen gegenüber den EU-15 (1. Juni 2004) hat die Schweiz eine ganze Reihe von flankierenden Massnahmen eingeführt, die dazu bestimmt sind, Lohn- und Sozialdumping zu verhindern. Diese Massnahmen erleichtern unter anderem die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und erlauben es, durch Normalarbeitsverträge für einen begrenzten Zeitraum verbindliche Mindestlöhne einzuführen. Ferner regeln die flankierenden Massnahmen die Arbeitsbedingungen der aus dem Ausland entsandten Arbeitnehmer.

Die Bilanz<sup>121</sup> für die auf das Inkrafttreten des FZA am 1. Juni 2002 folgenden ersten zweieinhalb Jahre ist insgesamt positiv. Die Zuwanderung hat sich im Rahmen der Erwartungen und gemäss den Bedürfnissen des Wirtschaftsstandorts Schweiz entwickelt. Die Zuwanderung von Personen aus dem EU-15/EFTA-Raum hat leicht zugenommen. Demgegenüber hat die Anzahl von Personen aus Drittländern abgenommen. Insgesamt hat die Zuwanderung abgenommen, wie dies für eine Phase schwacher Konjunktur typisch ist.

Gemessen an der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung fiel die Nachfrage nach Arbeitskräften aus dem EU-15/EFTA-Raum relativ hoch aus. Die Kontingente für Daueraufenthaltsbewilligungen wurden trotz des Vorrangs der inländischen Arbeitnehmer in der genannten Zeitspanne ausgeschöpft, während diejenigen für Kurzaufenthalter (bis 12 Monate) in den ersten zweieinhalb Jahren zu 60 %, im Jahre 2005 zu 68% beansprucht wurden, was auf einen Nachholbedarf insbesondere bei der Rekrutierung ausländischer Dauer-Arbeitskräfte hindeutet. Dies zeigt, dass die Schweizer Wirtschaft auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist und dass das FZA erlaubt, auf diese Nachfrage zu reagieren.

<sup>118</sup> SR **0.142.112.681**

<sup>119</sup> BBl **2004** 5891 6565. Mit Bezug auf die EFTA-Staaten (Norwegen, Island und Liechtenstein) wurde im Rahmen der revidierten EFTA-Konvention ebenfalls die stufenweise Einführung der Freizügigkeit bis 2007 vereinbart. Liechtenstein kommt in den Genuss eines Sonderregimes (dauerhafte, restriktive Kontingente).

<sup>120</sup> Malta und Zypern stellen in dieser Hinsicht Ausnahmen in dem Sinne dar, dass sie dem gleichen Übergangsregime wie die EU-15 unterstehen.

<sup>121</sup> SECO, BFM, BFS: «Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt: Eine erste Bilanz» Bern 2005; [http://www.europa.admin.ch/ba/weiter/pers/d/pr\\_050628\\_1.pdf](http://www.europa.admin.ch/ba/weiter/pers/d/pr_050628_1.pdf); SECO, BFM, BFS, «Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt – 2. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU für die Periode vom 1. Juni 2002–31. Dezember 2005», Bern 2006.

Die Einführung der Personenfreizügigkeit hatte keinen entscheidenden Einfluss auf die Zu- oder Abnahme der Arbeitslosigkeit; diese entwickelte sich entsprechend dem Konjunkturverlauf. Auch die Branchen mit der höchsten Zuwanderung von EU-Arbeitskräften zeigten keine neuen Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit. Ausserdem offenbaren die 2005 im Rahmen der flankierenden Massnahmen durchgeführten Kontrollen zur Bekämpfung des Lohn- und Sozialdumpings – obwohl ihre Zahl im Vergleich zu 2004 um 60 % zugenommen hat –, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen mehrheitlich eingehalten worden sind. Der Anteil der Verstösse und vermuteten Missbräuche belief sich auf 6,7 % der kontrollierten Unternehmen beziehungsweise auf rund 16 % der kontrollierten Personen<sup>122</sup>. Da diese flankierenden Massnahmen auf alle Arbeitnehmer anwendbar sind, können die festgestellten Missbräuche sowohl Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Inland als auch aus der EU oder aus Drittstaaten betreffen.

Am 1. April 2006 ist das Protokoll zur Ausdehnung des FZA auf die neuen EU-Mitgliedstaaten<sup>123</sup> in Kraft getreten. Eine Studie über die möglichen Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den schweizerischen Arbeitsmarkt zeigt, dass die Zuwanderung aus neuen EU-Mitgliedstaaten langfristig unbedeutend bleiben wird. Es ist mit keiner nennenswerten Zunahme der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Der Druck auf die Löhne wird schwach bleiben<sup>124</sup>.

Die Informationen über die ersten dreieinhalb Jahre mit Personenfreizügigkeit zeigen keine auffälligen Abweichungen der allgemeinen Lohnentwicklung vom typischen konjunkturellen Verlauf. Ein lohndämpfender Effekt des FZA lässt sich weder in der allgemeinen Entwicklung noch in der branchenspezifischen Lohnentwicklung ausmachen. Zwischen 2002 und 2005 gab es in den Branchen mit erhöhter Zuwanderungsdynamik sowohl solche mit überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen (wie z.B. der Bereich Immobilien, Informatik, F&E, Dienstleistungen für Unternehmen, das Gastgewerbe oder übrige Dienstleistungen) als auch solche mit unterdurchschnittlichen Lohnsteigerungen (z.B. Unterrichtswesen, Baugewerbe). Die Weiterführung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit, gekoppelt mit den flankierenden Massnahmen, sollte in dieser Hinsicht keine nachteiligen Einflüsse haben.

Auf die schweizerischen Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmenden sowie auf deren Mitwirkungsrechte haben die bilateralen Abkommen I und II bis anhin keine Auswirkungen.

Die Ausdehnung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit (z.B. auf Bulgarien und Rumänien) wird Gegenstand von zusätzlichen Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Protokolls bilden müssen, das dem Parlament unterbreitet und dem fakultativen Referendum unterstehen wird. Das Schweizer Volk wird ausserdem die Möglichkeit haben, sich 2009 über die Beibehaltung der Personenfreizügigkeit zu äussern. Lehnt die Schweiz die Weiterführung des Freizügigkeits-

<sup>122</sup> SECO, «Bericht Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr: 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2005», Bern 2006; <http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/news/medienmitteilungen/berichtflaminternetneu.pdf>

<sup>123</sup> BBl 2004 5891 6565

<sup>124</sup> Yves Flückiger, «Une analyse des effets sur le marche suisse du travail de l'élargissement de la libre circulation des personnes aux nouveaux pays membres de l'UE», Genf Oktober 2005, [http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user\\_upload/Aktuell/Pressemitteilungen\\_deutsch/2006/rapport\\_final\\_16-12-05.pdf](http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Pressemitteilungen_deutsch/2006/rapport_final_16-12-05.pdf)

abkommens ab, würde dies in Anwendung der «Guillotinen-Klausel» die Ausserkraftsetzung sämtlicher bilateraler Abkommen I mit sich bringen.

#### **4.2.2.2 Sozialpolitik**

Der Anwendungsbereich der Sozialpolitik überschneidet sich mit zahlreichen anderen Politikbereichen, die eine sozialpolitische Komponente aufweisen.

Heute zielt die schweizerische Sozialpolitik insbesondere auf eine Lösung der durch die demografische Entwicklung entstehenden Probleme. Im Vordergrund steht dabei die Konsolidierung der Sozialwerke. In erster Linie gilt es Massnahmen zu ergreifen, um die Altersvorsorge langfristig zu sichern, die Gesundheitskosten besser in den Griff zu bekommen und die Ausgaben der Invalidenversicherung zu stabilisieren. Eine andere Priorität liegt darin, den sozialen Zusammenhalt zu stärken, indem der Ausgleich zwischen Arbeits- und Privatleben erleichtert wird, sowie durch eine verbesserte Einbindung der älteren Arbeitnehmer. Die Integration, insbesondere der jungen Erwachsenen, in Arbeitswelt und Gesellschaft stellt eine weitere grosse Herausforderung für die Sozialpolitik dar, welche dabei eng an die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik gekoppelt ist. Die Lösung dieses Problems verlangt eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen.

Auch wenn die EU im Bereich der Sozialpolitik sehr aktiv ist, bleibt diese wie auch die Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung doch zur Hauptsache eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten.

In den Anwendungsbereich des FZA fällt lediglich die Koordination der nationalen Sozialversicherungssysteme. Die verschiedenen Systeme der sozialen Sicherheit werden so koordiniert, dass ein Arbeitnehmer, der eine Erwerbstätigkeit in einem anderen Staat aufnimmt, nicht befürchten muss, dabei seine Leistungsansprüche zu verlieren. Damit diese Koordination funktionieren kann, übernimmt die Schweiz regelmässig die Änderungen und Anpassungen des Gemeinschaftsrechts und verfolgt die Entwicklung der Verwaltungspraxis und der umfangreichen Rechtsprechung des EuGH. Die Anpassungen werden mit Beschluss des gemischten Ausschusses ins Freizügigkeitsabkommen übernommen (vgl. Ziff. 3.1.2.2).

Die Schweiz nimmt auch am MISSOC-System (Mutual Information System on Social Protection) der EU teil, welches sich aus einem Netz von Vertretern der 25 Mitgliedstaaten und der 4 EFTA-Staaten zusammensetzt und zum Ziel hat, über die Entwicklung der Systeme der sozialen Sicherheit zu informieren.

Mit Ausnahme der Koordination der nationalen Sozialversicherungssysteme, die eine Voraussetzung für den freien Personenverkehr darstellt, hat die Schweiz keine weiteren Bestimmungen zur Sozialpolitik einschliesslich des Arbeitnehmerschutzes übernommen.

Das Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit von 1999 wurde im Hinblick auf die Vollbeteiligung der Schweiz an den 6. Forschungsrahmenprogrammen (FRP) (2003–2006) erneuert<sup>125</sup>. Es wurde seit dem 1. Januar 2004 provisorisch angewendet und ist am 15. Mai 2006 formell in Kraft getreten (Ratifizierung durch die EU). Auch dieses Abkommen ist auf die Dauer der entsprechenden FRP befristet und wird im Hinblick auf die Teilnahme an den 7. FRP (2007–2013) erneuert. Bei jeder Generation von Rahmenprogrammen bedarf es einer erneuten Aushandlung der Schweizer Teilnahme. Es besteht für die Schweiz hierbei das Risiko, zwischen zwei FRP ein oder mehrere Jahre in den Status eines Drittstaates «zurückzufallen», wie dies im Jahre 2003 beim Übergang von den 5. zu den 6. FRP geschehen ist, weil das Assoziationsabkommen nicht rechtzeitig erneuert werden konnte. Der Inhalt des Abkommens zur Teilnahme an den 7. FRP soll weitgehend mit den Bestimmungen des Vertrages von 2004 übereinstimmen.

Mit der Assoziation an die FRP haben Schweizer Forschende die gleichen Rechte wie ihre Kolleginnen und Kollegen aus den EU-Mitgliedstaaten. Ihnen stehen alle Bereiche der FRP offen, und sie erhalten die Finanzierung direkt von der Europäischen Kommission. Mit der Assoziation ist insbesondere die Möglichkeit der Projektleitung gegeben. Die vom Staatssekretariat für Bildung und Forschung im Jahre 2005 in Auftrag gegebene Evaluation der Schweizer Beteiligung an den 5. und 6. FRP hat ergeben, dass über 70 % der Beteiligten mit der Assoziation sehr zufrieden sind. Als Gründe wurden in erster Linie wissenschaftliche, ökonomische sowie kooperationsbezogene Vorteile genannt.

Auf der forschungspolitischen Ebene finden sich die Vorteile der Assoziation insbesondere in der Mitarbeit in den Leitungs- und Beratungsgremien. Die Schweiz besitzt durch die Assoziation zwar kein Stimmrecht, allerdings verfügt sie über Beobachterstatus mit Rederecht in den Leitungskomitees der spezifischen Programme, in den übergeordneten, die Kommission und den Ministerrat beratenden Organen sowie im Verwaltungsausschuss der Gemeinsamen Forschungsstelle der EU. Dadurch hat sie die Möglichkeit, die Ausschreibungen zu beeinflussen und sich für Projekte, die für die Schweiz besonders wichtig sind, einzusetzen.

Der Schweizer Beitrag an das Budget der 6. EU-Rahmenprogramme ist an das BIP gebunden und beläuft sich auf 2,8 % des Totals. In den Jahren 2004–2006 betragen die Schweizer Zahlungen an Brüssel durchschnittlich 218 Millionen CHF pro Jahr. Der finanzielle Rückfluss dieser Mittel in die Schweiz wird sich erst nach Beendigung der 6. Rahmenprogramme definitiv beziffern lassen. Erste Schätzungen deuten aber auf einen erfolgreichen Abschluss hin. Gemäss den von der Europäischen Kommission bislang zur Verfügung gestellten Daten, die allerdings erst knapp die Hälfte aller geplanten Verpflichtungen abdecken, liegt die Erfolgsquote der Schweizerinnen und Schweizer über dem Durchschnitt der EU-Länder. Der Anteil an diesen Verpflichtungen, der an Schweizer Teilnehmerinnen und Teilnehmer floss, erreicht (proportional) fast den gleichen Wert wie der Schweizer Beitrag an das Budget der 6. FRP. Die Beteiligung der Schweiz an den 7. FRP der EU wird zwischen 245 und 470 Millionen CHF pro Jahr kosten; im Durchschnitt der Periode fallen jährliche Beiträge von rund 350 Millionen CHF an.

<sup>125</sup> SR 0.420.513.1

Die Schweiz beteiligt sich an den Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen der EU nach wie vor im Rahmen der «projektweisen Beteiligung»: Die Mitarbeit in Projekten und Teilnahmen an Mobilitätsaktivitäten basieren auf bilateralen Vereinbarungen der Schweizer Teilnehmenden mit den EU-Projektkoordinatoren und -Partnerinstitutionen und werden mit nationalen Mitteln finanziert. Dies wird sich voraussichtlich in den nächsten Jahren ändern: Im Rahmen der Bilateralen II deklariert sowohl die Schweiz als auch die EU die Absicht, die Assoziation der Schweiz an die nächste Generation der EU-Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogramme (2007–2013) ins Auge zu fassen.

Die Schweiz erhofft sich von einer Assoziierung dieselben Vorteile wie für den Bereich der Forschung: Schweizer Teilnehmende könnten mit gleichen Rechten wie ihre Kolleginnen und Kollegen aus den EU-Mitgliedstaaten partizipieren, was ihnen unter anderem die Möglichkeit der Projektlanierung und -leitung sowie den gleichberechtigten Informationszugang eröffnen würde<sup>126</sup>.

Auch bei den Bildungsprogrammen ergäbe sich durch die Assoziierung das Recht, die Programme durch Einsitz in den entsprechenden Gremien in der inhaltlichen und strategischen Ausrichtung ohne Stimmrecht, jedoch mit Beobachterstatus mitgestalten zu können.

#### **4.2.2.4 Gesundheitswesen und Verbraucherschutz**

Die bilateralen Abkommen I und II betreffen die öffentliche Gesundheit nur am Rande. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU verläuft in der öffentlichen Gesundheit vor allem über informelle Kanäle.

Die Abkommen über die Personenfreizügigkeit (Anerkennung der Diplome im Gesundheitsbereich) und Schengen/Dublin (kranke Reisende) regeln einige Aspekte der öffentlichen Gesundheit. Im Rahmen der 6. EU-Forschungsrahmenprogramme (FRP), an denen die Schweiz teilnimmt, können Schweizer Forschungsprojekte im Bereich Gesundheit und Verbraucherschutz finanziell gefördert werden.

Vergleichbare Regelungen zur EU-Gesundheitsversorgung sind im Abkommen über die Personenfreizügigkeit lediglich in Bezug auf die grenzüberschreitende Koordination der Sozialversicherungssysteme vorgesehen. Hingegen nimmt die Schweiz in Fragen wie Patientensicherheit und Referenzzentren nicht an den neuen Entwicklungen in der EU teil.

Im Verbraucherschutz (Lebensmittelsicherheit, Gebrauchsgegenstände, Chemikalien, Strahlenschutz) erfolgten Harmonisierungen mit dem EG-Recht in der Schweiz aufgrund der bilateralen Abkommen über die Landwirtschaft (Milch, Milchprodukte, Spirituosen, Wein und Hygiene) und über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) sowie aufgrund des autonomen Nachvollzugs. Trotz dieser Harmonisierungen in gewissen Gebieten gibt es weder verbraucher-schutzübergreifende Vereinbarungen noch eine umfassende Evolutivklausel. Im Bereich Strahlenschutz nimmt die Schweiz derzeit nicht an den Euratom-Ausschüssen zur Festlegung der Strahlenschutzgrundnormen teil, da sie nicht Mitglied der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) ist.

<sup>126</sup> Für die finanziellen Auswirkungen betreffend diese Beteiligung vgl. Ziff. 4.2.3.9.

Sondierungen über mögliche bilaterale Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU zum Thema Gesundheit finden gegenwärtig statt<sup>127</sup>. Dieses Gesundheitsdossier betrifft die Schweizer Teilnahme am Europäischen Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten (ECDC), an der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), an verschiedenen Schnellwarnsystemen sowie am Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich Gesundheit (2007–2013). Projekte aus dem Aktionsprogramm bauen teilweise auf Projekten aus den Forschungsrahmenprogrammen auf. Um Synergien nutzen zu können, ist eine Koordination mit den Forschungsrahmenprogrammen wichtig, insbesondere für die 7. FRP, welche ihr Schwergewicht im Bereich Gesundheit haben werden. Eine Teilnahme an der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) wird momentan nicht angestrebt.

Auch andere Bereiche könnten zukünftig Gegenstand von exploratorischen Gesprächen sein. Dazu würde ein mögliches Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (vgl. Ziff. 4.2.3.1.) gehören, das die vollständige Harmonisierung im Lebensmittelbereich nach sich ziehen würde. Dies würde u.a. die Übernahme des Vorsorgeprinzips, des Lebensmittelbegriffs, der GVO-Vorschriften, der Lebensmittelüberwachung sowie der Vorschriften über Fremd- und Inhaltsstoffe und neuartige und diätische Lebensmittel betreffen.

Im Bereich Chemikalien würde die voraussichtliche Einführung des REACH-Systems in der EU über die Registrierung, Evaluation und Zulassung von Chemikalien neue Handelshemmnisse für den Chemikalienhandel zwischen der Schweiz und der EG bewirken, und Diskriminierungen wären nicht ausgeschlossen. Eine vertragliche Lösung zur Übernahme des REACH-Systems würde das Schutzniveau dem der EU angleichen und könnte Handelshemmnisse verringern. Eine einseitige Übernahme auf dem Weg des autonomen Nachvollzugs wäre auch möglich, dürfte gegenüber der vertraglichen Lösung jedoch Mehrkosten zur Folge haben.

Angesichts der Komplexität der EU-Gesundheits- und Verbraucherschutzinstrumente könnte die Idee einer gemeinsamen vertraglich verankerten Zusammenarbeit in diesem Bereich angestrebt werden. Dies würde Effizienzgewinne in personeller und finanzieller Hinsicht herbeiführen und mehr Klarheit und Rechtssicherheit bringen.

### 4.2.3 Wirtschaft und Finanzen

Dank der bilateralen Abkommen kann die Diskriminierung der Schweizer Unternehmen auf dem europäischen Binnenmarkt infolge der Nicht-Zugehörigkeit der Schweiz zur EU bzw. zum EWR weitgehend vermieden werden. Das Freihandelsabkommen von 1972 schafft die Zölle für sämtliche *Industriegüter* ab. Der Abbau technischer Handelshemmnisse ist Gegenstand eines spezifischen Abkommens der Bilateralen I: Es liegt im Interesse der Exportindustrie, die Harmonisierungen der Normen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu begünstigen. Zur Verstärkung des Wettbewerbs und zur Senkung der Preise könnte auch eine einseitige Anwendung des «Cassis de Dijon»-Prinzips in Betracht gezogen werden. Ein entsprechender Vorschlag für eine Änderung des

<sup>127</sup> Zu allfälligen finanziellen Auswirkungen dieser Dossiers vgl. Ziff. 4.2.3.9.

Gesetzes über die technischen Handelshemmnisse ist in Ausarbeitung. Die fortschreitende Liberalisierung des Handels mit *landwirtschaftlichen Produkten* oder Verarbeitungserzeugnissen wird im Landwirtschaftsabkommen bzw. im neuen Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens geregelt. Die Evolutivklausel des Landwirtschaftsabkommens ermöglicht weitere Schritte gegenseitiger Marktöffnung. Der Bundesrat lässt die Machbarkeit sowie die Vor- und Nachteile eines Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich abklären. Damit ein solches Abkommen auch für Landwirte Vorteile bringt, müsste sich erstens der Freihandel auch auf die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen erstrecken und zweitens müssten neben den tarifären auch die nicht-tarifären Handelshemmnisse aufgehoben werden. Im *Dienstleistungsbereich* besteht kein bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, welches den allgemeinen Zugang zum europäischen Markt garantiert. Ohne ein solches Abkommen ist die Schweiz allerdings auch nicht verpflichtet, das EU-Recht im Bereich des Wettbewerbs zu übernehmen. Sowohl diese EU-Regeln als auch der Liberalisierungsrückstand in bestimmten Sektoren haben sich als Hindernisse für den Abschluss eines bilateralen Dienstleistungsabkommens erwiesen. Wenn auch eine Reihe verschiedener Faktoren für die vergleichsweise hohen *Preise* in der Schweiz verantwortlich sind, erscheint doch der fehlende Wettbewerb als einer der wichtigsten Gründe. Soweit die bilateralen Abkommen eine gegenseitige Marktöffnung regeln, verringern sie tendenziell die Preisunterschiede in den betroffenen Sektoren. Der Abschluss neuer Abkommen könnte einen gleichen Effekt auch in neuen, bisher geschützten Bereichen bewirken. Die bilaterale Zusammenarbeit erlaubt der Schweiz, ihre eigene *Handelspolitik* aufrechtzuerhalten, z.B. im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) oder im Verhältnis zu Drittstaaten. Im Fall einer *Zollunion* würde die Schweiz diese Autonomie verlieren. Die Schweiz würde von wirtschaftlichen Vorteilen dank substanzieller Einsparungen aufgrund der vollständigen Abschaffung der Warenkontrollen an der Grenze profitieren. Die bilateralen Abkommen haben keine wesentlichen Auswirkungen auf die *Steuerpolitik*. Als Folge der gegenseitigen Marktöffnungen haben die schweizerischen Zolleinnahmen in den letzten Jahren abgenommen. Die Mehrwertsteuer wie auch die Verbrauchssteuern (Mineralöl-, Tabak-, Biersteuer) sind dagegen nicht betroffen. Lediglich zwei Abkommen zwischen der Schweiz und der EU regeln Steuerfragen: das Abkommen über die Zinsbesteuerung sowie das Abkommen über die Ruhegehälter. Die bilateralen Abkommen haben Auswirkungen weder auf die Steuerautonomie des Bundes noch auf diejenige der Kantone. Dies hinderte allerdings die Europäische Kommission nicht daran, Vorbehalte bezüglich der Vereinbarkeit gewisser kantonaler Steuerbestimmungen mit dem Freihandelsabkommens von 1972 vorzubringen. Auch die *Geldpolitik* der Schweiz bleibt autonom. Die Kosten für das *Bundesbudget* setzen sich aus den finanziellen Beiträgen für die Teilnahme an den gemeinschaftlichen Programmen (Forschung, Bildung, MEDIA), an den Kooperationen (Schengen/Dublin) sowie an den EU-Agenturen (Umwelt, Statistik) zusammen. Im Zeitraum von 2007–2013 könnten sich diese Verpflichtungen auf über 440 Millionen CHF pro Jahr belaufen. Ein grosser Anteil der Ausgaben für die Teilnahme an den EU-Programmen wird in Form von Unterstützungsbeiträgen zugunsten der Schweizer Teilnehmer in die Schweiz zurückfliessen. Dieser finanzielle Rückfluss kann bis zu 100 % betragen. Darüber hinaus soll ein solidarischer Beitrag zur Verringerung der sozialen und wirtschaftlichen Ungleich-

heiten in der erweiterten EU geleistet werden. Dieser Erweiterungsbeitrag beläuft sich auf insgesamt eine Milliarde CHF während einer Verpflichtungsperiode von fünf Jahren. Insofern die Umsetzung der damit finanzierten Projekte länger dauern wird, würden sich die tatsächlichen Zahlungen auf rund zehn Jahre erstrecken. Im Zusammenhang mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens ist wahrscheinlich, dass die EU die Schweiz um eine Fortsetzung ihrer Unterstützung der beiden Länder in Form eines neuen Erweiterungsbeitrags ersuchen wird.

#### 4.2.3.1 Landwirtschaft

Am 1. Juni 2002 trat das Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen)<sup>128</sup> in Kraft. Dieses bringt eine Verbesserung des gegenseitigen Marktzutritts für gewisse Agrarprodukte durch den teilweisen Abbau von Zöllen, Exportsubventionen sowie technischen Handelshemmnissen und harmonisiert eine Anzahl technischer Vorschriften in den Bereichen Pflanzenschutz, biologische Landwirtschaft und teilweise Veterinärmedizin sowie Qualitätsnormen für Früchte, Gemüse etc. Eckpfeiler des tarifären Teils ist die vollständige Liberalisierung des Käsehandels ab 1. Juni 2007.

Das Protokoll 2 des Freihandelsabkommens (FHA)<sup>129</sup> zwischen der Schweiz und der EU von 1972 regelt den Handel für Verarbeitungsprodukte aus Agrarerzeugnissen (wie Schokolade, Biskuits, Bonbons, Suppen, Saucen und Teigwaren). Das im Rahmen der bilateralen Abkommen II revidierte Protokoll (in Kraft seit 1.2.2005) umfasst nicht nur eine grössere Palette an Produkten, sondern gewährt den Einfuhren aus der EU einen markant besseren, aber für sensible Produkte nicht zollfreien Marktzutritt. Andererseits gelangen alle Schweizer Exporte zollfrei auf den EU-Markt.

Mit der Fortführung der bilateralen Zusammenarbeit bleiben in der Schweiz weiterhin die eigenen gesetzlichen Regelungen massgebend. Die WTO-Verhandlungsergebnisse werden die Weiterentwicklung der Agrarpolitik beidseits entscheidend beeinflussen und den Strukturwandel fortführen. Mit der Umsetzung der Doha-Runde wird erwartet, dass sich der Preisunterschied für Agrarprodukte zur EU verringern wird, da die Schweiz ihre Zölle stärker reduzieren muss als die EU.

Im Rahmen der Evolutivklausel im Agrarabkommen ist es möglich, die Grenzen teilweise und progressiv weiter zu öffnen, z.B. für andere Milchprodukte oder Fleischspezialitäten.

Auch ein vollumfänglicher Agrarfreihandel ist auf der Basis dieser Evolutivklausel möglich. Bei den Zöllen könnten in dem Falle Übergangsfristen (oder auch präferenzielle Mengenkontingente) ausgehandelt werden, die ausserdem für verschiedene Produkte unterschiedlich lang ausfallen könnten. Der nicht-tarifäre Bereich ist teilweise durch das Agrarabkommen harmonisiert. Bei weiteren nicht-tarifären Handelshemmnissen wie technischen Vorschriften, patentgeschützten Produktionsmittel, genetisch veränderten Organismen (GVO), Vermarktungsnormen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, anderen Bestimmungen für Lebensmittel, Vermark-

<sup>128</sup> SR 0.916.026.81

<sup>129</sup> SR 0.632.401.23

tungsnormen für Lebensmittel und Verarbeitungsprodukte, Etikettierung von Lebensmitteln, Bestimmungen für Pflanzenschutzmittel- und Tierarzneimittelrückstände, freiwilligen Kennzeichnungsbestimmungen und Vorschriften der internationalen Tiertransporte müssten bei Verhandlungen adäquate Lösungen gefunden werden. Ein Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich könnte nur dann seine volle Wirkung entfalten, wenn erstens alle Stufen der ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette einbezogen und zweitens auch alle nicht-tarifären Handelshemmnisse abgebaut würden. Zurzeit finden diesbezüglich Sondierungen mit den interessierten Kreisen statt.

EVD und EDA haben im Auftrag des Bundesrates die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile sowie die Machbarkeit eines Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich einer ersten Prüfung unterzogen und bei der EG-Kommission sowie bei den interessierten Kreisen in der Schweiz sondiert, inwieweit ein solches Abkommen mit politischer Unterstützung rechnen könnte. Die Abklärungen haben ein grundsätzliches Interesse an der Weiterverfolgung des Projektes ergeben. Infolgedessen beauftragte der Bundesrat am 28. Juni 2006 EVD und EDA, exploratorische Gespräche mit der EG-Kommission über die Eckwerte eines solchen Abkommens zu führen und gleichzeitig die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen vertieft zu untersuchen sowie angemessene Begleitmassnahmen vorzuschlagen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser vertieften Abklärungen und Evaluationen wird der Bundesrat entscheiden, ob Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich aufgenommen werden sollen.

#### **4.2.3.2            Industrieprodukte**

Im Sekundärsektor zieht die Schweiz Nutzen aus dem 1972 mit der EG abgeschlossenen Freihandelsabkommen<sup>130</sup>, das die Abschaffung sämtlicher Zölle für Industrie- produkte gegenüber ihrem europäischen Partner erlaubt hat. Dennoch werden systematische Warenkontrollen durch die Zollbehörden aufrechterhalten, was für die Wirtschaftsteilnehmer Kosten erzeugt (vgl. Ziff. 4.2.3.4). Seit fast dreissig Jahren funktioniert dieses Abkommen zur Zufriedenheit der Parteien und bietet eine Plattform, die es erlaubt, durch Beratungen im gemischten Ausschuss die punktuellen Probleme zu diskutieren, die sich gelegentlich stellen. Im Rahmen der 1999 zwischen der Schweiz und der EG abgeschlossenen sektoriellen Abkommen ist die Grundlage für die gegenseitige Beseitigung der technischen Handelshemmnisse geschaffen worden. Im Interesse der Exportwirtschaft sind in erster Linie Lösungen zu bevorzugen, welche es ermöglichen, den schweizerischen Produkten über entsprechende Verträge einen reziproken Zugang zum EG-Markt zu gewährleisten.

In Ergänzung zu dieser vertraglichen Vorgehensweise kann eine einseitige Öffnung des Marktes in Betracht gezogen werden, wenn sie der Schweizer Wirtschaft durch die Intensivierung des Wettbewerbs und die Senkung der Preise auf dem Binnenmarkt Vorteile bringen würde (vgl. Ziff. 4.2.3.5.)<sup>131</sup>.

<sup>130</sup> SR 0.632.401

<sup>131</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates vom 23. Sept. 2005 zur «Cassis de Dijon Thematik – in Erfüllung des Postulates 04.3390 eingereicht von Frau Nationalrätin Doris Leuthard am 18. Juni 2004»: [http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/news/medienmitteilungen/cassis\\_de\\_dijon\\_bericht\\_deutsch.pdf](http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/news/medienmitteilungen/cassis_de_dijon_bericht_deutsch.pdf).

### 4.2.3.3

### Dienstleistungen

Die Schweiz ist im europäischen Vergleich stark auf Dienstleistungen spezialisiert. Über 70 % der Wertschöpfung der Schweizer Volkswirtschaft werden im Dienstleistungssektor erwirtschaftet und über 70 % der Beschäftigten in der Schweiz sind im Dienstleistungssektor tätig. Während aufgrund mangelnder statistischer Daten keine genauen Aussagen möglich sind, ist davon auszugehen, dass die Staaten der EU mit Abstand der wichtigste Handelspartner der Schweiz im Dienstleistungssektor sind. Von grosser Bedeutung ist für die Schweiz insbesondere der Handel mit Finanzdienstleistungen. In diesem Zusammenhang besteht ein Abkommen über die Niederlassungsfreiheit im Bereich der direkten Schadenversicherung aus dem Jahr 1989 (sog. Versicherungsabkommen<sup>132</sup>, seit 1993 in Kraft).

Die Verhandlungen über ein umfassendes Dienstleistungsabkommen zwischen der EU und der Schweiz wurden im Jahre 2003 sistiert. Probleme stellten sich bei der von der EU gewünschten Übernahme der horizontalen Politiken (Wettbewerb, staatliche Beihilfen, Gesellschaftsrecht) sowie bei der Geschwindigkeit der Liberalisierung gewisser Infrastrukturen (Energie). Für grenzüberschreitend erbrachte Dienstleistungen hat die Schweiz somit keinen generellen vertraglich gesicherten Zugang zum Europäischen Binnenmarkt. Damit besteht ein Diskriminierungsrisiko, welches sich in Teilbereichen konkret äussert (z.B. die fehlende Möglichkeit des direkten Vertriebes gewisser Finanzdienstleistungen wie Versicherungen aus der Schweiz heraus). Andererseits gibt das Abseitsstehen der Schweiz die Möglichkeit, eigenständige und vorteilhafte regulatorische Lösungen zu finden. In Land- und Luftverkehr ist der Marktzugang dagegen zwischen der EU und der Schweiz bereits vertraglich gesichert<sup>133</sup>. Ebenso erlaubt eine Klausel im Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU die auf 90 Tage pro Kalenderjahr limitierte bewilligungsfreie (aber meldepflichtige) grenzüberschreitende Erbringung von personengebundenen Dienstleistungen.

Während die Schweiz Interessen an einem vertraglich gesicherten freien Zugang zum Dienstleistungsbinnenmarkt der EU haben könnte, bestehen einige offene Fragen, die bei Abschluss eines umfassenden Abkommens mit der EU zu verhandeln wären. Dazu gehören beispielsweise die Gebäudeversicherungsmonopole in der Mehrheit der Kantone und, unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs, einzelne Privilegien der Kantonalbanken wie Staatsgarantien sowie ausserdem der im Vergleich zu relevanten Richtlinien bestehende Liberalisierungsrückstand der Schweiz in den Infrastrukturdiensten Post, Elektrizität und Telekommunikation. Ein Fragezeichen bei vertraglich auszuhandelnden Marktöffnungsschritten im Dienstleistungssektor könnte auch bei den horizontalen Politiken (Wettbewerbsrecht, Steuerfragen) liegen, sofern die integrale Übernahme des Gemeinschaftsrechts in diesen Bereichen von der Schweiz gefordert würde.

Einen Überblick über relevante Richtlinien und Liberalisierungsunterschiede liefert der Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur

<sup>132</sup> SR 0.961.1

<sup>133</sup> Vgl. Landverkehrsabkommen (SR 0.740.72) und Luftverkehrsabkommen (SR 0.748.127.192.68).

EU<sup>134</sup>. Dieser zeigt auf, dass die Schweiz erstens einige Märkte (z.B. Schienen-güterverkehr, Bankdienstleistungen) selbst weiter liberalisiert hat, als dies durch Richtlinien der EU gefordert wäre. Gleichzeitig belegt er, dass in einer an der EU orientierten Liberalisierung derjenigen Branchen, in denen die Schweiz gegenüber der EU bei der Liberalisierung zurückliegt, für die Schweiz ein volkswirtschaftlich bedeutendes Wachstumspotenzial liegt.

#### 4.2.3.4 Aussenwirtschaftsbeziehungen und Zollunion

Der bilaterale Weg lässt Ausgestaltung und Anwendung der schweizerischen handelspolitischen Interessen rechtlich und formal autonom.

Im *Verhältnis zur EU* bedeutet dies, dass die Schweiz neue sektorielle Abkommen wie bis anhin WTO-kompatibel ausgestalten hat. Das *Verhältnis zur EFTA* (EFTA-Konvention) wird durch den bilateralen Weg nicht berührt. Im *Verhältnis zu Drittstaaten* bedeutet der bilaterale Weg, dass die Schweiz auch weiterhin entweder alleine oder im Verbund mit den EFTA-Staaten ihre Wirtschaftsbeziehungen regeln kann. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, hat die Schweiz bisher ihre Freihandelsabkommen mit Drittstaaten im EFTA-Verbund ausgehandelt und abgeschlossen. Die EFTA als Gruppe hat ein etwas grösseres Verhandlungsgewicht. In neuerer Zeit hat namentlich mit Südkorea ein Abkommen abgeschlossen werden können, einem Partner, mit dem die EU kein Präferenzabkommen eingegangen ist. Potenzielle Partner können ein Interesse an Freihandelsabkommen mit der EFTA als Gruppe u.a. auch deshalb haben, da sie damit insofern eine gesamteuropäische Abdeckung erreichen, als sie gleichzeitig auch ein Abkommen mit der EU abschliessen (was insbesondere im Euromed-Zusammenhang relevant ist).

#### Sonderfall der Zollunion

Es ist aber auch denkbar, dass die Schweiz mit der EU vertraglich eine Zollunion einginge. Die Auswirkungen auf die Aussenhandelsbeziehungen der Schweiz wären dieselben wie bei einem EU-Beitritt (siehe unter Ziff. 4.4.3.4.). Ein Beitritt zur EU-Zollunion würde aber nicht nur die Unterordnung unter die EU-Aussenhandelspolitik erfordern. Sachlich eng damit verknüpft wären auch – je nach Form der Zollunion – etwa die Landwirtschaft, der gewerbliche Rechtsschutz und der Konsumentenschutz: In diesen Bereichen hätte die Schweiz diverse EU-Richtlinien oder zumindest Teile davon eins zu eins zu übernehmen. Damit die Vorteile einer Zollunion voll zum Tragen kommen könnten, müssten zudem auch die nichttarifarisches Handelshemmnisse vollständig beseitigt werden, was nur durch eine vollständige Übernahme der EU-Produktvorschriften sowie einer vertraglichen Regelung zur gegenseitigen Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips erreicht werden könnte. Regelungen institutioneller Natur wie Mitspracherechte und Verfahren zur Berücksichtigung der Weiterentwicklung des relevanten Gemeinschaftsrechts wären ebenfalls Gegenstand der Verhandlungen über eine Zollunion.

Darüber hinaus bringt die Zollunion die Abschaffung aller Zölle zwischen den Mitgliedstaaten mit sich. Für Industrieprodukte sind die Zölle schon 1973 mit

<sup>134</sup> Vgl. SECO, Bericht vom 29. Nov. 2005 zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU, Grundlagen zur Wirtschaftspolitik Nr. 12D, Bern 2005: <http://www.seco.admin.ch/publikationen/00521>.

Inkrafttreten des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der EG<sup>135</sup> abgeschafft worden. Die Agrarprodukte sind jedoch nicht eingeschlossen. Isoliert betrachtet hat dieser Aspekt der Zollunion auf den Agrarsektor und auf die Wirtschaft in ihrer Gesamtheit eine mit einem Agrarfreihandelsabkommen vergleichbare Wirkung (vgl. 4.2.3.1).

Die Zollunion bewirkt nicht nur die Aufhebung der Zölle auf die Gesamtheit des Warenhandels, sondern sie schafft auch die physischen Kontrollen an den Grenzen ab, die bis heute beibehalten worden sind. Diese Kontrollen haben wirtschaftliche Kosten in Form von Verwaltungsgebühren und Zeitverlust beim Grenzübertritt. Die Zollunion ermöglicht eine Verminderung dieser Kosten. Nach gewissen Schätzungen der Europäischen Kommission von 1997 würde die Aufhebung der Grenzkontrollen eine Kostenersparnis in der Grössenordnung von 1 % auf den Wert des Aussenhandels erlauben. Zur Veranschaulichung: Die Einfuhren und die Ausfuhren von Waren in die EU-25 betragen 2002 118,6 bzw. 94,1 Milliarden CHF. Das entspricht zwei Milliarden CHF Direktkosten, zu denen man die durch die Beschränkung des Wettbewerbs erzeugten indirekten Kosten hinzufügen muss. Eine neuere Studie<sup>136</sup> hat die Kosten der Kontrolle der Waren an den Schweizer Grenzen (Zollabfertigung, Wartezeit, Ursprungsbescheinigung und Zulassung der Produkte) auf 4 Milliarden oder 0,85 % des BIP geschätzt. Ohne die Zollformalitäten und wenn die Wartezeiten wegen der Ursprungsbescheinigungen und der Zulassung der Produkte ebenfalls verschwänden, würden die Ausfuhren 1,7 % und die Einfuhren 2,4 % zunehmen.

Die Zollunion bringt jedoch auch Nachteile mit sich. Sie schliesst die Übernahme des Hauptteils der EU-Politik im Bereich des Aussenhandels ein, was zwei Konsequenzen hat. Erstens verlöre die Schweiz ihre Fähigkeit, in autonomer Weise Abkommen im Rahmen der WTO und der Präferenzabkommen der EFTA abzuschliessen (vgl. 4.4.3.4). Zweitens würden sich die Zolltarife in gewissen Bereichen, wengleich sich die Einfuhren aus den Drittländern ausserhalb der EU auf 17,2 % (2005) beschränken, ihnen gegenüber bis auf das Doppelte erhöhen. Der Wettbewerbsnachteil für die Unternehmen, die ihre Rohstoffe importieren, und die Auswirkungen auf den Handelsfluss (Auswirkungen der Schaffung und Umleitung von Handel), die sich daraus ergeben würden, sind schwer zu beziffern. Schliesslich zöge die Durchführung einer Zollunion ebenfalls Kosten nach sich, insbesondere wegen der Einführung des doppelten Systems der Erhebung der Aussenhandelsstatistiken Intrastat/Eurostat.

Es ist auch nicht auszuschliessen, dass eine Zollunion mit der EU für die Schweiz zu einer Annäherung der MWST-Sätze führen könnte. Eine solche Harmonisierung könnte tatsächlich als notwendig erachtet werden, um das gute Funktionieren der Zollunion sicherzustellen bzw. um Missbräuche (wie z.B. Umgehungsgeschäfte) wirksamer bekämpfen zu können. Allerdings ist anzumerken, dass auch innerhalb der EU die Steuersätze bei weitem nicht einheitlich sind. So liegt beispielsweise der Normalsteuersatz je nach EU-Land zwischen 15 und 25 Prozent.

<sup>135</sup> SR **0.632.401**

<sup>136</sup> Minsch R./Moser P., (Avenir Suisse), «Die Kosten der Zollschranken – Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Handelshemmnisse im Warenverkehr mit der EU», Zürich 2006. <http://www.avenir-suisse.ch/download.php?id=3547>.

Im Rahmen des bilateralen Weges würde daher der Abschluss einer Zollunion mit der EU, obwohl er gewisse Vorteile bringen würde, ebenfalls Nachteile nach sich ziehen.

#### 4.2.3.5 Preisniveau

Verschiedene Studien über die «Hochpreisinsel Schweiz» sind zum Schluss gekommen, dass die hohen Löhne allein nicht das hohe Preisniveau in der Schweiz erklären. In verschiedenen Wirtschaftsbranchen müssen die Produktions- und Kommerzialisierungsstrukturen an den internationalen Wettbewerb angepasst werden. Nicht nur die Konsumentinnen und Konsumenten sind – durch eine verminderte Kaufkraft – direkt von den hohen Preisen geschädigt, sondern auch die Unternehmen, die bis zu 65 Milliarden CHF im Jahr sparen könnten, wenn sie die nationalen oder ausländischen Zwischendienstleistungen zum in der EU geltenden Preis kaufen könnten (Studie Infrac)<sup>137</sup>. Der hohe Preis der Rohstoffe führt dazu, dass die Exportindustrie auf der internationalen Ebene benachteiligt ist. Diese Kosten machen deutlich, dass die Einwirkung auf die Preise durch Stimulation des Wettbewerbs die Wettbewerbsfähigkeit des Landes erhöht.

Gemäss der erwähnten Studie üben sechs Faktoren einen Einfluss auf die Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU aus (Wettbewerbsintensität, Umwelt- und Sozialgesetzgebung, Löhne, Kapitalkosten, Faktoren im Zusammenhang mit dem Standort und Qualität). Der Mangel an Wettbewerb erklärt jedoch für sich allein fast die Hälfte der Preisabweichungen. Es ist anerkannt, dass die Wettbewerbsintensität weitgehend durch die Integration der Märkte bestimmt wird. Die Studie zeigt, dass – wenn man die Komponente der dem Mangel an Wettbewerb auf dem Binnenmarkt zuzuschreibenden Preisabweichungen gegenüber der EU eliminieren würde und sonst alles gleich wäre – die Konsumenten für Konsumgüter mindestens 19 Milliarden CHF weniger ausgeben würden.

Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Preise in der Schweiz bleiben schwer zu beziffern. Tatsächlich erlaubt die Wirkung der integrationsbedingten Stärkung des Wettbewerbs (besonders in den bislang geschützten Branchen) eine Senkung der Einfuhr-, Herstellungs- und Konsumpreise. Durch eine gesteigerte Wirtschaftsdynamik – verursacht insbesondere durch wettbewerbsfähigere Ausfuhren und einen erleichterten Marktzugang – würde jedoch die Nachfrage zumindest kurzfristig zunehmen und folglich andere Preise ansteigen lassen. Trotzdem kommt das Bundesamt für Statistik (BFS) zum Schluss, dass die mittel- und langfristigen Auswirkungen der bilateralen Abkommen I und II zu einer sinkenden Tendenz der Preisindikatoren führen<sup>138</sup>. Nach dem soeben Gesagten hätte der Abschluss neuer bilateraler Abkommen einen umso bedeutenderen Einfluss auf die Preise, wenn der betroffene Sektor bis jetzt geschützt war (zum Beispiel die Landwirtschaft oder gewisse Dienstleistungen).

<sup>137</sup> Iten R./Peter M./Vettori A./Menegale S. (Infrac), «Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkung», SECO, Strukturberichterstattung Nr. 19, Bern 2003; <http://www.seco.admin.ch/publikationen/00074/index.html?lang=de>.

<sup>138</sup> BFS, «Preisstatistik 2005 – Inventar der preisrelevanten politischen Massnahmen», Neuchâtel 2005; <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/preise.html>.

Ohne Zweifel haben auch technische Handelshemmnisse eine Auswirkung auf die Preise. Im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EG zielt die bisherige Strategie der Schweiz darauf ab, die technischen Handelshemmnisse durch eine bestmögliche Harmonisierung der schweizerischen Produktvorschriften mit dem EG-Recht abzubauen und den Zugang schweizerischer Produkte zum EG-Markt vertraglich abzusichern. Letzteres ist insbesondere in jenen Bereichen von zentraler Bedeutung, für welche das EG-Recht eine Produktprüfung durch eine unabhängige Drittstelle oder eine behördliche Zulassung vorschreibt. Im Interesse der Exportwirtschaft sind daher auch in Zukunft Lösungen auf Gegenseitigkeit anzustreben.

In Bereichen, wo dies nicht möglich ist, könnte die Schweiz – in Anlehnung an das in der EG geltende «Cassis-de-Dijon»-Prinzip – künftig für Produkte, die in der EG frei zirkulieren können, auch den schweizerischen Markt öffnen<sup>139</sup>.

Das «Cassis-de-Dijon» genannte Prinzip wurde durch den EuGH 1979 formuliert. Dieses Prinzip besagt, dass in der Europäischen Gemeinschaft jedes aus einem anderen EG-Staat importierte Produkt grundsätzlich in Verkehr gebracht werden darf, wenn es nach den nationalen Vorschriften des betreffenden Exportstaates hergestellt und dort legal in Verkehr gebracht worden ist. Fehlen gemeinschaftliche Regelungen betreffend das Inverkehrsetzen eines Produktes, können somit nationale Regelungen, die sich dem Handel mit diesem Produkt entgegenstellen, nur hingenommen werden, wenn sie anerkannterweise nötig sind, um Anforderungen zu genügen, die sich zwingend aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, des Schutzes von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr und des Schutzes der Konsumenten ergeben. Kurz, das Cassis-de-Dijon-Prinzip stellt eine Ergänzung zum Prinzip der Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften (Harmonisierung) und nicht einen Ersatz desselben dar.

Die autonome Einführung dieses Prinzips in schweizerisches Recht wird gegenwärtig auf der Grundlage einer Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG)<sup>140</sup> geprüft. Dieses zusätzliche Instrument zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse kann die bisherige Strategie des Bundesrates ergänzen und soll zur Belebung des Wettbewerbs im Inland sowie zur Senkung der Kosten für die Unternehmen und der Konsumentenpreise beitragen. Das Ausmass der Auswirkung dieser autonomen Massnahme auf die Preise ist noch nicht vertieft untersucht worden.

Auch die Zulässigkeit von Parallelimporten kann einen Einfluss auf die Preise haben. Diese Frage stellt sich vorwiegend im Bereich des Geistigen Eigentums. In der Schweiz bestehen im Rahmen der traditionellen Gebiete des geistigen Eigentums (Patent-, Marken- und Urheberrecht) unterschiedliche Regelungen. Während sich das Bundesgericht auf dem Gebiet des Marken- und Urheberrechts zu Gunsten der internationalen Erschöpfung und somit für die Zulässigkeit von Parallelimporten marken- oder urheberrechtlich geschützter Produkte aus einem beliebigen Drittland entschieden hat, hat es für den Bereich des Patentrechts mangels einer expliziten Gesetzesgrundlage rechtsschöpfend den Grundsatz der nationalen Erschöpfung statuiert. Im EU-/EWR-Raum gilt zwar die regionale Erschöpfung. An der Praxis

<sup>139</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates vom 23. Sept. 2005 zur «Cassis de Dijon Thematik – in Erfüllung des Postulates 04.3390 eingereicht von Frau Nationalrätin Doris Leuthard am 18. Juni 2004»: [http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/news/medienmitteilungen/cassis\\_de\\_dijon\\_bericht\\_deutsch.pdf](http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/news/medienmitteilungen/cassis_de_dijon_bericht_deutsch.pdf).

<sup>140</sup> SR 946.51

der nationalen Erschöpfung möchte die laufende Patentrechtrevision jedoch festhalten. Parallelimporte patengeschützter Produkte wie Medikamente, Pflanzenschutzmittel, Pflanzenzüchtungen oder Tierarzneien sind vor diesem Hintergrund weiterhin nicht zulässig.

### **4.2.3.6 Steuerpolitik**

#### **Allgemeines**

Die Fiskalpolitik im Bereich der direkten Steuern liegt in der Kompetenz der Mitgliedstaaten (Ziff. 3.2.2.4.5.). Die direkte Besteuerung von Personen und Unternehmen wird durch die bilaterale Zusammenarbeit daher grundsätzlich nicht berührt.

#### **Zölle**

Mit dem Freihandelsabkommen Schweiz-EWG von 1972<sup>141</sup> wurden die Zölle auf Industriegüter vollständig beseitigt. Zudem wurden im Bereich der verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte die Zölle auf dem industriellen Anteil aufgehoben. Mit den bilateralen Abkommen I und II wurde darauf folgend der Abbau bzw. die Beseitigung des Grenzschatzes für mehrere Landwirtschaftsprodukte erzielt: Im Rahmen der Bilateralen I wurden nebst dem Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen gegenseitige Zollkonzessionen für Produkte in den Sektoren Früchte und Gemüse, Gartenbau und Fleischspezialitäten vereinbart. Der Käsehandel wurde vollständig liberalisiert. Im Rahmen der Bilateralen II erfolgte eine Ausweitung des Deckungsbereichs des Freihandelsabkommens von 1972 für verarbeitete Landwirtschaftserzeugnisse. Zudem wurden für verschiedene Verarbeitungsprodukte, die nicht unter diesen Deckungsbereich fallen, Exportbeiträge und Zölle gänzlich aufgehoben.

Die aus den Bilateralen I und II resultierenden Mindereinnahmen belaufen sich pro Jahr auf rund 210 Millionen CHF (ca. 110 Mio. CHF aufgrund der Bilateralen I und ca. 100 Mio. CHF aufgrund der Bilateralen II). Gleichzeitig reduzieren sich die Ausführbeiträge um rund 125 Millionen CHF (ca. 65 Mio. CHF aufgrund der Bilateralen I und ca. 60 Mio. CHF aufgrund der Bilateralen II).

#### **Besondere Verbrauchssteuern (Mineralöl-, Tabak- und Biersteuer)**

Die bestehenden bilateralen Abkommen enthalten keine Regelungen über die Mineralölsteuer, die Tabak- und die Biersteuer. Der bilaterale Weg wirkt sich weder auf die Erhebung der Mineralölsteuer aus, noch hat er Einfluss auf die Erhebung der Tabak- und der Biersteuer. In der Tendenz gestaltet die Schweiz jedoch ihre Systeme und Sätze zunehmend europakompatibel aus.

#### **Mehrwertsteuer**

Bei der Fortsetzung des bilateralen Weges mit der EU bliebe die Schweiz dem EG-Binnenmarkt fern. Sie kann den Mehrwertsteuersatz autonom gestalten. Die Einfuhr von Gegenständen wird weiterhin an der Grenze besteuert und die Steuerbefreiung von Exporten in die EU von einem Exportnachweis abhängig gemacht. Der administrative Mehraufwand für Steuerpflichtige und Steuerverwaltung im Zusammenhang mit dem Grenzausgleich entfällt nicht.

<sup>141</sup> SR 0.632.401

## **Unternehmensbesteuerung (Gewinn- und Kapitalsteuern)**

Bilaterale Abkommen mit den Mitgliedstaaten (Doppelbesteuerungsabkommen) sowie das Zinsbesteuerungsabkommen<sup>142</sup> mit der EG sichern den verbundenen Unternehmen in fast gleichem Ausmass Steuererleichterungen wie die «Mutter-Tochter-Richtlinie» für die Besteuerung der Dividenden sowie die Richtlinie über die Besteuerung von Zinsen und Lizenzgebühren von verbundenen Unternehmen. Gewisse Vergünstigungen werden aber nur EU-intern den Mitgliedstaaten gewährt, nicht jedoch Drittstaaten, zu denen auch die Schweiz gehört (z.B. Steuersystem für Fusionen, günstigere Verfahren zur Besteuerung von Kapitalgewinnen).

### **Quellensteuer**

In der Schweiz unterliegen alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte, namentlich auch jene aus einem Arbeitsverhältnis, der Einkommenssteuer. Diese wird beim Empfänger der Einkünfte erhoben (so genanntes ordentliches Verfahren). Für ausländische Arbeitnehmende ohne Niederlassungsbewilligung in der Schweiz sehen hingegen die Steuergesetze von Bund und Kantonen eine Quellensteuer auf dem Erwerbseinkommen vor. Dies gilt ferner für alle Personen (also auch für Schweizer Bürgerinnen und Bürger), die in der Schweiz einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, ihren steuerlichen Wohnsitz oder Aufenthalt aber im Ausland haben. In diesen Fällen ist der Schuldner der steuerbaren Leistung verpflichtet, die geschuldete Steuer zurückzubehalten und periodisch der zuständigen Steuerbehörde abzuliefern.

Das Freizügigkeitsabkommen<sup>143</sup> hindert die Vertragsstaaten jedenfalls nicht, bei der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen ihrer jeweiligen Steuergesetzgebungen eine Unterscheidung für Steuerpflichtige zu treffen, die sich nicht in vergleichbaren Verhältnissen befinden, insbesondere was den Ort der Ansässigkeit betrifft. Doch müssen die Vertragsparteien bzw. die zuständigen Behörden in der Schweiz und in den Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre jeweiligen Systeme zur Besteuerung der ausländischen Arbeitnehmenden nicht diskriminierend im Sinne des Abkommens sind. Zur Auslegung des Diskriminierungsbegriffs ist die Rechtsprechung des EuGH (bis zum Datum der Unterzeichnung des Abkommens, 1999) heranzuziehen. Bis anhin hatte dies keine Auswirkungen auf die Ausgestaltung der schweizerischen Quellenbesteuerung.

### **Besteuerung von Wertpapiergeschäften**

Seit 1999 hat die Schweiz mit mehreren Bundesbeschlüssen die Besteuerung der Umsatzabgabe auf Wertschriftentransaktionen grundlegend revidiert. Die Fortsetzung des bilateralen Weges würde die Steuerhoheit diesbezüglich nicht berühren.

### **Steuern auf der Zuführung von Kapital**

Die Schweiz kennt eine Emissionsabgabe auf Eigenkapital und eine Emissionsabgabe auf Fremdkapital. Beide Steuerobjekte könnten mit dem bilateralen Weg beibehalten werden.

<sup>142</sup> SR 0.641.926.81

<sup>143</sup> SR 0.142.112.681

## Kantonale Steuerhoheit

Die bestehenden bilateralen Abkommen enthalten keine Regelungen, welche die kantonale Steuerhoheit tangieren<sup>144</sup>. Trotzdem hat die EU-Kommission in jüngster Zeit den Vorwurf erhoben, gewisse kantonale Steuerregimes widersprüchen den Bestimmungen des Freihandelsabkommens Schweiz-EG von 1972<sup>145</sup>. Bei der Fortsetzung des bilateralen Wegs kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die EU ihr Ansinnen mittels der Forderung nach neuen Vereinbarungen weiterverfolgt.

## Amts- und Rechtshilfe sowie Bankgeheimnis

Die Amts- und Rechtshilfe zwischen der Schweiz und der EU in Steuersachen wurde mit dem Abschluss der bilateralen Abkommen verbessert. Im Bereich der direkten Steuern ist es der Schweiz mit gewissen Abkommen im Rahmen der Bilateralen II (Schengen/Dublin<sup>146</sup>, Betrugsbekämpfung<sup>147</sup> und Zinsbesteuerung<sup>148</sup>) gelungen, das Bankgeheimnis zu wahren. Die Schweiz ist nicht verpflichtet, eine zukünftige Änderung des relevanten Schengen-Acquis mit Bezug auf Regelungen im Bereich der direkten Steuern zu übernehmen, die das Bankgeheimnis tangieren würde.

### 4.2.3.7 Finanzplatz

Die grosse Bedeutung der Beziehungen der Schweiz zur EU im Finanzbereich lässt sich dadurch ermassen, dass in diesem Sektor mit einem Beschäftigungsanteil von 5,6 Prozent rund 14,5 Prozent der Wertschöpfung der Schweizer Volkswirtschaft erwirtschaftet werden. Die Finanzindustrie trägt etwa zu einem Viertel zum schweizerischen Ertragsbilanzüberschuss bei. Die grösseren Schweizer Banken und Versicherungen haben ihre Präsenz vor Ort in der EU in den letzten Jahren ausgebaut. Auslandsbanken in der Schweiz sind mehrheitlich Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen von Banken aus dem EU-Raum, die den Standort Schweiz vornehmlich für das global ausgerichtete Private-Banking-Geschäft nutzen. Auch grosse ausländische Versicherungskonzerne haben heute ein Standbein in der Schweiz. Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit der EU im Finanzsektor ist somit eng. Das künftige Verhältnis der Schweiz zur EU in diesem Bereich ist von grösster gesamtwirtschaftlicher Relevanz. Dabei stehen die Fragen der Anpassungen des Schweizer Finanzmarktrechts, der Mitgestaltung bei der Regelsezung auf EU-Ebene sowie des gegenseitigen Marktzutrittes im Zentrum. Diese Fragen werden auch in anderen internationalen Gremien (z.B. FATF, OECD) diskutiert.

Im Bereich der Finanzdienstleistungen besteht kein bilaterales Abkommen mit der EU, mit Ausnahme eines Abkommens über die Niederlassungsfreiheit im Bereich der direkten Schadenversicherung aus dem Jahr 1989 (sog. Versicherungsabkommen<sup>149</sup>, seit 1993 in Kraft). Dieser Status quo ist für die Schweiz mit Vor- und

<sup>144</sup> Das Abkommen über die Ruhegehälter (SR **0.672.926.81**) sieht allerdings vor, dass Kantone und Gemeinden unter bestimmten Umständen keine Einkommenssteuer auf den Renteneinkünften ehemaliger EU-Beamter mit Wohnsitz in der Schweiz erheben dürfen.

<sup>145</sup> SR **0.632.401**

<sup>146</sup> BBl **2004** 6447 6479

<sup>147</sup> BBl **2004** 6503

<sup>148</sup> SR **0.641.926.81**

<sup>149</sup> SR **0.961.1**

Nachteilen verbunden. Er erfordert nicht die Übernahme des EU-Acquis. Die Schweiz hat entsprechend keine Mitsprache in den relevanten Ausschüssen der Regulierungsbehörden (Wertpapiere, Banken, Pensionsfonds und Versicherungen), welche die EU-Richtlinien konkretisieren. Der Beibehalt spezifisch schweizerischen Rechts und eine im Verhältnis zur EU differenzierte Finanzmarktregulierung bleiben möglich, was den Akteuren auf dem schweizerischen Finanzplatz Chancen eröffnet. Demgegenüber ist der grenzüberschreitende Marktzugang für Schweizer Anbieter ohne ein bilaterales Abkommen nicht uneingeschränkt und nachhaltig gesichert, z.B. in den Bereichen Anlagefonds und Pensionsfonds.

Der Abschluss eines bilateralen Abkommens im Bereich der Finanzdienstleistungen würde den diskriminierungsfreien Zugang zum EU-Finanzbinnenmarkt und grösseren externen Wettbewerb beinhalten. Im grenzüberschreitenden Geschäft könnte eine selektive Abwanderung von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung vermieden werden. Die Auswirkungen eines solchen Abkommens sind jedoch abhängig vom gewählten Verhandlungsansatz. Dies betrifft namentlich einen allfälligen Einbezug der horizontalen Politiken, eine allfällige dynamische Übernahme des EU-Acquis sowie die Behandlung von Forderungen der EU im Steuerbereich (vgl. Ziff. 2.3.4.).

#### **4.2.3.8 Geld- und Währungspolitik**

Die bilaterale Zusammenarbeit hat unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung keine Auswirkungen in geld- und währungspolitischer Hinsicht. Die Schweiz behält ihre eigene Währung. Die Schweizerische Nationalbank (SNB) verfolgt weiter eine unabhängige Geld- und Währungspolitik. Anders gesagt werden die kurzfristigen Zinssätze von der SNB unter Berücksichtigung der nationalen volkswirtschaftlichen Bedürfnisse festgelegt. Die langfristigen Zinssätze dagegen sind marktabhängig und liegen typischerweise unter denjenigen im Ausland (auch wenn diese Differenz in Zukunft abnehmen könnte). Der Wechselkurs des Frankens bleibt flexibel. Der langfristige Inflationsverlauf hängt weiterhin von der Geld- und Währungspolitik der SNB ab.

#### **4.2.3.9 Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt**

Bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der bilateralen Zusammenarbeit ist zu unterscheiden zwischen den heute in Kraft stehenden Abkommen einerseits und möglichen zusätzlichen Abkommen in der Zukunft andererseits.

Grundsätzlich fliessen in die Beurteilung der finanziellen Folgen nur dauerhaft im Budget ausgewiesene Einnahmen oder Ausgaben ein. Einmalige Effekte wie z.B. der Wegfall von Zolleinnahmen oder punktuelle Investitionsbeiträge sind zwar potenziell nicht unerheblich, spielen jedoch für die langfristige Betrachtung keine ausschlaggebende Rolle.

Die Auswirkungen der bestehenden bilateralen Verträge auf die öffentlichen Haushalte wurden in den Botschaften zu den Bilateralen I und II so ausführlich wie möglich dargelegt. Wie schwierig es aber ist, treffsichere Prognosen zu erstellen, zeigt die Tatsache, dass sich im Nachhinein gewisse Schätzungen der Mehrausgaben oder Mehreinnahmen als ungenau herausgestellt haben.

Angesichts der zahlreichen Einflussfaktoren auf die laufende Budgetentwicklung ist es methodisch sehr schwierig, den effektiven Einfluss der bilateralen Verträge auf diese Entwicklung zu bestimmen und abzugrenzen. Aus diesem Grund werden im Folgenden nur klar definierbare und dauerhaft budgetrelevante finanzielle Konsequenzen der bilateralen Verträge aufgeführt.

In erster Linie betrifft dies Abkommen, die die Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen oder -Agenturen zum Gegenstand haben. Die folgenden Angaben beruhen auf Schätzungen auf der Basis der Haushaltbeschlüsse der EU für die Periode 2007–13 und sind als grobe Annäherungen der in diesem Zeitraum durchschnittlich pro Jahr anfallenden finanziellen Belastungen des Bundeshaushaltes zu verstehen.

### **Abkommen, die in Kraft sind**

- **Forschung:** In den Jahren der Assoziation an die 6. Forschungsrahmenprogramme (FRP) (2004–2006) betragen die Schweizer Zahlungen an Brüssel durchschnittlich 218 Millionen CHF pro Jahr. Die Beteiligung der Schweiz an den 7. FRP der EU wird zwischen 245 und 470 Millionen CHF pro Jahr kosten; im Durchschnitt der Periode fallen jährliche Beiträge von rund 350 Millionen CHF an.
- **Eurostat:** Der Jahresbeitrag beläuft sich auf rund 9 Millionen CHF.
- **Umweltagentur:** Die jährlichen Kosten betragen etwa 2 Millionen CHF.
- **MEDIA-Programm:** Kostenbeteiligung von ca. 7 Millionen CHF pro Jahr.

### **Abkommen, die noch nicht in Kraft sind**

- **Schengen/Dublin:** Rund 6,4 Millionen CHF hätte die Schweiz im Jahre 2006 im Rahmen der Assoziation an Schengen und Dublin an den EU-Haushalt überweisen müssen, wenn die Abkommen bereits in diesem Jahr in Kraft getreten wären<sup>150</sup>. Wenn die Schweiz die Übernahme der Grenzagentur FRONTEX und des zukünftigen Fonds für die Aussengrenzen genehmigt haben wird, werden zusätzlich über die Periode 2007–2013 ca. 1,9 Millionen CHF für die Grenzagentur FRONTEX<sup>151</sup> und ca. 13 Millionen CHF für den Grenzschutz-Fonds fällig<sup>152</sup>. Dies würde einer Summe von ca. 21 Millionen CHF pro Jahr entsprechen. Die Betriebskosten für das SIS II sowie voraus-

<sup>150</sup> Bei diesen Zahlen handelt es sich lediglich um Schätzungen, die mit grösster Vorsicht zu betrachten sind. Die Zahlen basieren auf dem Proportionalitätsfaktor im Jahre 2004, d.h. 3,645 %. Dieser Betrag umfasst Beiträge an die: Verwaltungskosten Schengen (0,92 Mio. CHF pro Jahr), Entwicklungskosten SIS II (ca. 1,87 Mio. CHF einmalig, fällig per Inkrafttreten), Betriebskosten SIS II (ca. 0,28 Mio. CHF pro Jahr), Investitions-, Verwaltungs- und operativen Kosten Eurodac (ca. 1,66 Mio. CHF – einmalig, danach jährlich ca. 113 000 CHF für Betrieb) und an die Entwicklungskosten VIS (ca. 1,7 Mio. CHF – einmalig, danach Betriebskosten).

<sup>151</sup> Die endgültigen Zahlen für diese Jahre liegen noch nicht vor. Vorentwurf Budget 2007 der Europäischen Kommission für die Agentur: ca. 33 Mio. CHF.

<sup>152</sup> Vorläufige Schätzungen, aufgrund des Verteilerschlüssels die Schengen-Mitgliedstaaten betreffend, ab 2007 (EU-Mitgliedstaaten [ohne Vereinigtes Königreich und Irland], Beitrittsstaaten [Rumänien und Bulgarien] und assoziierte Staaten [Norwegen, Island und die Schweiz], d.h. ungefähr 3,1 % auf der Basis der Beträge des BIP von 2005 sowie aufgrund der revidierten Schätzungen der Kommission für 2007–2013, die ein Globalbudget von 1,82 Mrd. CHF auf 7 Jahre veranschlagt hat. Der Vorentwurf der Kommission sieht für das Jahr 2007 einen Verpflichtungskredit von 155 Mio Euro für den Fonds vor.

sichtlich auch die Beiträge an die Grenzagentur und den Grenzschutz-Fonds sind erst nach Inkraftsetzung der Assoziierungsabkommen zu bezahlen.

### **Abkommen, die im Grundsatz entschieden sind (zu verhandeln)**

- Bildung und Jugend: Für die zukünftige Teilnahme am EU-Programm für «Lebenslanges Lernen» sollte die Schweiz im Durchschnitt rund 44 Millionen CHF, für das Programm «Jugend» ca. 5 Millionen CHF pro Jahr beisteuern müssen (Annahme EWR-Beitragsschlüssel); gesamthaft würde sich der Schweizer Beitrag demnach auf etwa 49 Millionen CHF pro Jahr belaufen.

Alles in allem erreichen die vertraglich vereinbarten Abgeltungen für die Teilnahme an EU-Programmen und -Agenturen im Durchschnitt der Periode 2007–13 annäherungsweise 472 Millionen CHF pro Jahr. Hinzu kommen fallweise Kosten im Rahmen der internen Umsetzung der Verträge, die jedoch nicht direkt vertraglich gebunden sind und daher hier nicht aufgeführt werden.

### **Künftige Abkommen**

Auch künftige bilaterale Abkommen werden unmittelbare Kostenfolgen für das Bundesbudget aufweisen, sofern sie eine Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen oder -Agenturen beinhalten. Als mögliche Beispiele seien etwa die Teilnahme der Schweiz am europäischen Satellitenprojekt «Galileo», die Teilnahme an der Europäischen Flugsicherheitsbehörde EASA<sup>153</sup> oder eine Beteiligung an den Programmen und Agenturen im Bereich der öffentlichen Gesundheit und des Konsumentenschutzes genannt.

Die Kosten einer vollen Teilnahme an diesen drei Instanzen können gegenwärtig auf rund 17 Millionen CHF pro Jahr geschätzt werden. Sie würden sich wie folgt aufteilen:

Für den Aufbau des Projektes «Galileo» plant die EU-Kommission während der Periode 2007–2013 Ausgaben in Höhe von 1,56 Milliarden CHF. Gemäss Schätzungen belief sich der Anteil der Schweiz an diesen Aufwendungen auf etwa 6,5 Millionen CHF pro Jahr. Eine Mitgliedschaft der Schweiz in der EASA wäre mit einem Kostenbeitrag von rund 1 Millionen CHF pro Jahr abzugelten.

Die Schweiz würde im Falle eines bilateralen Abkommens über die Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Gesundheit und des Konsumentenschutzes an bestimmten Programmen oder Agenturen teilnehmen<sup>154</sup>.

Aufgrund der bisher bekannten Budgetelemente und des üblichen Verteilschlüssels zur Ermittlung des Beitrags der Mitgliedstaaten (Modell EWG) dürften sich die Gesamtkosten der Beteiligung an den vorerwähnten EU-Programmen und -Agenturen auf schätzungsweise 9,36 Millionen CHF belaufen. Diese Schätzung wird zu gegebener Zeit auf der Grundlage der Haushaltsvoranschläge 2007–2013 angepasst werden müssen.

Neue bilaterale Handelsabkommen wie beispielsweise zum Stromtransit oder zum Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich könnten finanzielle Folgen zeitigen,

<sup>153</sup> Die Teilnahme der Schweiz an EASA erfolgt über eine Änderung des Anhangs des Luftverkehrsabkommens von 1999; vgl. Botschaft des Bundesrates vom 25. Mai 2005 über die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA (Änderung des Anhangs zum Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG und des Luftfahrtgesetzes), BBl 2005 3857 ff.

<sup>154</sup> Vgl. Ziff. 4.2.2.4.

die jedoch gänzlich vom konkreten Verhandlungsergebnis abhängen und über die daher nicht spekuliert werden kann.

### **Schweizerischer Beitrag an die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU**

Hinzu kommt der Schweizer Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU. Unter diesem Titel hat sich die Schweiz bereit erklärt, über einen Zeitraum von fünf Jahren eine Summe von insgesamt 1 Milliarde CHF für die Verwirklichung von Projekten und Zusammenarbeitsprogrammen in den neuen EU-Mitgliedstaaten zu verpflichten. Dies entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Verpflichtungssumme in der Periode von voraussichtlich 2008–2012 von 200 Millionen CHF pro Jahr. Da die Umsetzung der Projekte länger dauern wird, wird mit tatsächlichen Ausgaben von 100 Millionen CHF pro Jahr während einer Laufzeit von 10 Jahren gerechnet. Im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien ist wahrscheinlich, dass die EU die Schweiz um eine Fortsetzung der schweizerischen Unterstützung für diese Länder ersucht. Ein solches Begehren liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vor. Zurzeit werden Bulgarien und Rumänien von der Schweiz im Rahmen der Transitionshilfe unterstützt. Eine Fortsetzung der bilateralen Zusammenarbeit wäre auf der Rechtsgrundlage des Bundesgesetzes über die Osthilfe grundsätzlich möglich, müsste aber in Form eines entsprechenden zusätzlichen Rahmenkredits durch die schweizerische Bundesversammlung beschlossen werden.

### **Die Zahlen im tabellarischen Überblick**

Bei den Zahlen handelt es sich lediglich um Schätzungen, die mit grösster Vorsicht zu betrachten sind. Weder die indirekten bedingten Kosten noch etwaige Ausgabenentlastungen für den Bund werden berücksichtigt, ebenso wenig politische Aspekte und makroökonomische Auswirkungen der Abkommen.

	Ausgaben (Mio. CHF pro Jahr)	
	bis 2006	ab 2007 oder später
<i>a) Abkommen, in Kraft</i>		
Forschung	218	350 <sup>155</sup>
Eurostat	–	9 <sup>156</sup>
Umweltagentur	1,9	2
Verkehrsobservatorium	–	0,2 <sup>157</sup>
MEDIA	7	8,6 <sup>158</sup>
<b>Total a)</b>		<b>369,8</b>

<sup>155</sup> Jahresdurchschnitt auf der Basis der Finanziellen Vorausschau 2007–2013.

<sup>156</sup> In Kraft am 1. Januar 2007.

<sup>157</sup> Beitrag für das erste Jahr, danach ca. 80 000 CHF pro Jahr.

<sup>158</sup> Ungefähre Schätzung des Jahresdurchschnitts für die Periode 2007–2013.

<i>b) Abkommen, die noch nicht in Kraft sind</i>		
Schengen	6,4 <sup>159</sup>	21 <sup>160</sup>
Total b)		21
<i>c) Abkommen, die im Grundsatz entschieden sind (zu verhandeln)</i>		
Jugend und Bildung	–	49 <sup>161</sup>
Total b) + c)		70
Total a) + b) + c)		439,8
<i>d) künftige Abkommen</i>		
Galileo	–	6,5
EASA	–	1,0
Öffentliche Gesundheit	–	9,4 <sup>162</sup>
Total d)		16,9
<i>e) schweizerischer Beitrag zur Verringerung der Ungleichheiten<sup>163</sup></i>		
Schweizer Beitrag		100 <sup>164</sup>

Ein grosser Teil der oben genannten Ausgaben für die Programme werden in die Schweiz zurückfliessen<sup>165</sup>, z.B. in Form von Projektfinanzierungen für Schweizer Teilnehmende.

#### 4.2.4 Infrastrukturen

Die im *Landverkehrsabkommen* verankerten Massnahmen zur Verlagerung des Verkehrs von der Strasse auf die Schiene haben sich bewährt. Allerdings hat die Schweiz keinen direkten Einfluss auf die verkehrspolitischen Entscheidungen der EU, von denen sie betroffen ist. Auf Grund der geografischen Lage ist und bleibt die Schweiz aber eine wichtige Partnerin für die EU im Verkehrsbereich. Durch das bestehende *Luftverkehrsabkommen* hat die Schweiz den grössten Teil

<sup>159</sup> Wenn es 2006 in Kraft tritt.

<sup>160</sup> Frühestens, wenn die Bedingungen für die Anwendung des Assoziierungsabkommens und die Annahme des Erlasses betreffend die Agentur und den Aussengrenzfonds erfüllt sind.

<sup>161</sup> Ab 2008.

<sup>162</sup> Schätzung, die aufgrund der Werte gestützt auf die finanzielle Vorausschau 2007–2013, nicht zugänglich, angepasst werden muss.

<sup>163</sup> Unter der Annahme, dass das neue Bundesgesetz betreffend die Osthilfe und der entsprechende Rahmenkredit angenommen werden.

<sup>164</sup> Dies entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Verpflichtungssumme in der Periode von voraussichtlich 2008–2012 von 200 Mio. CHF pro Jahr. Da die Umsetzung der Projekte länger dauern wird, wird mit tatsächlichen Ausgaben von 100 Mio. CHF pro Jahr während einer Laufzeit von 10 Jahren gerechnet.

<sup>165</sup> Erwartete Rückflüsse: Forschung, ca. 100 %, Bildung, ca. 80 %.

des Gemeinschaftsrechts in diesem Bereich übernommen. Zurzeit wird im gemischten Ausschuss über die Teilnahme an der Europäischen Flugsicherheitsagentur sowie am Einheitlichen Europäischen Luftraum (Single European Sky) diskutiert. Ziel ist die Verbesserung des europäischen Luftfahrtsystems. Der *Telekommunikationsbereich* ist nicht Gegenstand eines spezifischen bilateralen Abkommens. Das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse behandelt nur die Fragen der Fernmeldeanlagen, was für eine Teilnahme z.B. an der Frequenzpolitik auf europäischer Ebene nicht ausreicht. Exploratorische Gespräche werden zurzeit bezüglich einer vollständigen Teilnahme am europäischen Satellitennavigationssystem *Galileo* geführt. Im Bereich *Post* verläuft der Schweizer Marktöffnungsprozess in gleicher Richtung wie jener der EU, jedoch mit einer zeitlichen Verzögerung. Im *Energiesektor* hat die Schweiz im Hinblick auf ein bilaterales Abkommen ein Verhandlungsmandat verabschiedet. Das Ziel ist, den grenzüberschreitenden Stromtransit, den gegenseitigen Marktzugang sowie die Anerkennung der Herkunftsnachweise für Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu regeln. Als Drehscheibe des europäischen Strommarktes hat die Schweiz ein Interesse, ihre Marktstellung zu verstärken. Die EU möchte den Anwendungsbereich ihrer Regeln auf Drittstaaten ausdehnen, um das gute Funktionieren des Binnenmarktes zu garantieren. Im *Umweltbereich* beteiligt sich die Schweiz seit April 2006 an der Europäischen Umweltagentur. Sie kann so zur Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme beitragen und ihre Interessen geltend machen. Zudem kann sie sich an der Entwicklung von Umweltschutzmassnahmen beteiligen, ohne sich gleichzeitig zu einer Harmonisierung ihrer eigenen Normen zu verpflichten. Künftig sind weitere Abkommen in Bereichen wie Ökolabel, chemische Stoffe oder auch Handel mit Emissionsrechten denkbar.

#### 4.2.4.1 Verkehr

##### Schiene- und Strassenverkehr

Der bilaterale Weg ermöglicht weitere Anpassungen an den EU-Rechtsbestand im Anwendungsbereich des Landverkehrabkommens<sup>166</sup> (sowie des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, MRA<sup>167</sup>). Ein Bedarf an grösseren Änderungen des Landverkehrabkommens bzw. an einem neuen Regelwerk ist für den Verkehrsbereich (Strasse/Schiene) gegenwärtig nicht auszumachen. Technische Anpassungen des Abkommens werden im Gemischten Ausschuss Landverkehr Schweiz-EG diskutiert und beschlossen. Dazu zählen auch institutionelle Verbesserungen für die Teilnahme der Schweiz im Verfahren der Komitologie resp. in EG-Ausschüssen und Expertengruppen sowie die Assoziation an entsprechende Agenturen (Bsp. «European Railway Agency»).

Die spezifischen Bestimmungen des Landverkehrabkommens, welche in Richtung Verlagerungspolitik und Schutz des Alpenraumes zielen, haben sich bewährt und eine koordinierte Infrastrukturplanung (NEAT) ermöglicht. Die vertragliche Lösung berücksichtigt die verkehrspolitische und strassenfiskalische Sonderstellung der

<sup>166</sup> SR 0.740.72

<sup>167</sup> SR 0.946.526.81

Schweiz im Alpenraum (Verkehrsflüsse durch die Schweiz verstärkt auf die Schiene leiten, Strassenaufkommen stabil halten resp. langsam reduzieren, Nacht- und Sonntagsfahrverbot für Lastwagen aufrecht erhalten) und garantiert im Prinzip gleiche Marktzutrittschancen für schweizerische Verkehrsunternehmen im Verkehrsmarkt.

Der bilaterale Weg bringt es jedoch auch mit sich, dass die Schweiz keinen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der europäischen Verkehrspolitik hat, von der sie sehr direkt betroffen ist. Da diejenigen EU-Ausschüsse, an denen die Schweiz teilnehmen kann, tendenziell an Einfluss verlieren, riskiert sie mittel- bis langfristig in eine verkehrspolitische Isolation zu gelangen. Auch hat sie den EU-Acquis, dessen Übernahme für das Funktionieren des Abkommens angezeigt ist, autonom, aber ohne Mitbestimmung in den EU-Entscheidungsgremien, nachzuvollziehen. Schliesslich kann sie auch nicht von der EU-Finanzierung der TEN-Grossprojekte (transeuropäische Netze) profitieren. Es darf allerdings nicht vergessen werden, dass die Schweiz für die EU eine wichtige Partnerin im Bereich des Alpentransits ist und diese daher ein grosses Interesse hat, mit der Schweiz zusammenzuarbeiten.

### **Luftverkehr**

Mit dem Luftverkehrsabkommen<sup>168</sup> wird bereits der grösste Teil des Gemeinschaftsrechts in diesem Bereich auf die Schweiz ausgedehnt. Somit gilt für die Schweizer Fluggesellschaften im europäischen Luftraum der Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Die Fluggesellschaften der Parteien kommen dadurch insbesondere in den Genuss der Freiheiten des Luftverkehrs (ausser der 8. Freiheit, d.h. der Kabotage<sup>169</sup>), der Tariffreiheit, des Wegfalls von Kapazitätseinschränkungen sowie der Niederlassungs- und Investitionsfreiheit. Die Schweiz anerkennt die Zuständigkeit der gemeinschaftlichen Institutionen im Bereich des Wettbewerbsrechts (mit Ausnahme der staatlichen Beihilfen). Das Luftverkehrsabkommen fordert zudem, dass die Schweiz den relevanten gemeinschaftlichen Besitzstand übernimmt; Widersprüche in den Regelungen der Schweiz und der Gemeinschaft würden die korrekte Anwendung des Abkommens verhindern.

Die Schweiz bewahrt ihre Unabhängigkeit in Bezug auf den Bau, den Betrieb und die Finanzierung von Luftfahrtinfrastrukturen. Allerdings hat die Kommission anlässlich des letzten Treffens des gemischten Ausschusses die Schweiz bereits darum ersucht, sich zu verpflichten, die gemeinschaftlichen Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und für die staatliche Anlaufbeihilfen für Luftfahrtgesellschaften anzuwenden (dieser Vorschlag wird noch geprüft).

Die europäische Reglementierung im Bereich der Flugsicherheit hat zu gewissen Verpflichtungen betreffend die spezifischen Infrastrukturen und den Betrieb der betroffenen Flughafendienste geführt. Dieselbe Situation könnte sich angesichts der geplanten Ausdehnung der Zuständigkeiten der Europäische Flugsicherheitsbehörde auf die Infrastrukturen auch im Sicherheitsbereich ergeben. Die Beteiligung der Schweiz an dieser Behörde ist vorgesehen.

Mit der Teilnahme der Schweiz am Einheitlichen Europäischen Luftraum (*Single European Sky*, SES) dürfte eine gewisse Harmonisierung bei der Wahl und beim

<sup>168</sup> SR 0.748.127.192.68

<sup>169</sup> Die Kabotage besteht in der Durchführung eines Inlandfluges durch die Fluggesellschaft eines anderen Mitgliedstaates. Diese Freiheit wird Gegenstand von Verhandlungen fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens, d.h. ab Juni 2007, sein.

Einsatz der Mittel zur Steuerung des Flugverkehrs einhergehen, dies unabhängig von der Wahl des Instrumentes zur Zusammenarbeit.

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Schweiz und Deutschland im Bereich der An- und Abflugverfahren für den Flughafen Kloten zeigen, dass die Kommission klar die Meinung vertritt, dass die Schweiz nicht gleich wie ein Mitgliedstaat behandelt werden kann.

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass das bilaterale Abkommen die Zuständigkeiten der Schweiz im Rahmen ihrer Beziehungen mit Drittstaaten nicht beeinträchtigt.

## **Galileo**

Im Rahmen des Aufbaus transeuropäischer Netzwerke sieht die EU auch den Aufbau eines eigenen Satellitennavigationssystems («Galileo») vor. Die technologische Entwicklung des Systems wird in Zusammenarbeit mit der Europäischen Raumfahrtagentur (ESA) – zu deren Mitgliedern auch die Schweiz zählt – vorgenommen und finanziert. 2007 werden die Eigentumsrechte sowie die Aufsicht über das System einer Agentur europäischer Rechts übertragen. Die Schweiz strebt eine Assoziation an diese Agentur an, um sich dadurch einen gleichberechtigten Zugang zu den Diensten sowie gewisse Mitbestimmungsrechte zu sichern. Zurzeit finden diesbezüglich Sondierungsgespräche statt.

### **4.2.4.2 Fernmeldeverkehr**

Nur der Bereich der Fernmeldeanlagen ist Bestandteil eines bilateralen Abkommens (Anh. 7 zum Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen<sup>170</sup>). Die Vorteile dieses Abkommens für den Schweizer Fernmeldeanlagenmarkt sind beschränkt. So hängt dieser Bereich zum Teil von der europäischen Frequenzpolitik ab, die durch kein Abkommen abgedeckt ist. Die Schweiz hat folglich keine Möglichkeit, die Frequenzpolitik der EU mitzugestalten.

Angesichts der Eigenheiten des Bereichs der Fernmeldedienste müsste ein ergänzendes Abkommen mit der EU auf der vollständigen Übernahme des *Acquis communautaire* in diesem Sektor basieren (Integrationsabkommen). Der *Acquis* sieht vor, dass die nationalen Regulierungsbehörden die Wettbewerbslage auf einigen relevanten Märkten, die von der Europäischen Kommission bestimmt werden, «ex ante» analysieren. Gestützt auf diese Analyse auferlegen die Regulierungsbehörden den marktbeherrschenden Anbietern die nötigen Verpflichtungen. Dieses System wurde bei der Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG)<sup>171</sup> vom 24. März 2006 nicht übernommen. Die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) wird deshalb weiterhin die Wettbewerbslage auf einem Markt nur dann analysieren können, wenn ein Fernmeldedienstanbieter dies verlangt. Dagegen wurden neue Zugangsverpflichtungen für marktbeherrschende Anbieter eingeführt, darunter der vollständig entbündelte Zugang zum Teilnehmeranschluss. Das geänderte FMG nähert sich somit der europäischen Regelung in diesem Bereich an, ohne sie vollständig zu übernehmen.

<sup>170</sup> SR 0.946.526.81

<sup>171</sup> SR 784.10

Im Frequenzbereich stützen sich heute die technischen Parameter der Entscheidungen der Kommission auf die Arbeiten der Europäischen Konferenz der Verwaltungen für Post und Fernmeldewesen (CEPT), an denen die Schweiz vollumfänglich beteiligt ist. Sollte sich an dieser Sachlage etwas ändern, könnten beide Parteien an einem Frequenzabkommen interessiert sein, insbesondere um den Zugang zum Frequenzspektrum in Grenzgebieten und die europaweite Bereitstellung von Funkdiensten zu gewährleisten.

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen des bilateralen Wegs würden somit denjenigen eines Beitritts entsprechen (siehe unten Ziff. 4.4.4.2), ohne die Nebenwirkung zu haben, dass eine Reihe von horizontalen Vorschriften – zum Beispiel Wettbewerbsvorschriften – angewandt werden müssten. Auf institutioneller Ebene wären die Vorteile eines bilateralen Abkommens beschränkt, da die Schweiz für die Teilnahme am Kommunikationsausschuss und am Funkfrequenzausschuss höchstens den Beobachterstatus fordern könnte und damit den EFTA- und EWR-Staaten gleichgestellt wäre. Einen ähnlichen Status hat die Schweiz im Rahmen der bilateralen Abkommen I für den Ausschuss für Konformitätsbewertung von Telekommunikationsgeräten und Marktüberwachung erreicht.

#### 4.2.4.3 Energie

Nach Vorgesprächen bekräftigten die Schweiz und die EU 2005 ihre Absicht, ein Abkommen im Elektrizitätsbereich auszuhandeln. Die Schweiz hat als wichtige Drehscheibe des europäischen Stromhandels ein Interesse daran, ihre zentrale Rolle im europäischen Binnenmarkt abzusichern und auszubauen. Die EU will mit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der EU-Regeln auf Drittstaaten das gute Funktionieren des Strombinnenmarkts gewährleisten. Von besonderer Bedeutung sind die Richtlinie 2003/54/EG über den Elektrizitätsbinnenmarkt<sup>172</sup>, die Verordnung (EG) 1228/2003 über die Netzzugangsbestimmungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel<sup>173</sup>, die Richtlinie 2005/89/EG zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit<sup>174</sup>, sowie die Richtlinie 2001/77/EG zur Förderung von Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen<sup>175</sup>. Ein Abkommen Schweiz-EG soll im Kern diese vier Rechtsakte berücksichtigen.

Mit dem Stromversorgungsgesetz (StromVG) und der Revision des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902 (EleG)<sup>176</sup> bzw. des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG)<sup>177</sup> bringt die Schweiz ihre Gesetzgebung weitestgehend in Übereinstimmung mit dem EU-Rechtsbestand. Je nach Verlauf der parlamentarischen Beratung zum StromVG und EleG werden Übergangsbestimmungen und Ausnahmeregelungen im Abkommen auszuhandeln sein. Dieses soll als Zusatzprotokoll zum Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972<sup>178</sup> ausgehandelt werden. Anpassungen des Abkommens

<sup>172</sup> ABl. L 176 vom 15.7.2003, S. 37

<sup>173</sup> ABl. L 176 vom 15.7.2003, S. 1

<sup>174</sup> ABl. L 33 vom 4.2.2006, S. 22

<sup>175</sup> ABl. L 283 vom 27.10.2001, S. 33

<sup>176</sup> SR 734.0; Botschaft vom 3. Dez. 2004 zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz, BBl 2005 1611.

<sup>177</sup> SR 730.0

<sup>178</sup> SR 0.632.401

an das künftige EU-Recht sollen im Rahmen des Gemischten Ausschusses zum Freihandelsabkommen erfolgen.

Schwer abzuschätzen ist, ob die Schweiz von der EU zur Übernahme weiterer Vorlagen aus dem EU-Energierechtsbestand angehalten wird. Solche Schritte wären am ehesten dort zu erwarten, wo die EU mangelnde Reziprozität oder Wettbewerbsvorteile für die Schweiz orten würde, so etwa bei den CO<sub>2</sub>-Emissionszielen.

Im Falle weiterer bilateraler Verhandlungen dürfte die Kernenergie kaum betroffen sein. Im Übrigen können seit dem Inkrafttreten des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003 (KEG)<sup>179</sup> unter gewissen Bedingungen auch ausländische Gesellschaften schweizerische Kernanlagen betreiben.

#### **4.2.4.4 Post**

Die Liberalisierung des Postmarktes in der Schweiz orientiert sich weitgehend an den Grundsätzen, die in der EU gelten. Die Schweizer Politik geht in die gleiche Richtung wie diejenige der EU, allerdings mit einer zeitlichen Verzögerung. Die Post gehört zum Dienstleistungssektor. Soll die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Postmarktes mit den Entwicklungen in der EU Schritt halten, wird die Schweiz dies in einem Abkommen regeln müssen.

Bis heute verfolgt die Schweiz eine Politik der gemässigten und kontrollierten Öffnung des Postmarktes: Während in der Schweiz seit dem 1. April 2006 das Briefmonopol für Briefe bis 100 Gramm gilt, wurde es in den EU-Ländern bereits auf 50 Gramm gesenkt; zudem ist 2009 für die EU ein möglicher Termin für die vollständige Liberalisierung des Marktes. Die Europäische Kommission wird vor dem 31. Dezember 2006 die Ergebnisse der Studien präsentieren, auf deren Grundlage sie dem Parlament einen Antrag unterbreiten wird. Die EU strebt wie die Schweiz eine kontrollierte Öffnung des Postmarktes an. Der Rückstand gegenüber der EU ist vor allem auf die langwierigeren internen Verfahren der Schweiz zurückzuführen. Davon profitiert die Post direkt, da sie ihre Tätigkeit auf dem im Vergleich zum Schweizer Markt offeneren europäischen Markt ausbauen kann.

Im Übrigen unterscheiden sich die Regelungen der Schweiz und der EU betreffend Quersubventionen, staatliche Beihilfen und Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde. Die Schweizer Gesetzgebung erlaubt der Post, ihre Monopolrente zur Subventionierung desjenigen Teils der Grundversorgung zu nutzen, welcher der Konkurrenz offen steht. Die EU lässt eine solche Quersubventionierung nur dann zu, wenn sie für die Erfüllung der Grundversorgungspflichten absolut unerlässlich ist. Zudem erhält die Post finanzielle Transfers des Bundes (Grundversorgung unterliegt nicht der Gewinnbesteuerung; keine Entschädigung der in Form von Dotationskapital eingesetzten öffentlichen Mittel; Garantie des Bundes), für die in der EU eine strengere Gesetzgebung gilt. Schliesslich hat die Schweiz vor kurzem einen Regulator eingesetzt, der zwar technisch unabhängig, administrativ aber dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zugewiesen ist. Diese von Anfang an unbefriedigende Lösung war nötig, damit rasch eine Postregulationsbehörde geschaffen werden konnte. Um

<sup>179</sup> SR 732.1

ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten und ihre Kompetenzen zu definieren, ist deshalb eine Gesetzesänderung unerlässlich.

Die Unterschiede in der heutigen Postgesetzgebung der Schweiz und der EU könnten mit dem Entscheid des Bundesrates vom 3. Mai 2006 betreffend die Totalrevision des Postgesetzes (PG)<sup>180</sup> und des Postorganisationsgesetzes (POG)<sup>181</sup> vermindert werden. Ausserdem ist vorgesehen, dass die Schweiz die weiteren Marktöffnungsschritte bis zur vollständigen Aufhebung des Briefmonopols festlegt. In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, die nächsten Etappen der Reform zwischen der Schweiz und der EU mittels eines Abkommens zu koordinieren.

#### **4.2.4.5 Umwelt**

Im Rahmen der Bilateralen II hat die Schweiz mit der EG ein Abkommen über die Beteiligung an der Europäischen Umweltagentur (EUA) und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz EIONET abgeschlossen. Das Abkommen ist am 1. April 2006 in Kraft getreten<sup>182</sup>. Die Schweiz hat dadurch den Zugang zu allen europaweit standardisierten Umweltinformationen erhalten. Sie erhält eine zusätzliche Grundlage für umweltpolitische Entscheide auf nationaler Ebene und wichtige Elemente für ihr internationales Engagement. Als Nicht-EU-Mitglied kann sie ferner bei der Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme in Europa eigene Interessen in die Gestaltung der Umweltpolitik der EU einfließen lassen und so an der Definition und Umsetzung von Umweltschutzmassnahmen in Europa mitarbeiten. Die Schweiz ist mit diesem bilateralen Abkommen jedoch keine Verpflichtung betreffend Harmonisierung von Umweltvorschriften eingegangen.

Der Abschluss von weiteren punktuellen Abkommen könnte für die Schweiz und die EU auch in den Bereichen Umweltzeichen, chemische Produkte sowie Emissionshandel von Interesse sein.

So wäre beispielsweise von beidseitigem Interesse, einen Vertrag über die Teilnahme der Schweizer Firmen am EU-Umweltzeichen abzuschliessen. Der Bundesrat hat ein Verhandlungsmandat für den Bereich Umweltzeichen bereits 2001 beschlossen. Im Bereich Chemikalien wäre ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Produkte (im Rahmen des MRA) oder ein eigenständiges Abkommen mit vollem Informationszugang denkbar.

Die Schweiz hat zudem ein grosses Interesse an einer Verknüpfung mit dem Emissionshandelssystem der EU (Emission Trading Scheme, EU-ETS). Insbesondere die Grösse des Marktes und somit die zusätzliche Liquidität würde beiden Seiten Vorteile bringen. Die Richtlinie 2003/87/EG über den Emissionshandel<sup>183</sup> sieht vor, dass mit Drittländern, die das Kyoto-Protokoll ratifiziert haben, ein Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung der Emissionsrechte abgeschlossen werden kann. Wenn die Schweiz die Voraussetzungen für einen funktionierenden CO<sub>2</sub>-Markt geschaffen hat, wird ein Anschluss an das EU-weite Emissionshandelssystem möglich sein.

<sup>180</sup> SR 783.0

<sup>181</sup> SR 783.1

<sup>182</sup> SR 0.814.092.681

<sup>183</sup> ABl. L 275 vom 15.10.2003, S. 32

Die Schweiz hat ihre Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der *Sicherheit* während der letzten Jahre verstärkt. Die Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist punktuell und findet ausserhalb des institutionellen Rahmens in Form von Ad-hoc-Beteiligungen statt. Um die Modalitäten der Schweizer Einsätze zu regeln und zu vereinfachen, würde sich der Abschluss eines Rahmenabkommens im Bereich ESVP empfehlen. Die Schweiz wäre weiterhin autonom und hätte nach wie vor die freie Wahl, an den Einsätzen zur Friedensförderung teilzunehmen oder nicht. Eine solche Zusammenarbeit mit der EU ist vereinbar mit der schweizerischen *Neutralität*: Sie beinhaltet keinerlei Verpflichtung zur militärischen Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten. Allgemeine Voraussetzung für die Teilnahme der Schweiz an Einsätzen zur Friedensförderung ist, dass ein Mandat der UNO oder der OSZE vorliegt. Auch im Bereich der *Migration* und der *inneren Sicherheit* nimmt die Schweiz bereits an Instrumenten der EU teil. Die Zusammenarbeit kann eng oder weniger eng sein: Im Falle von Schengen ist die Schweiz, vergleichbar einem EU-Mitgliedstaat, an der Entstehung der Regeln beteiligt. Ergänzend zum Abkommen mit dem Europäischen Polizeiamt (Europol), welches dieses Jahr in Kraft getreten ist, wird eine Zusammenarbeit mit Eurojust geprüft, dem europäischen Netzwerk der Justizbehörden zur besseren Bekämpfung schwerer Verbrechen. Im *Justizbereich* wäre neben dem demnächst revidierten Lugano-Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen eine weitere Entwicklung wünschbar: die Rechtshilfe im Zivil- und Konkurswesen. Eine Vereinheitlichung der Konkursverfahren würde das gegenseitige Vertrauen im Geschäftsbereich verbessern.

#### 4.2.5.1 Aussensicherheitspolitik

Die Schweiz hat bereits im sicherheitspolitischen Bericht 2000 die Bedeutung der Sicherheitskooperation mit dem Ausland, speziell auch diejenige mit der EU, analysiert<sup>184</sup>. Seit 1999 hat die Aussensicherheitspolitik der EU, mit der Lancierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP<sup>185</sup>), einen raschen Ausbau erfahren. Die EU hat sich international, neben anderen Organisationen wie der UNO, der NATO oder der OSZE, als wichtiger sicherheitspolitischer Akteur etabliert. Das gilt insbesondere auch aus Sicht der Schweiz, die wegen ihrer Lage zahlreiche sicherheitspolitische Berührungspunkte mit der EU hat und deren Analyse der Bedrohungen und der notwendigen Massnahmen (mit Schwerpunkt Prävention) sich weitgehend mit derjenigen der EU deckt.

Die Schweiz hat in den letzten Jahren, gemäss ihrer Strategie «Sicherheit durch Kooperation», die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der EU verstärkt,

<sup>184</sup> Bericht vom 7. Juni 1999 über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), BBl 1999 7657.

<sup>185</sup> Die ESVP ist eine integrale Komponente der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU. Wenn von der Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU im Bereich der Aussensicherheitspolitik die Rede ist, betrifft dies ausschliesslich die ESVP.

analog zur Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren. Die Zusammenarbeit im Rahmen der ESVP ist punktuell, ohne institutionalisierten Rahmen, und basiert auf freiwilligen Ad-hoc-Vereinbarungen. Die Schweiz nimmt auf diese Weise am EU-geführten militärischen Friedensföderungseinsatz in Bosnien-Herzegowina (EUFOR Althea), an der zivilen EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM) und an der zivilen Beobachtermission in Aceh/Indonesien (AMM) teil. Ausserdem beteiligte sie sich an der abgeschlossenen zivilen EU-Polizeimission in Mazedonien (Proxima).

Anlässlich jeder dieser Teilnahmen hat die Schweiz mit der EU ein Partizipationsabkommen abgeschlossen, das die Modalitäten der Teilnahme regelt. Die Schweiz hat zudem mit der EU ein Abkommen über Informationsschutz ausgehandelt. Ziel dieses Abkommens ist es, die technischen Voraussetzungen zu schaffen für den vereinfachten Austausch von klassifizierten Informationen, namentlich im Zusammenhang mit der Teilnahme der Schweiz an EU-geführten zivilen oder militärischen Friedensoperationen. Um die Grundsätze einer schweizerischen Teilnahme an künftigen zivilen und militärischen ESVP-Operationen zu regeln und zu vereinfachen, ist auch der Abschluss eines ESVP-Rahmenabkommens naheliegend. Die Modalitäten der Zusammenarbeit müssten somit nicht mehr bei jeder Operation mit Schweizer Teilnahme neu ausgehandelt werden. Bei Abschluss eines solchen Rahmenabkommens könnte die Schweiz aber weiterhin eigenständig über die Teilnahme an ESVP-Operationen entscheiden.

Ein weiterer Bereich, in dem die EU ihre Zusammenarbeit intensiviert hat, ist die Rüstungskooperation, insbesondere seit der Schaffung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) 2004. Die EVA spielt in Europa im Bereich der Rüstungskooperation neben den Bemühungen der NATO eine herausragende Rolle.

Die Schweiz prüft deshalb zurzeit die Möglichkeit einer punktuellen Zusammenarbeit mit der EVA, welche z.B. auf dem Modell einer Vereinbarung ohne rechtliche Verpflichtungen (analog der administrativen Vereinbarung zwischen der EVA und Norwegen) basieren könnte. Eine solche Zusammenarbeit mit der EVA könnte die bilaterale Rüstungszusammenarbeit der Schweiz ergänzen, Synergien schaffen und zur Stärkung der schweizerischen Rüstungsindustrie- und Technologiebasis beitragen.

In der bilateralen Zusammenarbeit mit der EU kann die Schweiz sich gemäss ihren Interessen ad hoc und punktuell an Aktivitäten im Rahmen der ESVP beteiligen. Die Zusammenarbeit ist freiwillig und auf ausgewählte Bereiche beschränkt. Die Schweiz ist damit automatisch auch von möglichen Weiterentwicklungen in der ESVP ausgenommen, die Grundprinzipien unserer Rechtsordnung widersprechen würden. Auf der anderen Seite hat die Schweiz weiterhin keinen institutionalisierten Zugang zur ESVP und ist auf das Entgegenkommen der EU angewiesen; entsprechend besitzt sie auch kein Mitspracherecht und kann keinen Einfluss auf ESVP-relevante EU-interne Entscheidungsprozesse nehmen.

#### 4.2.5.2 Neutralität

Die Schweiz als dauernd neutraler Staat verpflichtet sich als Gegenleistung für die Achtung ihrer territorialen Integrität durch die kriegführenden Staaten, nicht militärisch an einem bewaffneten Konflikt zwischen anderen Staaten teilzunehmen<sup>186</sup>.

Die Schweiz kann also auf internationaler Ebene in allen Bereichen zusammenarbeiten, auch im militärischen Bereich, vorausgesetzt dass diese Zusammenarbeit unser Land nicht potenziell dazu führen könnte, in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt zu werden. Die Schweiz kann als neutraler Staat nicht einem Militärbündnis wie der NATO beitreten, denn die Mitgliedschaft in einem solchen Bündnis schliesst die Verpflichtung zu militärischer Unterstützung im Kriegsfall ein<sup>187</sup>.

Die Tatsache, dass die Schweiz weder der EU noch einem Militärbündnis angehört, verschafft ihr einen gewissen Handlungsspielraum oder sogar in einigen Fällen Vorteile (z.B. höhere Glaubwürdigkeit im Zusammenhang mit Guten Diensten).

#### Bilaterale Abkommen

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU, wie sie gegenwärtig existiert, aber auch wie sie sich zu entwickeln bestimmt ist, ist mit dem Neutralitätsstatus vereinbar. Sie beinhaltet weder eine Verpflichtung zu militärischem Beistand für die EU-Mitgliedstaaten im Falle des Auftretens eines internationalen bewaffneten Konflikts, noch stellt sie die mit dem Neutralitätsstatus zusammenhängenden Rechte und Pflichten in Frage.

#### Wirtschaftssanktionen der EU

Schliesslich bereitet auch die Praxis der Schweiz, sich freiwillig den von der EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) beschlossenen Wirtschaftssanktionen anzuschliessen, unter Neutralitätsgesichtspunkten keine Schwierigkeiten, da das Neutralitätsrecht nicht auf Wirtschaftssanktionen anwendbar ist<sup>188</sup>.

Es gibt jedoch eine Ausnahme: Wenn ein neutraler Staat auf einen im Krieg befindlichen Staat Restriktionen im Handel mit Waffen, Munition und jeglichem Material, das einer Armee dienen kann, auferlegt, muss er diese Restriktionsmassnahmen auf alle anderen Konfliktparteien anwenden<sup>189</sup>. Diese Beschränkung gilt jedoch nicht für die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen getroffenen Wirtschaftsmassnahmen<sup>190</sup>, denn das Neutralitätsrecht ist nicht anwendbar auf die von diesem in Anwendung von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen beschlossenen Massnahmen<sup>191</sup>. Diese Beschränkung gilt hingegen für die von der EU ergriffenen Wirtschaftssanktionen, denn diese vertritt im Gegensatz zur UNO nicht die interna-

<sup>186</sup> Der Status der neutralen Staaten ist durch zwei Haager Konventionen geregelt: Abkommen vom 18. Okt. 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges (SR **0.515.21**); Abkommen vom 18. Okt. 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekrieges (SR **0.515.22**).

<sup>187</sup> Z.B. Art. 5 des Nordatlantikpaktes vom 4. April 1949.

<sup>188</sup> Bericht vom 29. Nov. 1993 zur Neutralität, BBl **1994** I 153 226.

<sup>189</sup> Artikel 9 des Abkommens vom 18. Okt. 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges (SR **0.515.21**).

<sup>190</sup> Artikel 41 der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (SR **0.120**).

<sup>191</sup> Bericht vom 29. Nov. 1993 zur Neutralität, BBl **1994** I 153 224.

tionale Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit, sondern lediglich eine Gruppe von Staaten. Es kann also vorkommen, dass die EU Sanktionen ergreift, die Güter betreffen, welche einer Armee gegen einen an einem Konflikt beteiligten Staat dienen können, ohne dass eine analoge Sanktion vom UNO-Sicherheitsrat ergriffen worden wäre.

Obwohl sehr selten, ist diese Situation dennoch 1999 im Rahmen des Kosovo-Konflikts aufgetreten. Die Schweiz hat sich den EU-Sanktionen gegen Jugoslawien angeschlossen, musste aber von der Teilnahme am von der EU beschlossenen Erdöl-Embargo absehen, da dieses Produkt ein Material darstellt, welches einer Armee dienen kann. Um zu vermeiden, dass die Schweiz zur Umgehung des EU-Embargos benützt wird, hat der Bundesrat in Anwendung des Grundsatzes des «courant normal<sup>192</sup>» beschlossen, eine Meldepflicht für Transaktionen einzuführen, um ihr Volumen auf einem normalen Niveau zu halten. Zu unterstreichen ist die beschränkte praktische Bedeutung dieser Frage, da die Schweiz kein Erdöl exportiert.

Wenn eine analoge Situation auftreten sollte, könnte die Schweiz – um ihren Pflichten als neutraler Staat nachzukommen und gleichzeitig zu verhindern, dass ihr Hoheitsgebiet zur Umgehung einer EU-Sanktion benützt wird – die gleiche Haltung annehmen, nämlich die Nichtanwendung der Sanktion und Anwendung des Grundsatzes des «courant normal».

### **4.2.5.3 Innere Sicherheit**

Der bilaterale Weg ermöglicht der Schweiz grundsätzlich die Beteiligung an den Instrumenten der Migrations- und Sicherheitspolitik der EU, soweit die Möglichkeit hierzu besteht oder die EU hierzu einwilligt. Diese Zusammenarbeit kann eine unterschiedliche Intensität aufweisen. Die intensivste Kooperation besteht in einer vollumfänglichen Beteiligung der Schweiz an einem EU-Instrument. Beispiel hierfür ist Schengen, wo die Schweiz gleichberechtigt wie ein EU-Mitgliedstaat an der Weiterentwicklung der Regeln mitwirkt.

Eine weitere derart umfassende Zusammenarbeit im Bereich Eurojust wird zurzeit geprüft. Andere EU-Instrumente lassen von vorneherein nur eine partielle Mitwirkung zu. Dazu gehört etwa Europol. So umfasst das bestehende Abkommen zwischen der Schweiz und Europol nicht alle Aktivitäten von Europol und erlaubt zudem keinen direkten Zugriff auf die Europol-Datenbanken. In jedem Fall wird die Schweiz prüfen, ob eine Zusammenarbeit hinsichtlich eines spezifischen Instruments tunlich erscheint oder nicht.

In den Bereichen, in denen der Schweiz nur eine partielle Zusammenarbeit offen steht oder wo sie die Zusammenarbeit aus staatspolitischen Gründen ablehnt, kann der bilaterale Weg aus der Sicht der Optimierung der inneren Sicherheit unseres Landes suboptimal sein. Die Gefahr, dass die Schweiz wegen dieser nur partiellen Zusammenarbeit einer erhöhten Kriminalität sowie einem verstärkten Migrationsdruck ausgesetzt ist, müsste durch geeignete landesinterne Massnahmen entgegengewirkt werden.

<sup>192</sup> Stabilisierung des Handelsvolumens auf dessen Durchschnitt in einer repräsentativen, der Aussprechung der Sanktionen vorausgegangenen Ausgangs-Zeitspanne.

#### 4.2.5.4 Justiz

Der Ausbau der Justizzusammenarbeit auf die Bereiche der Rechtshilfe in Zivilsachen sowie auf den Insolvenzbereich wäre wünschbar. Die Verordnung (EG) 1346/2000 über Insolvenzverfahren<sup>193</sup> regelt Zuständigkeit, Wirkungen, anwendbares Recht und Anerkennung von Insolvenzverfahren. Damit ist sie eine Komplementärregelung zur erwähnten Verordnung (EG) 44/2001. Eine gemeinsame Normierung der Insolvenzen mit der EU fördert das gegenseitige Vertrauen im grenzüberschreitenden Handel und trägt massgeblich zum reibungslosen Funktionieren des gemeinsamen Marktes bei.

Bei der Verordnung (EG) 1348/2000 über die Zustellung gerichtlicher und aussergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- und Handelssachen<sup>194</sup> handelt es sich um eine Regelung, die den adäquaten Rahmen für eine direkte Postzustellung zwischen den Mitgliedstaaten und der Schweiz bieten könnte. Eine schweizerische Teilnahme an dieser Massnahme wäre ein wichtiger Beitrag zur Beschleunigung und Effizienz der Justizzusammenarbeit mit der EU.

Die Form der Teilnahme an den genannten und weiteren EG-Instrumenten zur Justizzusammenarbeit ist noch offen. Aus schweizerischer Sicht liegen Parallelüber-einkommen zu den EG-Massnahmen nach dem Vorbild des demnächst revidierten Lugano-Übereinkommens<sup>195</sup> nahe. Diese Form sichert den Raum für – auch inhaltliche – Verhandlungen mit der EU, welche aus der Sicht der Schweiz notwendig erscheinen. Denkbar wären aber auch andere, schlankere Formen der Teilnahme wie zum Beispiel ein völkerrechtlicher Vertrag, der sich mit der Verweisung auf die Geltung der EG-Massnahme zwischen der Schweiz und der EU begnügt. Ein Beispiel dafür bietet das Abkommen zwischen der EG und Dänemark über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Beschluss des Rates vom 20. September 2005, 2005/790/EG<sup>196</sup>), welches die Europäische Gerichtsstandsverordnung bilateralisiert.

### 4.3 Die allgemeinen Auswirkungen der Instrumente der multilateralen Zusammenarbeit

#### 4.3.1 Politische und institutionelle Aspekte

Gemeinschaftsrecht, das Bestandteil des EWR ist, unterstünde nach einem Beitritt der Schweiz zum EWR insoweit der *direktdemokratischen Mitwirkung*, als es in schweizerisches Recht umgesetzt werden muss (insbesondere Richtlinien). Direkt anwendbare Erlasse des Gemeinschaftsrechts (wie Verordnungen) wären hingegen grundsätzlich nicht referendumsfähig: Hier würden die Volksrechte eine materielle Einschränkung erfahren. Dieser Einschränkung stünde – im Gegensatz zum EU-Beitritt – kein Mitentscheidungsrecht, sondern lediglich ein

<sup>193</sup> ABl. L 160 vom 30.6.2000, S. 1

<sup>194</sup> ABl. L 160 vom 30.6.2000, S. 37

<sup>195</sup> Übereinkommen vom 16. September 1988 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen; SR 0.275.11.

<sup>196</sup> ABl. L 299 vom 16.11.2005, S. 61

Mitspracherecht auf europäischer Ebene gegenüber. Auch wenn der EWR vor allem Auswirkungen auf die Kompetenzen des Bundes hätte, so wären auch namhafte *kantonale Kompetenzen* (z.B. Dienstleistungen) betroffen. Die Kantone hätten sich in ihrem Kompetenzbereich nach dem EWR-Recht zu richten. Bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts würde der Bund (analog zur heutigen Situation beim Schengen/Dublin-Abkommen) die Kantone beiziehen. Es wäre eine noch engere Zusammenarbeit zwischen Bund und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) anzustreben. Der EWR-Beitritt würde keine grundlegenden Anpassungen der *schweizerischen Institutionen* erfordern.

#### 4.3.1.1 Direkte Demokratie

Die Genehmigung des EWR-Beitritts wurde 1992 dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt<sup>197</sup>. Dafür ausschlaggebend waren die mit dem EWR-Beitritt verbundenen Verfassungsänderungen, die Tatsache, dass bereits das Freihandelsabkommen von 1972<sup>198</sup> dem obligatorischen Referendum unterstellt worden war und die grosse politische und wirtschaftliche Bedeutung der Vorlage. Heute stellt sich die Frage, ob eine Neuauflage des EWR wieder dem obligatorischen Referendum unterstünde. Ist der Genehmigungsbeschluss mit Verfassungsänderungen verbunden, so ist dies der Fall; andernfalls unterstünde er dem fakultativen Staatsvertragsreferendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV<sup>199</sup>). Die Bundesverfassung von 1999 sieht kein obligatorisches Staatsvertragsreferendum «*suı generis*» vor.

EWR-Recht, das sich auf Gemeinschaftsrecht bezieht, unterstünde nach einem Beitritt der Schweiz zum EWR insoweit der direktdemokratischen Mitwirkung, als es in schweizerisches Recht umgesetzt werden muss, d.h. wenn es auf Bundesebene oder in den Kantonen den Erlass oder die Änderung von Gesetzen erfordert. Dies wäre insbesondere bei Richtlinien der Fall. Die Vertragsstaaten sind allerdings zur Umsetzung der Richtlinien verpflichtet, wobei ihnen in der Regel ein Gestaltungsspielraum zukommt. Direkt anwendbare Erlasse des Gemeinschaftsrechts (wie Verordnungen) wären hingegen grundsätzlich nicht referendumsfähig: Hier würden die Volksrechte eine materielle Einschränkung erfahren.

Neue Regelungen des Gemeinschaftsrechts fliessen laufend in den EWR ein. Die Nicht-EU-Staaten haben ein Mitspracherecht bei der Entscheidungsvorbereitung (Komitologie), aber kein Mitentscheidungsrecht beim Erlass neuen Gemeinschaftsrechts. Der Einschränkung des materiellen Geltungsbereichs der Volksrechte stünden damit – im Gegensatz zum EU-Beitritt – keine neuen Mitentscheidungsrechte auf europäischer Ebene gegenüber. Es besteht zwar ein Recht jeder Vertragspartei, einseitig Schutzmassnahmen zu ergreifen, wenn sie mit ernsthaften wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder ökologischen Schwierigkeiten konfrontiert ist. Auch besteht eine Art «kollektives Vetorecht», welches durch alle EWR-Mitglieder der EFTA-Staaten gemeinsam ausgeübt werden kann (Art. 93 EWR-Abkommen). Beides kann jedoch zur Aufhebung eines Teils oder des gesamten Abkommens führen und ist damit mit erheblichen Risiken behaftet.

<sup>197</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1 537.

<sup>198</sup> Botschaft vom 18. Aug. 1972, BBl 1972 II 734 ff.

<sup>199</sup> SR 101

### 4.3.1.2 Föderalismus

Bei künftigen *Beitrittsverhandlungen* zum EWR würden die Kantone auf der Grundlage von Artikel 55 BV und des Mitwirkungsgesetzes<sup>200</sup> intensiv mitwirken.

Die *Umsetzung* der Abkommen folgte der innerstaatlichen Kompetenzordnung (Art. 3, 5a und 46 Abs. 1 BV), d.h. würde im Wesentlichen den Kantonen obliegen. Auch wenn der EWR vor allem Auswirkungen auf die Kompetenzen des Bundes hätte, so wären auch namhafte *kantonale Kompetenzen* (z.B. Dienstleistungen) betroffen. Die Kantone hätten sich in ihrem Kompetenzbereich nach dem EWR-Recht zu richten.

Bei der *Weiterentwicklung des EWR-Rechts* würde der Bund (analog zur heutigen Situation beim Schengen/Dublin-Abkommen) die Kantone beiziehen. Diese könnten auch entsprechende Impulse geben.

Bei einem EWR-Beitritt wäre eine noch engere Zusammenarbeit zwischen Bund und KdK anzustreben sowie zu prüfen, ob die Zusammenarbeit Bund-Kantone durch Informationsbeauftragte der Kantone bei allen betroffenen Departementen verbessert werden soll. Angesichts von Artikel 55 BV und dem Mitwirkungsgesetz wären verfassungsrechtliche und legislative Änderungen vorderhand nicht angezeigt.

### 4.3.1.3 Weitere institutionelle Aspekte

Der EWR-Beitritt erforderte keine grundlegenden Anpassungen der schweizerischen Institutionen. Wollte unser Land allerdings seine Mitsprachemöglichkeiten in der Entscheidvorbereitung der EU wahrnehmen, setzte dies entsprechende Ressourcen voraus. Auf Grund der Erfahrungen wären nach einigen Jahren Anpassungen auf Regierungs- wie auf Parlamentsebene vorab im Rahmen des bestehenden Rechts zu prüfen.

Das EWR-Abkommen institutionalisiert zwei Organe, die EFTA-Überwachungsbehörde und den EFTA-Gerichtshof. Erstere überprüfte auch die kantonalen Umsetzungsmassnahmen auf ihre Kompatibilität mit dem EWR-Recht. Die Gerichte aller Ebenen hätten das EWR-Recht anzuwenden. In bestimmten Fällen wären die kantonalen Gerichte berechtigt, das Bundesgericht als letzte Instanz sogar verpflichtet, Fragen der Anwendung des EWR-Rechts auf dem Weg des Vorabentscheidungsverfahrens dem EFTA-Gerichtshof zu unterbreiten.

<sup>200</sup> SR 138.1

### 4.3.2

## Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Forschung und Gesundheitswesen

Die Regeln des Personenfreizügigkeitsabkommens sind praktisch identisch mit jenen des EWR-Abkommens. Ein EWR-Beitritt hätte darum vergleichbare Auswirkungen auf den *Arbeitsmarkt* wie die bestehende bilaterale Zusammenarbeit. Beschränkungen im Bereich der Dienstleistungserbringer müssten aufgehoben werden, was temporär ein verstärktes Angebot in diesem Sektor zur Folge haben könnte. Die flankierenden Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping blieben allerdings in Kraft. Rechtlich würde ein Abkommen des Typs EWR die regelmässige Übernahme aller Entwicklungen des Gemeinschaftsrechts sowie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Binnenmarktbereich erfordern. In Bezug auf die Gesetzgebung im Arbeitsmarktbereich wäre eine gewisse Anzahl von Anpassungen nötig, so beispielsweise im Bereich Arbeitnehmerschutz und bei den Arbeitnehmerrechten. Insofern der EWR die EU-Gesetzgebung in der *Sozialpolitik* übernimmt, müsste die Schweiz einen Elternurlaub einführen. Die Anwendung der Richtlinie 2003/41/EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung hätte einen Einfluss auf den überobligatorischen Teil der zweiten Säule. Die Koordination der Systeme zur sozialen Sicherheit würde weiter nach den gleichen Regeln funktionieren, wie sie im Personenfreizügigkeitsabkommen definiert sind. Die Übernahme von neuem Gemeinschaftsrecht wäre jedoch dynamischer. In Bezug auf ihre Teilnahme an den *Forschungsrahmenprogrammen* sowie an den *Bildungsprogrammen* würde die Schweiz den gleichen Status beibehalten. Sie hätte allerdings den Vorteil, dass sie die Teilnahme an den neuen Programmgenerationen nicht jedes Mal neu aushandeln müsste. Der EWR würde auch eine Teilnahme an den verschiedenen Agenturen, Frühwarnsystemen sowie am Aktionsprogramm der EU im *Gesundheitsbereich* beinhalten, welche die Schweiz derzeit im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit anstrebt. Ein EWR-Beitritt würde zusätzlich eine Teilnahme an der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) und der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) beinhalten. Beim Konsumentenschutz würde die Schweiz die in der EU weitgehend harmonisierten Vorschriften übernehmen. In den nicht harmonisierten Bereichen würde das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» auf gegenseitiger Basis angewendet.

#### 4.3.2.1

### Arbeitsmarkt und Arbeitnehmerschutz

Die im EWR-Abkommen<sup>201</sup> festgehaltenen Regelungen bezüglich Personenfreizügigkeit entsprechen weitgehend den Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA)<sup>202</sup>. Folglich hätte ein Beitritt zum EWR vergleichbare Auswirkungen wie diejenigen des bilateralen Weges. Die Aufhebung der bestehenden Beschränkungen

<sup>201</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1 214 ff.

<sup>202</sup> SR 0.142.112.681

im Bereich der Dienstleistungen<sup>203</sup> sowie die mittelfristige Übernahme des Entwurfs einer Dienstleistungsrichtlinie («Bolkestein»-Richtlinie, vgl. Ziff. 3.2.2.2.4) könnten aber dennoch einen gewissen Zuwachs der vorübergehenden Personalbewegungen verursachen.

Es ist nicht auszuschliessen, dass Druck auf die Löhne für wenig qualifizierte Tätigkeiten entstehen würde. Jedoch dürfte das Lohnniveau für qualifiziertere Aufgaben keine spürbaren Veränderungen erfahren, denn diese Personen sind in Europa sehr gesucht. Auch im Falle eines EWR-Beitritts wäre eine Nivellierung des schweizerischen Lohnniveaus unwahrscheinlich: Die Erfahrungen in der EU zeigen, dass es immer noch wesentliche Lohnunterschiede zwischen den Ländern gibt. Auch haben die ersten mit dem bilateralen Weg gesammelten Erfahrungen ebenfalls keine solche Wirkung gezeigt. Schliesslich dürfte auch das allgemeine Preisniveau einen gewissen Einfluss auf das Lohnniveau haben (vgl. Ziff. 4.2.3.5.).

Die flankierenden Massnahmen gegen die Unterschreitung der Lohn- und Arbeitsbedingungen blieben im Übrigen auch bei einem EWR-Beitritt in Kraft.

Auf rechtlicher Ebene würde der EWR-Beitritt eine regelmässige Übernahme der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts und der EuGH-Rechtsprechung in den betreffenden Bereichen erfordern.

Schliesslich brächte ein EWR-Beitritt die Anpassung der schweizerischen Arbeitsgesetzgebung an das entsprechende EG/EWR-Recht in Bezug auf Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und bestimmte Rechte der Arbeitnehmenden (vgl. Anhang XVIII EWR-Abkommen sowie Ziff. 4.4.2.1.).

### 4.3.2.2 Sozialpolitik

Der EWR übernimmt die Vorschriften der EU im Bereich der Sozialpolitik. Mit der Einführung einer Mutterschaftsentschädigung für erwerbstätige Frauen im Juli 2005 erfüllt die Schweiz die Anforderungen der Richtlinie 92/85/EWG über die Durchführung von Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz<sup>204</sup>. Hingegen kennt die Schweiz keinen Vaterschaftsurlaub, was sich mit der Richtlinie 96/34/EG zur Rahmenvereinbarung über Elternurlaub nicht vereinbaren lässt<sup>205</sup>.

Die Richtlinie 2003/41/EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung<sup>206</sup> könnte Auswirkungen auf die 2. Säule haben, wenn die Schweiz sie im Rahmen des EWR anwenden müsste. Diese Richtlinie bezweckt in erster Linie die Schaffung eines eigentlichen Binnenmarktes der Einrichtungen der beruflichen Altersvorsorge. In der Schweiz wäre davon nur der überobligatorische Teil der 2. Säule betroffen. Da die Richtlinie

<sup>203</sup> Konkret handelt es sich um die Beschränkung auf 90 Tage pro Jahr in den Sektoren, die nicht durch ein besonderes Dienstleistungsabkommen geregelt sind, und um den Abschluss der Tätigkeiten im Rahmen der Vermittlung und der Finanzdienstleistungen.

<sup>204</sup> ABl. L 348 vom 28.11.1998, S. 1

<sup>205</sup> Rahmenvereinbarung zwischen der Union der Industrie und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE), dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB); ABl. L 145 vom 19.6.1996, S. 4

<sup>206</sup> ABl. L 235 vom 23.9.2003, S. 10

jedoch auch die Möglichkeit vorsieht, dass Unternehmen ihr Personal einer Vorsorgeeinrichtung eines anderen Staates anschliessen können, bestünde das Risiko einer faktischen Teilung der schweizerischen 2. Säule: Während die obligatorische Mindestvorsorge weiterhin ausschliesslich der schweizerischen Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge<sup>207</sup> unterstellt wäre, würde der überobligatorische Teil durch die Richtlinie geregelt.

Die Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit würde grundsätzlich nach denselben Regeln weitergeführt werden wie unter dem FZA<sup>208</sup> (vgl. Ziff. 4.2.2.2). Der für diesen Bereich relevante neue Acquis communautaire würde indes automatisch übernommen.

Die Mitglieder des EWR nehmen an verschiedenen Aktionsprogrammen der EU teil, wie beispielsweise am Programm zur Bekämpfung von Diskriminierung, welches 2006 ausläuft. Die Aktionsprogramme im Bereich der Sozialpolitik werden im künftigen Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität 2007–2013 (PROGRESS) zusammengefasst, welches die Finanzierung von Aktivitäten in den folgenden fünf Bereichen erlauben soll: Beschäftigung, Sozialschutz und soziale Integration, Arbeitsbedingungen, Nichtdiskriminierung und Vielfalt, Gleichstellung der Geschlechter.

Im Fall eines Beitritts zum EWR würde die Schweiz im selben Ausmass wie die drei anderen EFTA-Staaten daran teilnehmen.

### **4.3.2.3                    Forschung und Bildung**

Auf Grund des Forschungsabkommens vom 16. Januar 2004<sup>209</sup> ist die Schweiz an die 6. Forschungsrahmenprogramme der EU (FRP) assoziiert. Die Länder, die Mitglieder des EWR sind, haben in den FRP den gleichen Status wie die Länder, die eine Assoziation durch ein Abkommen geregelt haben (gegenwärtig die Schweiz und Israel). Einen vergleichbaren Status haben auch die so genannten «Kandidatenländer» (gegenwärtig Bulgarien, Rumänien, Türkei und Kroatien).

Eine Mitgliedschaft im EWR würde bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der FRP und unseres Assoziationsabkommens grundsätzlich keine Unterschiede bringen. Der Beitrag an das Budget der FRP wäre ungefähr derselbe<sup>210</sup>. Einzig die Erneuerung der Assoziation für die nächsten FRP gestaltet sich für EWR-Mitgliedstaaten einfacher als für die Schweiz (vgl. Ziff. 4.2.2.3.).

Die Schweiz hätte mit dem EWR-Abkommen in den Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen – analog zur Forschung – grundsätzlich den gleichen Status und die gleichen Rechte und Pflichten, wie dies mit einem bilateralen Abkommen der Fall wäre. Allerdings würde das EWR-Abkommen auch in der Bildung den Vorteil

<sup>207</sup> SR 831.40

<sup>208</sup> SR 0.142.112.681

<sup>209</sup> SR 0.420.513.1

<sup>210</sup> Für das 6. FRP der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) gilt für die Schweiz die EWR-Formel. In der Beitragsformel für das 6. FRP der Europäischen Gemeinschaft wird hingegen das BIP der Schweiz im Nenner nicht berücksichtigt, was zu einem leicht höheren Beitrag führt. Dieser Nachteil wird allerdings dadurch aufgefangen, dass die Beitragszahlungen für die Schweiz jeweils sechs Monate später als für die EWR-Staaten fällig werden.

bringen, dass die Teilnahme an einer neuen Programmgeneration nicht mehr neu ausgehandelt, sondern mit einem einfachen Beschluss des gemischten Ausschusses erreicht werden könnte.

#### 4.3.2.4 **Gesundheitswesen und Konsumentenschutz**

Mit einem EWR-Beitritt würde die Schweiz, wie bilateral angestrebt, an verschiedenen Agenturen und Programmen teilnehmen (vgl. Ziff. 4.2.2.4.). Dies würde es erlauben, Synergien mit dem bereits erwähnten Forschungsrahmenprogramm (Ziff. 4.2.2.3.) zu nutzen. Darüber hinaus wäre mit einem EWR-Beitritt auch eine Teilnahme an der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) sowie an der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen (EMCDDA) wahrscheinlich.

Soweit binnenmarktrelevant würde die Schweiz in der Gesundheitsversorgung an den EU-Massnahmen teilnehmen. Allerdings steht die EU hier erst am Anfang einer dynamischen Entwicklung, deren Verlauf und damit auch die möglichen Auswirkungen auf die Schweiz noch nicht absehbar sind.

Im Verbraucherschutz würde die Schweiz die weitgehend harmonisierten Produktvorschriften der EU übernehmen. Im nicht harmonisierten Bereich würde die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» staatsvertraglich verankert werden. Die Schweiz würde sich ferner im Bereich Chemikalien an dem neuen REACH-System über die Registrierung, Evaluation und Zulassung von Chemikalien beteiligen, allerdings für Einzelentscheide in der Chemikalienkontrolle, wie für alle übrigen Massnahmen im EWR-Rahmen auch, ohne Stimmrecht. Im Bereich Strahlenschutz würden sich aufgrund des EWR-Vertrages keine Änderungen ergeben.

#### 4.3.3 **Wirtschaft und Finanzen**

Der grösste wirtschaftliche Vorteil eines EWR-Beitritts läge im freien *Dienstleistungsverkehr*, einer der vier Freiheiten: Finanzintermediäre zum Beispiel würden auch für grenzüberschreitende Dienstleistungsangebote freien Zugang zum Gemeinschaftsmarkt erhalten. Der *Finanzplatz* könnte besonders von neuen Geschäften in den Bereichen Investment- und Pensionsfonds profitieren. Von schweizerischen Kontrollbehörden erteilte Bewilligungen an Banken oder Versicherungen würden den Zugang zum gesamten Binnenmarkt öffnen. Der Beitritt zum EWR erfordert keine Änderung der Gesetzgebung bezüglich *Informationsaustausch* im Steuerbereich. Die Übernahme des Gemeinschaftsrechts im Finanzbereich, insbesondere die Bestimmungen zur Geldwäscherei, würde zu einer Ausdehnung der rechts- und amtshilfefähigen Delikte führen. Der EWR beinhaltet die Gesamtheit des Gemeinschaftsrechts im Bereich der Dienstleistungen und verpflichtet zur dynamischen Übernahme der Weiterentwicklungen. Dies würde einerseits eine umfassendere Integration in den Gemeinschaftsmarkt und folglich eine Beschleunigung der internen Reformen erlauben. Andererseits würde es aber schwierig, Ausnahmen in gewissen sensiblen Bereichen zu erhalten. In Bezug auf *Industrieprodukte* decken die bilateralen Verträge bereits einen grossen Teil des Anwendungsbereichs des EWR ab. Der

EWR hätte jedoch eine systematischere Anerkennung der Normen zur Folge, namentlich aufgrund des «Cassis-de-Dijon-Prinzips». Zudem würde das EU-Wettbewerbsrechts zur Anwendung kommen. Die *Landwirtschaft* fällt nicht in den Anwendungsbereich des EWR-Abkommens, ebenso wenig wie die *Aussenhandelspolitik* der EU und die *Zollunion*: D.h. die Waren würden weiterhin kontrolliert und die Mehrwertsteuer an der Grenze erhoben. Die Auswirkungen auf das *Preisniveau* sind schwierig abzuschätzen. Die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse (durch die Harmonisierung der Normen und die Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» auf gegenseitiger Basis) würde den Wettbewerb stärken und dadurch Druck auf die Preise schaffen. Parallelimporte patentgeschützter Produkte wären zulässig. Bei den Investitionsgütern und in bestimmten Bereichen der Chemie – Branchen, die bereits dem Wettbewerb ausgesetzt sind – wären keine bedeutsamen Auswirkungen zu erwarten. Gewichtiger wären die Folgen in stärker geschützten Bereichen wie etwa bei den Konsumgütern oder Dienstleistungen. Die *Steuerpolitik* ist nicht Teil des EWR. In Bezug auf die indirekten Steuern könnte die Schweiz weiterhin autonom die Mehrwertsteuer und verschiedene Konsumsteuern (Mineralöl, Tabak, Bier) erheben. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung wäre die Schweiz allerdings den Gemeinschaftsregeln und den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes in Bezug auf staatliche Beihilfen unterworfen. Im EWR würde die Schweiz den Franken behalten, und die Schweizerische Nationalbank (SNB) würde weiterhin eine unabhängige *Geldpolitik* verfolgen. Und was die finanziellen Auswirkungen auf das *Budget* betrifft: Die Kosten der Beteiligung an den EFTA-Institutionen, der Beteiligung an den Mechanismen zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU sowie der Beteiligung an den Gemeinschaftsprogrammen (Forschung, Bildung, Innovation) würden sich auf über 680 Millionen CHF pro Jahr belaufen (ohne Berücksichtigung der EU-Erweiterung um Bulgarien und Rumänien). Ein grosser Anteil der Ausgaben für die Teilnahme an den EU-Programmen würde in Form von Unterstützungsbeiträgen zugunsten der Schweizer Teilnehmer in die Schweiz zurückfliessen.

#### 4.3.3.1 Landwirtschaft

Die Landwirtschaft wurde grundsätzlich aus dem EWR-Abkommen<sup>211</sup> ausgeklammert. Artikel 19 EWR-Abkommen sieht jedoch in einer Evolutivklausel vor, dass im Zweijahresrhythmus eine Überprüfung der Bedingungen für den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten stattfindet. Damit soll das Ziel einer «progressiven Liberalisierung des Agrarhandels» im Rahmen der nationalen Landwirtschaftspolitiken, im gegenseitigen Interesse und unter Berücksichtigung der Verhandlungsergebnisse in der WTO auf bi- oder plurinationaler Basis angestrebt werden. Allerdings konnte die EU bisher weder mit Norwegen noch mit Island eine wesentliche Ausweitung des präferenziellen Agrarhandels erzielen<sup>212</sup>.

<sup>211</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1.

<sup>212</sup> Einige «Kohäsionsprodukte» (südeuropäische Lieferländer) werden präferenziell behandelt.

Im bilateralen Agrarabkommen von 1999<sup>213</sup> und im aktualisierten Protokoll 2 des Freihandelsabkommens von 1972<sup>214</sup> sind die Agrarkonzessionen weitergegangen als im EWR-Abkommen. Ein EWR-Beitritt dürfte somit sowohl die Übernahme der aktuellen EWR-Konzessionen als auch des bilateralen Agrarabkommens CH-EU und des Protokolls 2 mit sich bringen (Prinzip des «no step back»).

#### 4.3.3.2 **Industrieprodukte**

Das Freihandelsabkommen Schweiz-EG von 1972<sup>215</sup> sowie die bilateralen Abkommen I und II erlauben, beim freien Warenverkehr, zu dem die Industrieprodukte gehören, einen wichtigen Teil des Anwendungsbereichs des EWR-Abkommens abzudecken<sup>216</sup>. Im Zusammenhang mit den technischen Handelshemmnissen hat die Schweiz zum Schutz der Wettbewerbsposition der inländischen Unternehmen eine Reihe von autonomen Harmonisierungsanstrengungen unternommen. Durch den bilateralen Weg ist es der Schweiz gelungen, sich den vom EWR-Abkommen verfolgten Zielen und insbesondere der Liberalisierung des Warenverkehrs anzunähern. Die Unterschiede sind daher beschränkt, aber der EWR bringt eine systematischere Anerkennung der nationalen Normen im nicht-harmonisierten Bereich, insbesondere durch das «Cassis-de-Dijon»-Prinzip und die regionale Erschöpfung im Bereich des geistigen Eigentums («Parallelimporte», vgl. Ziff. 4.2.3.5). Aufgrund des gemeinsamen, auf die Wirtschaftssubjekte unmittelbar anwendbaren EWR-Wettbewerbsrechts wird darüber hinaus nach einheitlichen Kriterien entschieden, ob eine Wettbewerbspraktik im Verkehr von Industrieprodukten EWR-konform ist oder nicht – dies im Unterschied zum Freihandelsabkommen Schweiz-EWG von 1972, wo keine solchen gemeinsamen Kriterien definiert sind<sup>217</sup>.

#### 4.3.3.3 **Dienstleistungen**

Da der Kapitalmarkt schon weitgehend geöffnet ist, liegt der grösste wirtschaftliche Vorteil des EWR-Abkommens<sup>218</sup> im freien Dienstleistungsverkehr, einer der vier vom Abkommen abgedeckten Freiheiten. Das EWR-Abkommen integriert den gesamten die Dienstleistungen betreffenden Acquis und bringt eine dynamische Übernahme seiner Entwicklungen mit sich. Diese Disziplin in der Übernahme der Gemeinschaftserlasse ist jedoch zweischneidig. Einerseits erlaubt sie eine vollständigere Integration in den Gemeinschaftsmarkt und trägt zur Beschleunigung der internen Reformen bei<sup>219</sup>; andererseits macht sie die Gewährung von Ausnahmen in gewissen sensiblen Sektoren schwierig.

213 SR **0.916.026.81**

214 SR **0.632.401**

215 SR **0.632.401**

216 Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl **1992** IV 1 132 ff.

217 Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl. **1992** IV 1 348 ff.

218 Botschaft vom 18. Mai 1992, BBl **1992** IV 1 271 ff.

219 SECO, «Les réformes structurelles dans l'UE et en Suisse», (französisch) Bern 2006: <http://www.seco.admin.ch/themen/zahlen/strukturanalysen/wirtschaftswachstum/index.html?lang=fr>

#### 4.3.3.4 Aussenwirtschaftsbeziehungen und Zollunion

Durch den EWR ist weder eine gemeinsame Aussenhandelspolitik noch eine Zollunion geschaffen worden.

Im *Verhältnis zur EU* hätte der Beitritt der Schweiz zum EWR zur Folge, dass grosse Teile des *Acquis* im Waren-, Personen, Kapital- und Dienstleistungsverkehr sowie die Harmonisierung des Wettbewerbsrechts, der staatlichen Beihilfen, der Energie, des öffentlichen Beschaffungswesens und des geistigen Eigentums zu übernehmen wären. Im Warenverkehr würde infolge Fehlens einer Zollunion gelten, dass die Ware beim Grenzübertritt weiterhin kontrolliert würde (insbesondere zur Überprüfung des Ursprungs) und gleichzeitig die Mehrwertsteuer auf der Ware sicherzustellen wäre. Aufgrund des im EWR harmonisierten technischen Rechts sowie des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» ergäbe sich allerdings beim Inverkehrsetzen eine Erleichterung des Handelsverkehrs.

Da heute alle EFTA-Staaten ausser der Schweiz Mitglieder des EWR sind, käme es bei einem EWR-Beitritt der Schweiz zu einer *Angleichung an die übrigen EFTA-Staaten*.

Im *Verhältnis zu Drittstaaten* hätte die Teilnahme der Schweiz am EWR, im Vergleich zum bilateralen Weg, nur geringe aussenhandelspolitischen Auswirkungen. Der Status der Schweiz im WTO-Gefüge und ihre Vertragsabschlussautonomie blieben unverändert.

#### 4.3.3.5 Preisniveau

Das EWR-Abkommen<sup>220</sup> erlaubt eine weitgehende Integration in zahlreichen Sektoren und folglich einen Preisdruck nach unten. Da für den Bereich des Warenverkehrs im EWR-Abkommen gleiche Bestimmungen wie im EG-Vertrag gelten, kommt das «Cassis-de-Dijon-Prinzip» bei Ein- und Ausfuhr der Waren zur Anwendung. Die Auswirkungen, die die Anwendung dieses Prinzips auf die Preise hätte, sind noch Gegenstand von Untersuchungen. Auch gilt im EG/EWR-Raum die regionale Erschöpfung geistiger Eigentumsrechte, eine spezifische Lösung, welche die EU – über die Rechtsprechung des EuGH – in der Erschöpfungsfrage einheitlich für alle Immaterialgüterrechte gefunden hat. Sie ist integrierender Bestandteil des EG-/EWR-Binnenmarktkonzeptes, insbesondere des freien Warenverkehrs und der EG-/EWR-Wettbewerbsregelungen. Das Recht der Kontrolle über das erste Inverkehrbringen ist im Wirtschaftsraum EU/EWR erschöpft und Parallelimporte sind innerhalb dieses Wirtschaftsraumes möglich<sup>221</sup>. Der Umfang dieser Preissenkung ist auch hier schwer abzuschätzen. Eine Studie<sup>222</sup> hat jedoch gezeigt, dass bezüglich der zu erwartenden Auswirkungen der Aufhebung der Handelshemmnisse eine starke

<sup>220</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1 66 ff.

<sup>221</sup> Vgl. im Hinblick auf die Einführung der regionalen Erschöpfung den Bericht des Bundesrates vom 3. Dez. 2004, Parallelimporte und Patentrecht. Regionale Erschöpfung – in Beantwortung des Postulats der WAK-N (03.3423) sowie der Postulate 04.3164 und 04.3197; [http://www.evd.admin.ch/imperia/md/content/dossiers/importations\\_paralleles/f/rapport\\_final\\_envoi-wak\\_f\\_04-12-15.pdf](http://www.evd.admin.ch/imperia/md/content/dossiers/importations_paralleles/f/rapport_final_envoi-wak_f_04-12-15.pdf).

<sup>222</sup> Eichler M./Grass M./Koellreuter C./Kübler T. (BAK), «Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU – Eine empirische Untersuchung zum Ausmass, zu Erklärungsansätzen und zu volkswirtschaftlichen Konsequenzen», SECO, Strukturberichterstattung Nr. 21, Bern 2003; <http://www.seco-admin.ch/publikationen/00158/index.html?lang=de>.

Differenzierung nach Branche besteht. In der Herstellung von Investitionsgütern und in einigen Bereichen der Chemie, welche schon dem Wettbewerb unterstehen, darf nicht mit bedeutenden Auswirkungen gerechnet werden<sup>223</sup>. In einigen stärker im Binnenmarkt verankerten Sektoren, wie zum Beispiel ein Teil der Konsumgüterproduktion oder der Dienstleistungen, sind preissenkende Auswirkungen als Folge der Marktöffnung zu erwarten, auch auf der Ebene der Fabrikherstellung. Dank der institutionellen Aspekte und verglichen mit dem bilateralen Weg würden die Reformen in einer grösseren Anzahl von Sektoren und zeitlich früher eintreten.

#### **4.3.3.6 Steuerpolitik**

##### **Allgemeines**

Der Steuerbereich ist an sich nicht Bestandteil des EWR-Abkommens. Dies gilt sowohl für den Bereich der direkten wie für denjenigen der indirekten Steuern (MwST).

##### **Zölle**

Der EWR ist nicht als Zollunion konzipiert. Das schweizerische Zollrecht bliebe daher vom EWR praktisch unberührt<sup>224</sup>. Insbesondere hätte der EWR lediglich geringe Auswirkungen auf die Zollverfahren und die Zollerhebung. Die Unterschiede lassen sich auf einen tarifären Bereich (unterschiedliche Zollansätze) und einen nichttarifären Bereich (unterschiedliche Giftgesetzgebung, unterschiedliche Transportvorschriften) unterteilen. Aufgrund des EWR-Abkommens<sup>225</sup> kämen verschiedene Produkte in den Genuss der Zollfreiheit. Es handelt sich dabei fast ausschliesslich um Fische und Fischprodukte sowie Kork und Flachs.

Die Mindereinnahmen bei einem allfälligen Beitritt zum EWR aufgrund der Zollfreiheit von Fischen, Fischprodukten, Kork und Flachs wären gering und können daher vernachlässigt werden.

##### **Besondere Verbrauchssteuern (Mineralöl-, Tabak- und Biersteuer)**

Der EWR hätte keine Auswirkungen auf die Erhebung der Mineralölsteuer sowie der Tabak- und der Biersteuer.

##### **Mehrwertsteuer**

Eine EWR-Teilnahme hätte keine direkten Auswirkungen auf die Mehrwertsteuergesetzgebung. Der Grenzausgleich und seine Folgen blieben wie bei der Fortsetzung der bilateralen Zusammenarbeit mit der EU bestehen.

##### **Unternehmensbesteuerung (Gewinn- und Kapitalsteuern)**

Eine Teilnahme am EWR würde bei der direkten Besteuerung keine gesetzlichen Anpassungen erfordern, da die Fiskalpolitik der EU nicht Gegenstand des im EWR-

<sup>223</sup> Die Verfasser unterstreichen jedoch, dass die Studie sich auf die Produzentenseite stellt und nur für die Produkte gilt, die in mehreren Ländern hergestellt werden. Folglich umfasst diese Feststellung nicht notwendigerweise alle Produkte, ebenso wenig wie die Konsumentenebene.

<sup>224</sup> Integrationsbericht vom 3. Feb. 1999, BBI 1999 IV 3983.

<sup>225</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBI 1992 IV 125.

Abkommen zu übernehmenden Acquis communautaire ist. Artikel 62 des EWR-Abkommens<sup>226</sup> zu den staatlichen Beihilferegulungen übernimmt sinngemäss die entsprechende Bestimmung des EG-Vertrags. Ausserdem sind die einschlägigen Urteile des Europäischen Gerichtshofs für die EWR-Vertragsparteien verbindlich, sofern die Bestimmungen des EWR-Abkommens mit den entsprechenden Inhalten des EG-Vertrags im Wesentlichen übereinstimmen. Daraus ergibt sich, dass die Unterstellung der Schweiz unter das EWR-Abkommen hinsichtlich der staatlichen Beihilfen die EU-Kommission dazu veranlassen könnte, zu überprüfen, ob gewisse bundesrechtliche Regelungen<sup>227</sup> mit dem Gemeinschaftsrecht kompatibel sind. Bezüglich der Steuerordnungen der Kantone siehe Absatz weiter unten zum Thema kantonale Steuerhoheit.

### **Quellenbesteuerung**

Bei einer Teilnahme am EWR ist es nicht ausgeschlossen, dass die Schweiz im Lichte der Rechtsprechung des EuGH zum Diskriminierungsverbot die gegenüber EU-Arbeitnehmenden angewandte, heute geltende Quellensteuerordnung auf dem Erwerbseinkommen umgestalten oder auf alle Unselbständigerwerbenden ausdehnen müsste.

### **Besteuerung von Wertpapiergeschäften**

Ein EWR-Beitritt würde die Steuerhoheit der Schweiz in diesem Bereich nicht einschränken.

### **Steuern auf der Zuführung von Kapital**

Ein EWR-Beitritt würde die Steuerhoheit der Schweiz in diesem Bereich nicht einschränken.

### **Kantonale Steuerhoheit**

Ein EWR-Beitritt würde die kantonale Steuerhoheit nicht direkt tangieren. Im Falle eines Beitritts hätte die Schweiz aber den gesamten heutigen und zukünftigen EU-Acquis auch im Bereich der Dienstleistungen, des Kapitalmarkts und der Staatsbeihilfen zu übernehmen. Da die EU-Kommission in jüngster Zeit argumentiert, dass gewisse bestehende steuerliche Regelungen in den Mitgliedstaaten unerlaubte staatliche Beihilfen seien, welche den Wettbewerb auf dem Kapitalmarkt verfälschen und entsprechende Verfahren gegen eine Reihe von Mitgliedstaaten eingeleitet hat, wäre davon auszugehen, dass die EWR-Wettbewerbsaufsichtsbehörden gewisse kantonale Steuerregelungen überprüfen könnten.

### **Amts- und Rechtshilfe sowie Bankgeheimnis**

Eine Teilnahme am EWR würde bezüglich des Informationsaustausches im Steuerbereich keine Gesetzesänderungen erforderlich machen. Unabhängig davon würde aber die Übernahme des EU-Acquis im Finanzbereich, namentlich der Geld-

<sup>226</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 363.

<sup>227</sup> So z.B. im Bereich der Regionalförderung, vgl. Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1995 zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, SR 951.93. S. nun Botschaft vom 16. Nov. 2005 über die Neue Regionalpolitik (NRP), BBl 2006 231.

wäschereibestimmungen, zu einer Ausdehnung der rechts- und amtshilfefähigen Tatbestände (u.a. Steuerhinterziehung) in der Schweiz führen. Dies hätte Auswirkungen auf das Bankgeheimnis. Ein EWR-Beitritt im Jahre 1992 hätte eine Ausweitung der Amtshilfe zwischen den Zollverwaltungen vorausgesetzt (EWR-Protokoll 11). Die Amtshilfe in indirekten Steuersachen hätte sich dann auch auf Fälle von Steuerhinterziehung (und nicht nur von Steuerbetrug) erstreckt. Das in der Zwischenzeit im Rahmen der bilateralen Verhandlungen II abgeschlossene Betrugsbekämpfungsabkommen<sup>228</sup> legt nun eine solche Amtshilfe im Bereich der indirekten Steuern fest.

#### **4.3.3.7 Finanzplatz**

Im Falle eines Beitritts der Schweiz zum EWR hätte die Schweiz den gesamten heutigen und zukünftigen EU-Acquis auch im Finanzbereich (insb. Finanzmarktaufsicht und Missbrauchsbekämpfung) zu übernehmen. Zudem müssten die Wettbewerbspolitik der EU, namentlich auch die Bestimmungen über staatliche Beihilfen, und andere horizontale Politiken im Zusammenhang mit den vier Freiheiten des EU-Binnenmarktes übernommen werden. Insgesamt sind das schweizerische und das EU-Finanzmarktrecht weitgehend materiell gleichwertig und eine Harmonisierung nach EU-Vorgaben wäre grundsätzlich denkbar. In ausgewählten Bereichen bestehen jedoch bedeutende Unterschiede, deren Auswirkungen auf den Finanzplatz Schweiz vertieft zu prüfen wären.

Aufsichtsrechtlich würde die Schweiz in das System der gegenseitigen Anerkennung der harmonisierten Regeln und Praktiken durch die nationalen Aufsichtsbehörden sowie in das System der Herkunftslandkontrolle eingebunden. Damit verbunden wäre auch die Übernahme von Regeln bezüglich des Informationsaustausches zwischen nationalen Aufsichtsbehörden. Als EWR-Mitgliedstaat würde die Schweiz als Beobachter in den beratenden Komitees für Finanzmarktregulierung und -aufsicht (im Rahmen des «Lamfalussy-Verfahrens») Einsitz nehmen können.

Mit dem Beitritt der Schweiz in den EWR erhielten schweizerische und EU-Finanzintermediäre den gegenseitigen Marktzugang sowohl in der Form der gewerblichen Niederlassung wie auch der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Die von den schweizerischen Aufsichtsbehörden erteilte Zulassung würde einer Schweizer Bank oder Versicherungsgesellschaft Zugang zu den Märkten aller Mitgliedstaaten gewähren («europäischer Pass» bzw. «Einheitslizenz»). Der Marktzugang wäre dabei über eine Zweigniederlassung oder mittels grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung möglich. Insbesondere vom (expandierenden) grenzüberschreitenden Geschäft mit Anlagefonds und Pensionsfonds könnte der Finanzplatz Schweiz profitieren.

<sup>228</sup> BBl 2004 6503

#### **4.3.3.8 Geld- und Währungspolitik**

Eine Teilnahme am EWR hat keine Auswirkungen in geld- und währungspolitischer Hinsicht. Die Schweiz behält ihre eigene Währung. Die SNB verfolgt weiter eine unabhängige Geld- und Währungspolitik. Die Auswirkungen auf dem Gebiet der Zinssätze, der Wechselkurse und der Inflationsrate sind mit denjenigen des bilateralen Wegs vergleichbar: Die kurzfristigen Zinssätze werden von der SNB unter Berücksichtigung der nationalen volkswirtschaftlichen Bedürfnisse festgelegt; die langfristigen Zinssätze bleiben tiefer als diejenigen im Ausland; der Wechselkurs des Frankens bleibt flexibel; die langfristige Teuerungsentwicklung hängt weiterhin von der Geld- und Währungspolitik der SNB ab.

#### **4.3.3.9 Finanzielle Folgen für den Bundeshaushalt**

Im Falle einer Teilnahme am EWR müsste die Schweiz drei verschiedene Arten von Beiträgen leisten<sup>229</sup>. Die erste betrifft die Beiträge an die laufenden Kosten der drei EFTA-Institutionen (Sekretariat, EFTA-Aufsichtsbehörde und EFTA-Gerichtshof), die zweite sieht eine Zahlung im Rahmen des Finanzmechanismus vor und die dritte eine Geldleistung für die Beteiligung der Schweiz an den gemeinschaftlichen Programmen.

Bei den Zahlen dieses Kapitels handelt es sich nur um Schätzungen. Die Berechnungen beruhen auf den Haushaltsprognosen für 2006. Die effektiven Beiträge müssten noch ausgehandelt werden.

##### **Beiträge an die drei EFTA-Institutionen**

###### *Sekretariat*

Der Beitrag der Schweiz an das Sekretariat der EFTA liegt gegenwärtig bei einem um 25 % reduzierten Satz, um dem Abseitsstehen der Schweiz vom EWR Rechnung zu tragen. Die Reduktion würde im Falle einer Beteiligung der Schweiz am EWR wahrscheinlich rückgängig gemacht. Wäre dies der Fall, würde sich der Schweizer Beitrag an das Sekretariat auf 14 Millionen CHF anstatt der heute geleisteten 9,7 Millionen CHF belaufen (inkl. Rabatt von 25 %).

Hinzu kämen die Ausgaben für die Kosten der Entsendung von Schweizer Fachleuten in die Dienststellen der Europäischen Kommission.

###### *EFTA-Aufsichtsbehörde*

Die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des EWR-Abkommens durch die Vertragsparteien und die Wirtschaftssubjekte ist von zentraler Bedeutung, um im ganzen EWR-Raum einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

Nach Schätzungen der EFTA-Aufsichtsbehörde in Brüssel würde eine Teilnahme der Schweiz am EWR eine Erhöhung des Personalbestands um 25 Angestellte nach sich ziehen. Nach aktuellem, um den Einbezug der Schweiz korrigiertem Verteilungsschlüssel würde der Beitrag unseres Landes an diese Behörde bei 13 Millionen CHF liegen.

<sup>229</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1 499 ff.

## *EFTA-Gerichtshof*

Der EFTA-Gerichtshof stellt die Einhaltung der Bestimmungen des EWR-Abkommens durch die EFTA-Länder sicher.

Der EFTA-Gerichtshof schätzt den zusätzlichen Personalbedarf am Sitz in Luxemburg für den Fall einer Teilnahme der Schweiz auf fünf Personen. Gemäss dieser Schätzung würde der schweizerische Beitrag an die laufenden Kosten des EFTA-Gerichtshofes bei 4 Millionen CHF liegen.

## *Financial mechanism office (FMO)*

Die Kosten für die Teilnahme der Schweiz an den Betriebskosten des FMO dürften bei etwa 3 Millionen CHF liegen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der schweizerische Beitrag an den Haushalt der drei EFTA-Institutionen 34 Millionen CHF betragen würde.

## **Beitrag an den Finanzmechanismus**

Mit dem so genannten Finanzmechanismus (Protokoll 38 EWR-Abkommen) tragen die EFTA-EWR-Staaten zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb des EWR bei. Für die Periode 2004–2009 sind für die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten sowie für Spanien, Portugal und Griechenland Fördermittel in Höhe von insgesamt 600 Millionen EUR (ca. 930 Mio. CHF) vorgesehen. Als EWR-Mitglied hätte die Schweiz wohl einen gleichwertigen Beitrag an den Finanzmechanismus zu leisten. Auf der Basis der Wirtschaftsdaten von 2005 lässt sich für die Schweiz gemäss den Bestimmungen des EWR-Abkommens<sup>230</sup> ein Proportionalitätsfaktor von 2,58 % errechnen. Bezogen auf die bestehenden Verpflichtungen der übrigen EFTA-Staaten ergäbe dies für die Schweiz eine jährliche Verpflichtungssumme im Rahmen des Finanzmechanismus von etwa 220 Millionen CHF. Geht man davon aus, dass Bulgarien und Rumänien einen ihrem demografischen Gewicht im Verhältnis zu den bisherigen Empfängerstaaten entsprechenden Beitrag aus dem EWR-Finanzmechanismus erhalten werden, stiege die Verpflichtungssumme mit dem EU-Beitritt dieser beiden Länder um weitere ca. 50 Millionen CHF pro Jahr auf rund 270 Millionen CHF. Darüber hinaus kommt seit der letzten Erweiterung für Norwegen ein bilateraler Beitrag von 880 Millionen CHF auf fünf Jahre hinzu.

## **Beitrag zur Finanzierung der EU-Programme**

Der Proportionalitätsfaktor dient auch zur Bestimmung des Beitrages der EWR-EFTA-Staaten zur Finanzierung der EU-Programme, an denen sie im Rahmen des EWR-Vertrages teilnehmen. Dies betrifft in erster Linie Forschung, Bildung und Innovation, aber auch sozialpolitische Programme wie z.B. Drogenprävention, öffentliche Gesundheit und Konsumentenschutz, Kulturförderung u.ä. Für die Finanzperiode 2007–2013 ist in der EU (auf der Preisbasis von 2004) eine gesamte Verpflichtungssumme von 103,2 Milliarden CHF für diese Programme vorgesehen.

<sup>230</sup> Art. 82 EWR-Abkommen enthält die Anleitung zur Berechnung des sogenannten Proportionalitätsfaktors, der das relative wirtschaftliche Gewicht eines Mitgliedlandes innerhalb des EWR – gestützt auf das BIP zu Marktpreisen – widerspiegelt. Im Falle der Schweiz lautet die entsprechende Formel:

$$\frac{BIP_{CH}}{BIP_{EWR}} = \frac{BIP_{CH}}{BIP_{EU} + BIP_{NO} + BIP_{IS} + BIP_{LI} + BIP_{CH}}$$

Basierend auf dem Proportionalitätsfaktor von 2,58 %<sup>231</sup>, läge der Finanzierungsanteil der Schweiz an diesen Programmen bei über 430 Millionen CHF pro Jahr. Ein grosser Teil dieser Ausgaben für die Teilnahme an der Gesamtheit der Programme, die vom EWR abgedeckt sind, würde in beträchtlichem Umfang zurückfliessen, und zwar in Form von Projektfinanzierungen für die Teilnehmenden<sup>232</sup>.

### Die Zahlen im tabellarischen Überblick

Bei den Zahlen handelt es sich lediglich um Schätzungen, die mit grösster Vorsicht zu betrachten sind. Weder die indirekten bedingten Kosten noch etwaige Ausgabenentlastungen für den Bund werden berücksichtigt, ebenso wenig politische Aspekte und makroökonomische Auswirkungen der Abkommen.

	Ausgaben Mio. CHF pro Jahr
2007	
<i>a) Ausgaben für Funktionskosten der Organe und Institutionen EFTA</i>	
EFTA-Sekretariat	14 <sup>233</sup>
EFTA-Aufsichtsbehörde	13
EFTA-Gerichtshof	4
Financial mechanism office (FMO)	3
<b>Total a)</b>	<b>34</b>
<i>b) Beitrag an den EFTA Finanzmechanismus</i>	
Erweiterung EU-25	220
Bulgarien/Rumänien <sup>234</sup>	50
<b>Total b)</b>	<b>270</b>
<i>c) Teilnahme an den Programmen<sup>235</sup></i>	
Programme und Agenturen gemäss Protokoll 31 EWR-Abkommen	433
<b>Total a) + b) + c)</b>	<b>737</b>

<sup>231</sup> Daten BIP 2005, Quelle Eurostat

<sup>232</sup> Die erwarteten Rückflüsse betragen 100 % im Forschungs- und ca. 80 % im Bildungsbereich.

<sup>233</sup> Der Beitrag der Schweiz an das EFTA-Sekretariat würde 12,9 Mio. anstatt der gegenwärtig 9,7 Mio. CHF betragen (nach Abzug des 25 %-Rabatts, der auf die Nichtmitgliedschaft der Schweiz im EWR gründet).

<sup>234</sup> Geht man davon aus, dass Bulgarien und Rumänien einen ihrem demographischen Gewicht im Verhältnis zu den bisherigen Empfängerstaaten entsprechenden Beitrag aus dem EWR-Finanzmechanismus erhalten werden, stiege die Verpflichtungssumme mit dem EU-Beitritt dieser beiden Länder um weitere ca. 50 Mio. CHF. Darüber hinaus kommt seit der letzten Erweiterung für Norwegen ein bilateraler Beitrag von 880 Mio. CHF auf fünf Jahre hinzu (176 Mio. CHF pro Jahr).

<sup>235</sup> Die EWR-Mitgliedstaaten nehmen gemäss Protokoll 31 des EWR-Abkommens an Programmen in vierzehn Bereichen sowie in sechs Agenturen teil.

Ein Beitritt zum EWR würde eine Übernahme des Gemeinschaftsrechts im Bereich *Verkehr* bedeuten: Die Schweiz könnte wie die EU-Staaten von gemeinschaftlichen Finanzierungen für Infrastrukturprojekte (wie etwa des Transeuropäischen Verkehrsnetzes [TEN]) profitieren. Sie würde die auf europäischer Ebene getroffenen verkehrspolitischen Entscheide anwenden. Gewisse bilateral ausgehandelte Lösungen könnten in Frage gestellt werden. In Bezug auf den Luftverkehr wäre die Situation ähnlich der heutigen auf der Basis des bilateralen Luftverkehrsabkommens; zusätzlich würde aber auch die Kabotage liberalisiert (d.h. es würde die Möglichkeit geschaffen, Inlandflüge in anderen Ländern anzubieten). Im Bereich der *Telekommunikation*, der vom EWR integral abgedeckt wird, würde sich die Schweiz ebenfalls zur dynamischen Übernahme des Gemeinschaftsrechts verpflichten. Aus institutioneller Sicht würde sie an den Ausschüssen der EU mit Beobachterstatus teilnehmen, hätte aber kein Mitentscheidungsrecht. Dieselbe Situation bestünde in den Bereichen *Energie* und *Post*. Der Rhythmus der in der Schweiz bereits laufenden Reformen würde sich beschleunigen. Im Bereich der *Umwelt* wäre die Situation dieselbe wie bei einem EU-Beitritt, ausser dass die Schweiz wegen des fehlenden Mitentscheidungsrechts weniger Möglichkeiten hätte, Entscheidungen zu beeinflussen.

**Schiene- und Strassenverkehr**

Mit dem Beitritt zum EWR müssen auch die relevanten Bestimmungen des EU-Rechtsbestands im Bereich Verkehr übernommen werden (vgl. Anhang XIII EWR-Abkommen<sup>236</sup>). Der EWR stellt die Gleichbehandlung der Schweiz mit den EU-Partnern bei der Finanzierung von übergeordneten Verkehrsinfrastrukturen (Förderbeiträge, z.B. TEN-Mitfinanzierung, Hilfestellung bei der Planung von TEN-Verkehrs-Infrastrukturen) sicher. Marktzutrittschancen und Wettbewerbsbedingungen sind für alle Akteure gleich. Allerdings verschafft ein EWR-Beitritt im Gegensatz zu einem EU-Beitritt kein Mitentscheidungsrecht bei der Entwicklung von EU-Verkehrsregelungen, die übernommen werden müssen. Auch könnten Konflikte in Bezug auf die Erreichung von verfassungsmässig festgelegten politischen Zielsetzungen durch Einschränkung des nationalen Handlungsspielraums im Dreieck Mensch-Umwelt-Verkehr entstehen. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass die auf dem bilateralen Weg erreichten Lösungen im Landverkehrsabkommen allenfalls teilweise rückgängig gemacht resp. angepasst werden müssten (z.B. LSWA-System und Höhe, Förderung Schienengüterverkehr, Nachtfahrverbot für LKWs). Schliesslich wäre es auch denkbar, dass neue, regulatorisch notwendige Anpassungen der Verlagerungspolitik zuwiderlaufen.

<sup>236</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1 310 ff.

## Luftverkehr

Die Situation würde sich im Vergleich zur jetzigen Situation aufgrund des Luftverkehrsabkommens<sup>237</sup> (vgl. Ziff. 4.2.4.1) nicht entscheidend ändern; neu wäre einzig, dass die Marktliberalisierung dann auch die 8. Freiheit (Kabotage) einschliessen würde.

### 4.3.4.2 Fernmeldeverkehr

Im EWR ist der Fernmeldebereich vollständig geregelt. Eine Teilnahme der Schweiz hätte die direkte Übernahme des *Acquis communautaire* zur Folge. Die Auswirkungen auf wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene wären vergleichbar mit denjenigen eines Beitritts (vgl. unten Ziff. 4.4.4.2).

Auf institutioneller Ebene hätte die Schweiz innerhalb der EU-Ausschüsse denselben Beobachterstatus wie die EFTA-Staaten, die EWR-Mitglied sind. Dieser ist nicht vorteilhafter als der Beobachterstatus, der im Allgemeinen bilateral vereinbart wird. Die Verpflichtung der Schweiz, den *Acquis communautaire* direkt zu übernehmen, würde nicht durch eine Beteiligung am Entscheidungsprozess in diesem Bereich kompensiert, da eine solche Beteiligung im EWR-Abkommen nicht vorgesehen ist<sup>238</sup>.

### 4.3.4.3 Energie

Ein EWR-Beitritt zieht die Übernahme des *Acquis communautaire* in Energiefragen mit sich, mit Ausnahme des Euratom-Vertrags und klimapolitischer Bestimmungen, die die Energiepolitik tangieren (Treibhausgas-Emissionsziele und CO<sub>2</sub>-Handel)<sup>239</sup>.

Abgesehen von den unter Ziffer 4.2.4.3 behandelten EU-Rechtsakten, umfasst der *Acquis communautaire* in Sachen Energie noch zahlreiche weitere Richtlinien. Die wichtigsten darunter sind hier in drei Kategorien aufgeteilt:

- Richtlinien, an die die schweizerischen Vorschriften schon weitgehend angepasst sind. Darunter fallen viele, die den rationellen Energieverbrauch fördern, wie 92/75/EWG<sup>240</sup> (Kennzeichnung von Energieverbrauch) und darauf gestützte Durchführungsmassnahmen, 96/57/EG<sup>241</sup> (Mindestanforderungen für Haushaltskühlgeräte), 2000/55/EG<sup>242</sup> (Leuchtstofflampen), Verordnung (EG) 2422/2001<sup>243</sup> (Koordination der Kennzeichnung Strom sparender Bürogeräte mit dem US-Stromsparkennzeichen Energy Star), die Richtlinien 2003/30/EG<sup>244</sup> (Biotreibstoffe) und voraussichtlich 2005/32/EG<sup>245</sup> (Ökodesign von energiebetriebenen Produkten). Im Erdölbereich müsste die

<sup>237</sup> SR 0.748.127.192.68

<sup>238</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 300 ff.

<sup>239</sup> Die folgende Darstellung lehnt sich weitgehend an die Rechtslage des EWR-Mitgliedes Norwegen an.

<sup>240</sup> ABl. L 297 vom 13.10.1992, S. 16

<sup>241</sup> ABl. L 236 vom 18.9.1996, S. 36

<sup>242</sup> ABl. L 279 vom 1.11.2000, S. 33

<sup>243</sup> ABl. L 332 vom 15.12.2001, S. 1

<sup>244</sup> ABl. L 123 vom 17.5.2003, S. 42

<sup>245</sup> ABl. L 191 vom 22.7.2005, S. 29

Schweiz sich aufgrund der Richtlinie 68/114/EWG am EU-Notstandssystem beteiligen, welches sich nur wenig vom Notstandssystem der Internationalen Energieagentur (IEA), deren Mitglied die Schweiz ist, unterscheidet. Die Massnahmen der Schweiz zur Sicherstellung der Erdgasversorgung (Ersatzpflichtlagerhaltung in Form von Heizöl) sind mit der Richtlinie 2004/67/EG<sup>246</sup> über Erdgasversorgungssicherheit vereinbar.

- Weitere Richtlinien würden spezifische Anpassungen von der Schweiz erfordern, so z.B. die von der Gebäudeeffizienz-Richtlinie 2002/91/EG<sup>247</sup> vorgeschriebene Einführung von Gebäudepässen.
- Letztlich bestehen Richtlinien wie 2004/8/EG<sup>248</sup> (Förderung von Kraft-Wärme-Kopplung) oder die im Dezember 2005 verabschiedete Energiedienstleistungsrichtlinie 2006/32/EG<sup>249</sup>, zu denen in der Schweiz ein Nachholbedarf entstände. Dazu gehört auch die volkswirtschaftlich bedeutende Erdgasbinnenmarktlinie 2003/55/EG<sup>250</sup>. Nach dem Scheitern des Elektrizitätsmarktgesetzes 2002 wurde die Erdgasliberalisierung in der Schweiz auf Eis gelegt, weil, anders als beim Strom, wegen des für ausländische Wettbewerber relativ bescheidenen Marktpotenzials und des im Rohrleitungsgesetz vom 4. Oktober 1963 (RLG)<sup>251</sup> gewährleisteten Zugangs Dritter zu Hochdruckleitungen weniger Handlungsbedarf besteht. Trotz des bisherigen EU-Desinteresses am schweizerischen Erdgassektor darf nicht übersehen werden, dass die schweizerische Gesetzeslage dem EU-Rechtsbestand punkto Marktöffnung, Entflechtung und Regulierungsbehörde nicht genügt.

Eine Teilnahme am EWR muss im Lichte der sich fortlaufend verschärfenden energiepolitischen Vorgaben der EU betrachtet werden, einschliesslich der absehbaren Umwandlung einiger unverbindlicher in verbindliche Richtlinien (z.B. Zielvorgaben für erneuerbare Energien und Biotreibstoffe). Allerdings wäre die Schweiz in technische EU-Gremien bei der Erarbeitung neuer oder bei Verschärfung bestehender Vorgaben einbezogen (Komitologie).

Ein EWR-Beitritt kommt im Hinblick auf die Auswirkungen auch fiskal- oder klimapolitischer Art quasi einem EU-Beitritt gleich (vgl. Ziff. 4.4.4.3). In Sachen Klimapolitik behielt die Schweiz formell ihre Eigenständigkeit, welche bei der Gestaltung der nationalen Klimapolitik zweifelsohne Spielraum bringt. Bei den internationalen Klimaverhandlungen ist die allein stehende Schweiz jedoch oftmals faktisch zur Annäherung an die EU gezwungen.

#### 4.3.4.4 Post

Die wichtigsten Unterschiede zwischen der Postgesetzgebung der Schweiz und der EU wurden zuvor dargestellt (Ziff. 4.2.4.4.) und bleiben natürlich auch in diesem Zusammenhang bestehen. Die Wahl einer Form der privilegierten Partnerschaft (Assoziierung oder multilaterale Zusammenarbeit im Stil des EWR) hätte die glei-

<sup>246</sup> ABl. L 127 vom 29.4.2004, S. 92

<sup>247</sup> ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 65

<sup>248</sup> ABl. L 52 vom 21.2.2004, S. 50

<sup>249</sup> ABl. L 114 vom 27.4.2006, S. 64

<sup>250</sup> ABl. L. 176 vom 15.7.2003, S. 57

<sup>251</sup> SR 746.1

chen Folgen wie der bilaterale Weg (siehe oben), d.h. eine vollständige Übernahme der Postrichtlinien und eine Beschleunigung des Reformprozesses, der zurzeit in der Schweiz im Gange ist.

#### **4.3.4.5 Umwelt**

Der Bundesrat hat im Rahmen der Botschaft zum EWR 1992 die notwendigen Änderungen für einen Beitritt der Schweiz zum EWR erarbeitet<sup>252</sup>. Die entsprechenden Rechtsanpassungen sind indessen nicht mehr in allen Teilen aktuell. Im Wesentlichen würden sich für die neuerliche Angleichung des Umweltschutzrechts der Schweiz an die Erfordernisse des EWR heute die gleichen Fragen stellen wie bei einem Beitritt zur EU (vgl. Ziff. 4.4.4.5). Allerdings wären die Mitgestaltungsmöglichkeiten der Weiterentwicklung des Umweltschutzrechts für die Schweiz im Rahmen des EWR geringer.

#### **4.3.5 Sicherheit und Justiz**

Die EU-*Aussensicherheitspolitik* ist nicht Bestandteil des EWR. Die Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) würde denselben Grundsätzen folgen wie bei der heutigen bilateralen Zusammenarbeit. Keiner der vom EWR abgedeckten Bereiche ist *neutralitätsrelevant*. Der europäische Wirtschaftsraum EWR umfasst weder Instrumente der *Sicherheits- oder Migrationszusammenarbeit* noch solche im Bereich der *justiziellen Zusammenarbeit*. Eine Beteiligung am EWR hat somit keine Auswirkungen auf die Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen Sicherheits- und Migrationsprobleme der Schweiz oder auf die Justizzusammenarbeit.

#### **4.3.5.1 Aussensicherheitspolitik**

Die Aussensicherheitspolitik ist eine integrale Komponente der 2. Säule der EU, der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP), und damit nicht Bestandteil des EWR. Falls die Schweiz dem EWR beitrete, würde die Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der ESVP denselben Grundsätzen folgen wie bei der heutigen bilateralen Zusammenarbeit (vgl. Ziff. 4.2.5.1).

#### **4.3.5.2 Neutralität**

Der EWR regelt die Modalitäten der Teilnahme der EFTA-Länder am Gemeinsamen Markt der EU, in welchem Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen frei verkehren. Der EWR ist weder eine Zollunion noch schliesst er die GASP oder die

<sup>252</sup> Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 394 ff.

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ein. Das bedeutet, dass die im Abkommen vorgesehene fortlaufende Übernahme des *Acquis communautaire* nicht problematisch ist, da sie nur Bereiche betrifft, die keinen Einfluss auf die Neutralität haben<sup>253</sup>.

Ausserdem stellt die Praxis der Schweiz, sich freiwillig an den von der EU im Rahmen der GASP beschlossenen Wirtschaftssanktionen zu beteiligen – eine Praxis, die auch bei einem EWR-Beitritt weitergeführt würde – aus den in Ziffer 4.2.5.2 erwähnten Gründen hinsichtlich der Neutralität keine Schwierigkeiten dar.

Die Verpflichtungen, die aus der Zugehörigkeit zum EWR fliessen, sind also mit der Neutralität vereinbar: Sie bringen keinerlei Verpflichtung zu militärischem Beistand gegenüber den EU-Mitgliedstaaten im Falle des Auftretens eines internationalen bewaffneten Konflikts mit sich und stellen keine andere Pflicht noch irgendeines der mit dem Neutralitätsstatus verbundenen Rechte in Frage.

### **4.3.5.3 Innere Sicherheit und Justiz**

Der europäische Wirtschaftsraum EWR umfasst weder Instrumente der Sicherheits- oder Migrationszusammenarbeit noch solche im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit. Eine Beteiligung am EWR hat somit keine Auswirkungen auf die Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen Sicherheits- und Migrationsprobleme der Schweiz oder auf die Justizzusammenarbeit. Eine Teilnahme an diesen Instrumenten kann jedoch durch separate Abkommen geregelt werden.

## **4.4 Die allgemeinen Auswirkungen der Instrumente eines Beitritts**

### **4.4.1 Politische und institutionelle Aspekte**

Es liegt rechtlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, ihre Organisationsform und ihre *Institutionen* festzulegen. Insofern wären bei einem Beitritt keine rechtlichen Anpassungen an den Instrumenten der direkten Demokratie, am Föderalismus und anderen Institutionen erforderlich. Gewisse Hoheitsrechte würden aber von den nationalen Gremien zu den EU-Instanzen (Ministerrat, Kommission, Parlament, europäischer Gerichtshof EuGH) verlagert. Im Gegenzug würde die Schweiz volle Mitbestimmungsrechte auf europäischer Ebene erhalten. Die Ausgestaltung der Regierung könnte im Rahmen des Handlungsspielraums des geltenden Rechts angepasst werden; nach ein paar Jahren Mitgliedschaft wäre zu prüfen, ob zusätzliche Reformen erforderlich sind. Die Einschränkung der Kompetenzen der Bundesversammlung könnte durch verstärkte Mitwirkungsmöglichkeiten teilweise kompensiert werden (z.B. durch die Schaffung einer «Europakommission»). Die Bundesversammlung würde das schweizerische Kommissionsmitglied sowie die schweizerische Kandidatur für den Richterposten am EuGH vorschlagen; die Schweizer Abgeordneten im Europaparlament

<sup>253</sup> Vgl. Botschaft EWR vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 58.

würden durch das Volk gewählt. Formal betrachtet erforderte der EU-Beitritt keine Anpassungen bei den *Volksrechten*. Die Instrumente der direkten Demokratie könnten beibehalten werden. Der materielle Anwendungsbereich der Volksrechte würde durch den Beitritt jedoch in dem Umfang eingeschränkt, als Kompetenzen an die EU übertragen werden. Der EU-Beitritt selber unterstütze dem obligatorischen, die Änderung der EU-Verträge dem fakultativen oder obligatorischen Referendum. Erforderte die Umsetzung eines EU-Rechtsaktes Änderungen oder Anpassungen auf Gesetzesstufe (in der Regel bei Richtlinien), wären Referenden nach wie vor möglich, nicht so jedoch bei unmittelbar anwendbarem EU-Recht (wie z.B. Verordnungen). Auch Volksinitiativen im EU-Zuständigkeitsbereich wären weiterhin möglich. Das Risiko EU-rechtswidriger Volksentscheide bestünde, erscheint allerdings gering. Es wäre deshalb unverhältnismässig, die Möglichkeit einer Ungültigerklärung von gemeinschaftsrechtswidrigen Volksinitiativen durch die Bundesversammlung oder den Ausschluss des Referendums bei der Anpassung schweizerischer Gesetze an das EU-Recht einzuführen. Stünden Volksentscheide im Widerspruch zum EU-Recht, müssten mit der EU Lösungen gesucht werden; im Extremfall würde der Austritt erwogen. Die *föderalistischen Strukturen* bedürften keiner grundlegenden Änderung; mehrere EU-Staaten sind (teil-)föderalistisch organisiert. Für ein einheitliches Auftreten der Schweiz wäre weiterhin eine enge Koordination zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen selber nötig. Dabei bedürften die bewährten Schaltstellen (Konferenz der Kantonsregierungen, Informationsbeauftragte, kantonale Arbeitsgruppen) eines Ausbaus. Die bestehenden Rechtsbestimmungen (Art. 55 BV und Mitwirkungsgesetz) scheinen ausreichend.

#### 4.4.1.1 Direkte Demokratie

Durch einen Beitritt verlagerte die Schweiz gewisse Hoheitsrechte von den nationalen Entscheidungsgremien in jene der EU, wo sie volle Mitbestimmungsrechte erhielt. Deren Organe können in diesen Zuständigkeitsbereichen selbständig Recht erlassen, welches die schweizerischen Behörden umsetzen und anwenden würden.

Formal betrachtet erforderte der EU-Beitritt keine Anpassungen bei den Volksrechten. Die Instrumente der direkten Demokratie könnten beibehalten werden. Der materielle Anwendungsbereich der Volksrechte würde durch den Beitritt jedoch in dem Umfang eingeschränkt, als Kompetenzen an die EU übertragen würden. Diese Einschränkungen würden den Einschränkungen der Rechte des Parlaments entsprechen: Es handelte sich somit nicht um besondere Beschränkungen des Instruments der direkten Demokratie, sondern um Souveränitätsverlagerungen in Folge Übertragung von Kompetenzen an die EU.

Dieser Einschränkung der Volksrechte stünden Mitentscheidungsrechte auf der europäischen Ebene gegenüber: Die Änderung der EU-Verträge erfordert die Zustimmung aller Mitgliedstaaten, der Erlass von Sekundärrecht erfolgt zunehmend durch Mehrheitsentscheid (vgl. dazu Ziff. 3.2.1.5.). Die Mitentscheidungsrechte beim Erlass von Sekundärrecht würden allerdings nicht durch das Volk, sondern durch den Bundesrat im EU-Ministerrat und durch die vom Volk gewählten Abge-

ordneten im Europaparlament wahrgenommen. Darüber hinaus würde die Schweiz ein von ihr unabhängiges Mitglied in der Kommission stellen (vgl. Ziff. 3.2.1.2.).

Im Einzelnen kann Folgendes festgehalten werden:

- *EU-Beitritt.* Der EU-Beitritt selbst unterstünde dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum (Artikel 140 Abs. 1 Bst. b BV).
- *Änderungen der Verträge.* Die Genehmigung von Ergänzungen oder Änderungen der EU-Verträge unterstünde je nach Inhalt der neuen Vertragsbestimmungen dem fakultativen oder dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum. Vertragsänderungen erfordern die Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Eine entsprechende Volksabstimmung könnte somit über unser Land hinaus Bedeutung erlangen. Nicht dem Referendum unterstünden Staatsverträge der EU mit Drittstaaten.
- *Erlasse der EU und deren Umsetzung.* Fällt ein Rechtsgebiet in den Zuständigkeitsbereich der EU, so können deren Organe Rechtsakte erlassen. Rechtsetzung erfolgt innerhalb der EU noch immer vorwiegend im ersten Pfeiler (d.h. im Wesentlichen in der EG). Dabei gilt: EG-Verordnungen enthalten direkt anwendbares Recht; EG-Richtlinien legen ein von den Mitgliedstaaten zu erreichendes Ziel fest und bedürfen einer Umsetzung ins nationale Recht, wobei in der Wahl der Mittel ein Handlungsspielraum besteht. Gegen die Erlasse der EG selbst wäre in der Schweiz weder ein Gesetzes- noch ein Staatsvertragsreferendum möglich, d.h. eine vom EG-Gesetzgeber verabschiedete Verordnung oder Richtlinie könnte nicht Gegenstand eines nationalen Referendums sein. Erforderte die innerstaatliche Umsetzung eines EU-Rechtsakts aber den Erlass oder die Änderung von schweizerischen Gesetzen (in der Regel bei Richtlinien), so wäre dagegen auf eidgenössischer oder kantonaler Ebene ein Referendum möglich. Das Volk könnte somit im Rahmen des den Mitgliedstaaten zukommenden Spielraums über die Art der Umsetzung entscheiden. In der Regel würden die von der EU gewährten Fristen dazu ausreichen, nötigenfalls könnte auf Bundesebene auf das beschleunigte Verfahren oder das Instrument des dringlichen Bundesgesetzes zurückgegriffen werden.
- *Volksinitiativen im Zuständigkeitsbereich der EU.* Volksinitiativen müssen für ungültig erklärt werden, wenn sie zwingendem Völkerrecht widersprechen (*Jus cogens*, Art. 139 Abs. 2, 193 Abs. 4 und 194 Abs. 2 BV). Das Gemeinschaftsrecht stellt zwar kein *Jus cogens* (zwingendes Recht) dar, eine Ungültigerklärung wegen Verletzung des EU-Rechts ist damit nach geltendem Recht nicht möglich. Widerspricht der Inhalt einer Volksinitiative bei gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung aber dem EU-Recht, so entstünde durch deren Annahme ein Konflikt mit dem EU-Recht. Die Schweiz müsste in diesem Fall mit der EU Lösungen suchen, um den Konflikt auszuräumen. Würde der Inhalt einer Initiative in offensichtlicher Weise die Mitgliedschaft der Schweiz grundlegend in Frage stellen (z.B. Einschränkung des freien Waren- oder Personenverkehrs oder Abschaffung der Mehrwertsteuer), so müsste im Extremfall allenfalls sogar ein Austritt aus der EU erwogen werden (Ziff. 2.3.11). Kantonale Volksinitiativen könnten nach den Regeln des kantonalen Verfassungsrechts sowie vom Bundesgericht auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht überprüft und gegebenenfalls für (teil-)ungültig erklärt werden.

Es wäre denkbar, die Einschränkung des materiellen Anwendungsbereichs der Volksrechte durch deren Ausbau in anderen Bereichen zu kompensieren. Zu denken ist etwa an die Einführung des Verwaltungs- oder des Finanzreferendums für in Zuständigkeit des Bundes stehende Sachgebiete (Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV).

Der Beitritt zur EU bedingte keinen Abbau direktdemokratischer Instrumente in formeller Hinsicht; er hätte jedoch *de facto* eine Einschränkung des materiellen Geltungsbereichs der Volksrechte zur Folge. Ein EU-Beitritt brächte – wie andere Zusammenarbeitsformen mit der EU auch – das Risiko vertrags- resp. gemeinschaftsrechtswidriger Volksentscheide mit sich. Geringe Abweichungen zum Gemeinschaftsrecht könnten bestenfalls in Kauf genommen und analog zu fallweisen Widersprüchlichkeiten zwischen nationalem und EU-Recht in verschiedenen Mitgliedstaaten gehandhabt werden. In anderen Fällen wäre mit einem EU-Verfahren gegen die Schweiz zu rechnen. Das Risiko allfälliger gemeinschaftsrechtswidriger Volksentscheide erscheint aus heutiger Sicht zwar gering, was allerdings nicht darüber hinweg täuschen darf, dass in einzelnen Bereichen Konflikte zwischen Gemeinschaftsrecht und Volksentscheiden entstehen könnten. Die Möglichkeit der Ungültigerklärung gemeinschaftsrechtswidriger Volksinitiativen durch die Bundesversammlung oder der Ausschluss des Referendums bei der Anpassung schweizerischer Gesetze an das EU-Recht wäre unverhältnismässig und ist daher abzulehnen. Dies hindert nicht daran, potenzielle Konfliktfelder bereits vor einem allfälligen EU-Beitritt zu analysieren und nach möglichen Lösungen zu suchen. Auch ist es denkbar, dass zu einem späteren Zeitpunkt auf Grund der Erfahrungen mit der EU-Mitgliedschaft eine Umgestaltung der Institutionen der direkten Demokratie angebracht wäre.

#### 4.4.1.2 Föderalismus

Die föderalistischen Institutionen und deren Zusammenspiel bedürften bei einem EU-Beitritt keiner grundlegenden Änderung. Die Mitgliedstaaten behalten ihre volle Autonomie über die Organisation ihres Staatswesens. Mehrere EU-Staaten (Deutschland, Österreich, Belgien, Spanien und Italien) sind denn auch föderalistisch oder teilföderalistisch organisiert.

Ein EU-Beitritt hätte zwar weniger Auswirkungen auf die *Kompetenzen der Kantone* als auf jene des Bundes. Dennoch blieben nur wenige kantonale Kompetenzen vom EU-Recht völlig unberührt. Das Gemeinschaftsrecht wirkte sich nicht massiv und breit, aber doch in zahlreichen Fragmenten auf kantonale Kompetenzen aus.

Auf die Kantone hätte ein EU-Beitritt vor allem folgende Auswirkungen:

- *Beitrittsverhandlungen.* Bereits während der Beitrittsverhandlungen wäre eine intensive *Mitwirkung* der Kantone erforderlich. Der Bund würde die Kantone umfassend über die Verhandlungsmandate und den Fortgang der Verhandlungen informieren und konsultieren und, soweit ihre Kompetenzen betroffen sind, in den Verhandlungen beiziehen. Die Kantone würden kurzfristig und sachkundig reagieren müssen. Dabei kämen die bewährten Schaltstellen (KdK, Informationsbeauftragte, kantonale Arbeitsgruppen) zum Tragen, bedürften aber eines Ausbaus.
- *Mitwirkung der Kantone bei der EU-Politik.* Nach einem Beitritt könnten die Kantone auf EU-Ebene *eigenständig* mitwirken. Sie könnten in Brüssel

eigenes Lobbying betreiben, dies auch durch ihre Vertretung im Ausschuss der Regionen. Von grösserer Bedeutung wäre allerdings die Mitwirkung der Kantone bei der *EU-Politik des Bundes*. Die Kantone müssten umfassend einbezogen werden, um ihre Interessen zu wahren, ohne dass dadurch die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Bundes gefährdet wird. Der Bund würde die Kantone informieren und konsultieren. Die Kantone würden in alle Komitees und Ausschüsse einbezogen, bei welchen ihre Zuständigkeiten betroffen sind. Gegebenenfalls übernehmen sie die Verhandlungsleitung und verträten dabei die Schweiz. Da EU-Mitgliedstaaten in Verhandlungen nur Erfolg haben, wenn sie einheitlich auftreten, wäre eine enge Koordination zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen nötig. Dafür bestehen bereits ausbaufähige Knotenpunkte (insbesondere KdK, Informationsbeauftragte der Kantone). Ein über die bestehenden Bestimmungen (Art. 55 BV und Mitwirkungsgesetz) hinausgehender rechtlicher Rahmen scheint nicht notwendig. Prüfenswert wäre hingegen der Abschluss eines Rahmenabkommens Bund-Kantone über die Mitwirkung bei der EU-Politik, welches die Zuständigkeiten und Abläufe regelte.

- *Umsetzung des Gemeinschaftsrechts*. Die Kantone hätten in ihren Kompetenzbereichen die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Das direkt anwendbare EU-Recht ginge dem kantonalen Recht vor. Sind EG-Richtlinien durch innerstaatliche Gesetze oder Verordnungen umzusetzen, so hätten die Kantone diese zu erlassen. Dabei bestünde in aller Regel ein Spielraum in der Art der Umsetzung. Auch neue Aufgaben, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben, würden grundsätzlich durch die Kantone umgesetzt, sofern nicht eine ausreichende Bundeskompetenz bestünde. In einzelnen Fällen neuen Gemeinschaftsrechts könnte es angezeigt sein, bereits bestehende Aufgaben des Bundes zu ergänzen. Dabei würden die demokratischen Mitwirkungsrechte (obligatorisches Verfassungsreferendum, Gesetzesreferendum) spielen. Da sich das Gemeinschaftsrecht nach anderen Gesetzmässigkeiten entwickelt hat und weiterentwickelt als die Aufgabenverteilung Bund-Kantone, wäre die Aufgabenverteilung permanent zu überprüfen. In diese Überprüfung würden selbstverständlich auch die Kantone eng einbezogen.
- *Vertragsverletzungsverfahren der EU*. Wendet ein Mitgliedstaat Gemeinschaftsrecht nicht an oder setzt er Richtlinien nicht um, so kann der EuGH ihn im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens dazu anhalten und notfalls auch als *Ultima Ratio* Sanktionen erlassen. Ein Urteil wendet sich gegen den Mitgliedstaat, nicht aber gegen säumige Gliedstaaten. Der Bund trüge somit die Verantwortung, auch wenn ein Urteil auf das Verhalten der Kantone zurückginge. Die Schaffung einer Verfassungsbestimmung, welche den Rückgriff auf die Kantone ermöglichte, wäre nicht angezeigt. Die Kantone dürften das Gemeinschaftsrecht ebenso gewissenhaft einhalten und umsetzen, wie sie dies mit dem Bundesrecht tun, und die bestehenden Instrumente der Bundesaufsicht (z.B. Möglichkeit des Bundes, an Stelle der Kantone Massnahmen zu ergreifen) dürften daher ausreichen.

#### 4.4.1.3

### Weitere institutionelle Aspekte

Rechtlich gesehen erforderte ein EU-Beitritt keine Anpassungen an den schweizerischen Institutionen. Es liegt in der Souveränität der EU-Mitgliedstaaten, ihre Organisationsform zu bestimmen; entsprechend sind die politischen Systeme der EU-Länder sehr unterschiedlich.

Die Übertragung von Kompetenzen an die EU und der Gewinn von Mitgestaltungsrechten hätte aber faktische Auswirkungen auf alle staatlichen Organe. Verschiedene bisher in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fallende – und der direkten Demokratie unterstehende – Rechtsetzungskompetenzen würden neu durch den Ministerrat wahrgenommen. In diesem Organ könnte die Schweiz, vertreten durch den Bundesrat, mitentscheiden. Das Rechtsetzungsverfahren würde immer mehr unter Mitwirkung des Europäischen Parlaments stattfinden, in welchem die Schweiz ebenfalls vertreten wäre. Dies hätte insgesamt eine Kompetenzverschiebung von der Bundesversammlung (und dem Volk) zum Bundesrat und zum Europäischen Parlament zur Folge. Es würde entscheidend sein, die Einflussmöglichkeiten innerhalb der EU voll auszuschöpfen, was eine aktive Teilnahme erforderte.

Konkret sind folgende Auswirkungen auf die Institutionen zu erwarten:

- *Bundesrat*. Allein die Teilnahme an den zahlreichen Sitzungen<sup>254</sup> des Ministerrates dürfte die heutigen Möglichkeiten der Landesregierung übersteigen. Im Turnus hätte unser Land auch das EU-Präsidium zu übernehmen. Diese Herausforderungen könnten pragmatisch zunächst durch eine bessere Ausschöpfung des geltenden Rechts gelöst werden. So liesse sich die Zahl der im Ausland als Regierungsmitglieder anerkannten Funktionsträger (Staatssekretäre nach Art. 46 RVOG, mit Beteiligung an den Regierungssitzungen nach Art. 18 Abs. 4 RVOG) angemessen erhöhen, und eine bedeutend akzentuiertere Wahrnehmung des Bundespräsidentenamtes wäre ebenfalls möglich. Während der EU-Präsidentschaft könnte überdies landesintern die Funktion des Vizepräsidenten des Bundesrates vermehrt zur Geltung gebracht werden. Nach einigen Jahren Erfahrung mit der Mitgliedschaft wäre zu prüfen, ob Anpassungen bei der heutigen Rotation des Bundespräsidiums oder bei anderen Besonderheiten der schweizerischen Regierung angezeigt wären.
- *Bundesversammlung*. Die Einschränkung der Kompetenzen der Bundesversammlung im Bereich der Gesetzgebung und der Genehmigung von durch die EU abgeschlossenen Staatsverträgen wäre durch eine verstärkte Mitwirkung des Parlaments bei der Wahrnehmung der Mitentscheidungsrechte unseres Landes durch den Bundesrat auszugleichen. Zu prüfen wäre etwa die Einführung einer «Europakommission» der eidgenössischen Räte, ein Einbezug der Fachkommissionen, welcher über die heute bereits im Parlamentsgesetz vorgesehene Mitwirkung hinausginge, sowie neue Instrumente

<sup>254</sup> Der Rat tagt in neun Formationen. Für die Jahre 2000–2005 ergab sich ein Mittelwert von 90 Sitzungstagen pro Jahr für alle neun Formationen zusammen. Die meisten Sitzungen halten die Formationen «Landwirtschaft und Fischerei» (durchschnittlich 17,5 Sitzungstage pro Jahr), «Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen» (16 Sitzungstage pro Jahr) sowie «Wirtschaft und Finanzen» (durchschnittlich 13 Sitzungstage pro Jahr). Am wenigsten Sitzungstage fallen auf den Rat «Umwelt» (4 Sitzungstage pro Jahr) und «Bildung, Jugend und Kultur» (durchschnittlich 5 Sitzungstage pro Jahr). Hinzu kommen etwa 4 Tage pro Jahr und Ratsformation für informelle Sitzungen.

der Einflussnahme der Bundesversammlung auf die Position der Schweizer Vertretung innerhalb des Ministerrats.

- *Gerichte.* Die Schweizer Gerichte aller Stufen wären nach einem EU-Beitritt verpflichtet, das Gemeinschaftsrecht anzuwenden und nach der Rechtsprechung des EuGH auszulegen. Gemeinschaftswidrige Erlasse – auch Bundesgesetze – dürften nicht angewendet werden. Dies entspricht der heutigen Rechtslage betreffend Vorrang des Völkerrechts. In der Ausgestaltung der Verfahren wäre die Schweiz weiterhin frei. Würde sich vor einem nationalen Gericht allerdings eine Auslegungsfrage des Gemeinschaftsrechts stellen, so wären die unteren Instanzen berechtigt, das Bundesgericht als letzte Instanz in bestimmten Fällen sogar verpflichtet, die Frage dem EuGH vorzulegen. Dieses Vorabentscheidungsverfahren wäre im Verfahrensrecht vorzusehen.
- *Vertretung der Schweiz in EU-Organen.* Neben seiner Vertretung im Rahmen des Ministerrates – welche durch den Bundesrat wahrgenommen wird – wäre unser Land im Europäischen Parlament durch mehrere Abgeordnete vertreten. Darüber hinaus würde die Schweiz eine Richterin oder einen Richter am EuGH und ein von ihr ebenfalls unabhängiges Kommissionsmitglied stellen (vgl. Ziff. 3.2.1.2.). Die Bundesversammlung würde das schweizerische Kommissionsmitglied sowie die schweizerische Kandidatur für den Richterposten am EuGH vorschlagen. Die Abgeordneten im Europaparlament wären nach EU-Recht durch das Volk zu wählen. Seit dem Vertrag von Nizza beträgt die Gesamthöchstzahl der Abgeordneten 732; nach dem Entwurf für einen Verfassungsvertrag darf ihre Anzahl 750 nicht überschreiten. Gestützt auf den Grundsatz der degressiven Proportionalität verfügen die mittelgrossen und mit Bezug auf die Bevölkerungszahl mit der Schweiz vergleichbaren Länder nach Artikel 190 Absatz 2 EG-Vertrag über die folgende Anzahl von Abgeordneten: Belgien 24, Dänemark 14, Finnland 14, Irland 13, Niederlande 27, Österreich 18, Portugal 24, Schweden 19, Slowakei 14, Tschechische Republik 24; Ungarn 24. Diese Übersicht zeigt, dass die Schweiz bei einem künftigen Beitritt wegen der Gesamthöchstzahl von 732 bzw. 750 und der künftigen höheren Mitgliederzahl der EU eher weniger als 20 Abgeordnete wählen könnte. Aufgrund dieser Einschätzung käme eine in den einzelnen Kantonen separat nach dem Modell der Ständeratswahlen durchgeführte Wahl nicht in Frage. Es stünden hierfür vielmehr Modelle von gesamtschweizerischem Charakter im Vordergrund. Mit kantonsübergreifenden regionalen Wahlkreisen könnte Rücksicht auf die einzelnen Sprachregionen genommen werden. Für die Durchführung der Wahlen selbst bestehen heute noch keine einheitlichen gemeinschaftsrechtlichen Wahlvorschriften. Die Schweiz wäre deshalb bei der Bestimmung der Wahlmodalitäten frei, ob sie die Wahlen nach dem Proporz- oder nach dem Majorzsystem ausgestalten möchte. Der Verfassungsvertrag sieht ausdrücklich vor, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt werden und dass die Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren durchzuführen sind; die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen sollen durch ein Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz geschaffen werden.

#### 4.4.2                      **Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Forschung und Gesundheitswesen**

Der *Arbeitsmarkt* wird heute bereits weitgehend durch das bilaterale Freizügigkeitsabkommen geregelt. Die Folgen eines EU-Beitritts sind darum klein. Die Schweiz könnte die Entwicklung der Arbeitsmarktnormen mit vollen Rechten mitgestalten. Die schweizerische Arbeitsgesetzgebung müsste an das teilweise höhere Schutzniveau der EU angepasst werden (betrifft bspw. die Verminderung der maximalen wöchentlichen Arbeitszeit, die Verbesserung des Kündigungsschutzes sowie die Einführung des Elternurlaubs). Diese Anpassungen könnten die Arbeitsmarktflexibilität verringern. Im *Forschungsbereich* erhält die Schweiz zusätzlich zur heutigen bereits weitgehenden Zusammenarbeit ein Mitbestimmungsrecht in der EU-Forschungspolitik, bspw. bei der Festlegung der Grundlinien der Forschungsrahmenprogramme (FRP) (inhaltliche Schwerpunkte, Beteiligungsregeln, Budget). Zudem entfällt das Risiko, dass die Schweiz zwischen zwei FRP ein oder mehrere Jahre in den Status eines Drittstaates zurückfällt. Analoge Vorteile bietet der EU-Beitritt in Bezug auf die Beteiligung an den *EU-Bildungsprogrammen*. Im Bereich *Gesundheit* würde ein EU-Beitritt zusätzlich zur Teilnahme an allen EU-Agenturen und -Programmen die gesundheitspolitischen Leitlinien (z.B. bei Aids, Ernährung, Tabak, Alkohol) angleichen. Zentrale Zulassungsverfahren von Arzneimitteln (insbesondere Hochtechnologiepräparate) würden durch die Europäische Arzneimittelagentur (EMA) vorgenommen. Beim *Verbraucherschutz* hätte der Beitritt vorwiegend Auswirkungen im Bereich Lebensmittel, Chemikalien und Strahlenschutz. Die Schweiz wäre schliesslich am neuen REACH-System über die Registrierung, Evaluation und Zulassung von Chemikalien beteiligt.

##### 4.4.2.1                      **Arbeitsmarkt und Arbeitnehmerschutz**

Da die Bestimmungen des Abkommens über die Personenfreizügigkeit<sup>255</sup> (FZA) das Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich weitgehend abdecken, sind die Auswirkungen eines EU-Beitritts ähnlich wie diejenigen eines EWR-Beitritts (vgl. Ziff. 4.3.2.1). Im Gegensatz zu einer Teilnahme am EWR könnte die Schweiz jedoch in diesem Fall vollberechtigt an der Entwicklung der EU-Normen betreffend den Arbeitsmarkt teilnehmen.

Die Personenfreizügigkeit würde neu auf die Basis der Richtlinie 2004/38/EG<sup>256</sup> gestellt sowie die Übernahme der Rechtsprechung des EuGH betreffend Nichtdiskriminierung der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger mit sich bringen (vgl. Ziff. 3.2.2.2.3.1.). Zudem wäre, wie bei einem Beitritt zum EWR, die schweizerische Arbeitsgesetzgebung an die entsprechenden EU-Bestimmungen anzupassen. Eher geringen Handlungsbedarf gäbe es dabei bei den Mindestbestimmungen im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz (Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie 89/391/EWG<sup>257</sup>), bei der Mitbestimmung von Arbeitnehmenden im Betrieb (Bsp.

<sup>255</sup> SR 0.142.112.681

<sup>256</sup> ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77

<sup>257</sup> ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1

Richtlinie 94/45/EG<sup>258</sup>, Richtlinie 98/59/EG<sup>259</sup>, Richtlinie 2001/23/EG<sup>260</sup>, Richtlinie 2002/14/EG<sup>261</sup>) und bei der Anti-Diskriminierung. Weiter geht ein Teil der EU-Gesetzgebung dagegen in Bereichen wie der Arbeitszeitgestaltung (Richtlinie 2003/88/EG<sup>262</sup>), der Temporär- und Teilzeitarbeit (Richtlinie 97/81/EG<sup>263</sup>), beim Kündigungsschutz, beim Schutz von Schwangeren sowie beim Mutterschafts- resp. Elternurlaub (Richtlinie 96/43/EG<sup>264</sup>). Die Schweiz müsste sich an das höhere Schutzniveau der EU anpassen. Konkret bedeutete dies etwa eine Verminderung der maximalen wöchentlichen Arbeitszeit, eine Verbesserung der Kündigungsschutzes sowie die Einführung des Elternurlaubs. Diese Anpassungen könnten eine Verringerung der Arbeitsmarktflexibilität zur Folge haben.

Nach dreieinhalb Jahren Erfahrungen im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit konnte kein lohndämpfender Effekt des FZA ausgemacht werden (Ziff. 4.2.2.1.). Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass in einigen Bereichen ein solcher Druck spürbar würde, insbesondere im Bereich der wenig qualifizierten Arbeiten. Für die qualifizierten Arbeitnehmer wäre ein Lohndruck wenig wahrscheinlich, denn diese sind ebenfalls in den Nachbarländern gesucht und beziehen hohe Löhne. Tatsächlich zeigen die Erfahrungen in der EU, dass es immer noch bedeutende Lohnunterschiede zwischen den Ländern gibt. Die Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus dürfte ebenfalls einen gewissen Einfluss auf das Lohnniveau zeitigen (vgl. Ziff. 4.2.3.5). Die flankierenden Massnahmen gegen die Unterschreitung der Lohn- und Arbeitsbedingungen blieben allerdings auch bei einem EG-Beitritt in Kraft.

Darüber hinaus würde die Schweiz an der Festlegung der Ziele der europäischen Beschäftigungsstrategie teilnehmen – Ziele, die sie schon zum jetzigen Zeitpunkt weitgehend verfolgt.

Im Fall des EU-Beitritts würde die Schweiz sich ebenfalls an der Ausarbeitung der gemeinsamen Migrationspolitik der EU gegenüber Drittstaatsangehörigen beteiligen. Sie verlöre eine gewisse Handlungsfreiheit im Bereich der Politik der Zulassung und des Aufenthalts von Arbeitnehmern aus Drittstaaten, des Familiennachzuges und der den Daueraufenthaltern erteilten Rechte. Der Entwurf für ein neues Ausländergesetz müsste gegebenenfalls angepasst werden.

#### **4.4.2.2 Sozialpolitik**

Die EU hat das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu ihren Hauptprioritäten erklärt und dazu die neue Lissaboner Strategie entwickelt. Die soziale Dimension dieser Strategie soll durch die Sozialagenda (vgl. Ziff. 3.2.2.3.6.1) verstärkt werden. Zur Umsetzung der Agenda stehen der EU als Instrumente der Erlass von Rechtsvorschriften, der soziale Dialog, finanzielle Instrumente und die offene Methode der Koordinierung (OMK) zur Verfügung.

<sup>258</sup> ABl. L 254 vom 30.9.1994, S. 64

<sup>259</sup> ABl. L 225 vom 12.8.1998, S. 16

<sup>260</sup> ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 16

<sup>261</sup> ABl. L 80 vom 23.3.2002, S. 29

<sup>262</sup> ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9

<sup>263</sup> ABl. L 14 vom 20.1.1998, S. 9

<sup>264</sup> ABl. L 145 vom 19.6.1996, S. 4

Die OMK wurde anlässlich des Gipfeltreffens von 1997 in Luxemburg begründet und steht offiziell nur den Mitgliedstaaten der EU offen. Sie wurde zunächst im Bereich der Beschäftigungspolitik angewandt und anschliessend auf die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie auf den Bereich der Renten ausgedehnt. Sie soll zudem auch auf die Gesundheitsversorgung und die Langzeitpflege ausgeweitet werden.

Die Zielsetzungen im Bereich der Sozialpolitik werden hauptsächlich durch den Ausschuss für Sozialschutz (SPC) erarbeitet und diskutiert, einem Beratungsgremium, das die Förderung der sozialpolitischen Koordination zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bezweckt. Jeder Mitgliedstaat muss für sein Gebiet einen Aktionsplan erstellen, der die auf Gemeinschaftsebene definierten Grundsätze konkretisiert.

Die Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit würde grundsätzlich nach denselben Regeln weitergeführt werden wie unter dem Freizügigkeitsabkommen<sup>265</sup>, allerdings könnte die Schweiz die neuen Normen mitbestimmen. In Bezug auf die Übernahme und die Anwendung von Gemeinschaftsrecht wären die Auswirkungen dieselben wie im Fall einer Beteiligung am EWR. Die OMK würde von der Schweiz wie von den anderen Mitgliedstaaten in den auf gemeinschaftlicher Ebene bestimmten Gebieten der Sozialpolitik angewendet. Dies würde eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Instanzen in der Schweiz bedingen, unter Einbezug der Kantone in den Bereichen der Sozialpolitik, die in ihrer Zuständigkeit liegen.

#### **4.4.2.3                    Forschung und Bildung**

Die 2004 erfolgte Assoziation der Schweiz an die 6. FRP hat die Schweizer Forschenden ihren Kolleginnen und Kollegen aus den Mitgliedstaaten der EU gleichgestellt. Für sie gelten genau die gleichen Rechte und Pflichten. Auf der Ebene der Forschungsprojekte würde ein Beitritt der Schweiz zur EU im Vergleich zur gegenwärtigen Situation nichts ändern. Die Schweizer Forschenden hätten in den FRP weder mehr Möglichkeiten noch mehr Rechte.

Auf der forschungspolitischen Ebene sieht die Situation anders aus. Wie in Ziff. 4.2.2.3. dargestellt, hat die Schweiz durch die Assoziation an die FRP Zugang zu deren Leitungsgremien erhalten. Sie kann damit bei der Umsetzung der FRP (Definition der Ausschreibungen und Auswahl der zu finanzierenden Projekte) mitdiskutieren, jedoch hat sie kein formelles Stimmrecht. Auch bei der Festlegung der Grundlagen der Forschungsprogramme, das heisst bei der Ausgestaltung der Inhalte der FRP sowie den Beteiligungsregeln, besitzt die Schweiz gegenwärtig nur sehr eingeschränkte Einflussmöglichkeiten. Die Schweiz wird zurzeit wie die übrigen an den FRP beteiligten Länder mit Bezug auf entsprechende Kommissionsvorschläge konsultiert und kann offiziell zu den Entwurfstexten Stellung nehmen. Ein Einfluss auf die schlussendlich entscheidenden Beschlüsse von Rat und Parlament ist aber grundsätzlich den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten.

In Bezug auf die FRP brächte ein Beitritt der Schweiz zur EU primär den Vorteil, im legislativen Prozess mitentscheiden zu können. Entfallen würde auch das Risiko,

<sup>265</sup> SR 0.142.112.681

dass die Schweiz zwischen zwei FRP ein oder mehrere Jahre in den Status eines Drittstaates «zurückfällt» (vgl. Ziff. 4.2.2.3.). Zu berücksichtigen ist auch die Tatsache, dass es neben den FRP, die mit Abstand das wichtigste öffentliche Forschungsförderungsinstrument der EU darstellen, Dutzende weiterer, zum Teil mit den FRP eng verknüpfter Forschungsprogramme der EU gibt, an welchen die Schweiz ohne EU-Beitritt nur teilnehmen kann, wenn sie sich an jedes einzelne dieser Programme assoziiert oder zumindest national einen entsprechenden Kredit reserviert.

Ein Beitritt zur EU würde die grundsätzlich heute schon befriedigende Integration der Schweiz in den immer enger werdenden Europäischen Forschungsraum weiter fördern und insbesondere forschungspolitische Vorteile mit sich bringen. Der diesen Programmen zugewiesene Betrag würde im Rahmen des Budgets der EU und unter Berücksichtigung der finanziellen Vorausschau festgelegt und finanziert sich aus dem allgemeinen Beitrag der Schweiz an das EU-Budget.

Analog zur Forschung hätte ein Beitritt der Schweiz zur EU für die Teilnahme an den Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen gegenüber der Assoziierung gewisse Vorteile auf strategischer und deutliche Vorteile auf legislativer Ebene zur Folge: Die Mitsprache in den Lenkungscommittees der Programme würde durch das formelle Stimmrecht ergänzt, und die Mitgestaltung im Budget- und legislativen Prozess, der die Programme in der Substanz definiert, würde überhaupt erst ermöglicht.

Ebenso wäre der Vorteil einer kontinuierlichen, stabilen und alle Initiativen automatisch umfassenden Teilnahme gewährleistet.

#### **4.4.2.4                    Gesundheit und Verbraucherschutz**

Die EU hat im Bereich Gesundheit zwar nur beschränkte Kompetenzen, bestimmt aber die strategischen Leitlinien und beachtet in allen Politikbereichen ein hohes Gesundheitsschutzniveau. Im Falle eines EU-Beitritts würde die Schweiz diese Leitlinien der EU mitgestalten und deren Umsetzung eigenständig durchführen. In den Bereichen Gesundheitsversorgung betreffen die EU-Kompetenzen einzig Aspekte, welche den Binnenmarkt betreffen sowie die technische Zusammenarbeit. Der Verbraucherschutz ist im Rahmen verschiedener EG-Tätigkeiten zu gewährleisten (Lebensmittelsicherheit, Gebrauchsgegenstände, Chemikalien, Strahlenschutz).

Vorausgesetzt, dass die laufenden Sondierungsgespräche Schweiz-EU in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz (Aktionsprogramm der EG im Bereich Gesundheit 2007–2013)<sup>266</sup>, Europäisches Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten (ECDC), Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), verschiedene Schnell- und Frühwarnsysteme) erfolgreich abgeschlossen werden, würde ein EU-Beitritt der Schweiz zusätzlich Folgendes bringen:

Die Schweiz würde ihre Gesundheitspolitik (z.B. Aids, Ernährung, Tabak, Alkohol) strategisch an den Leitlinien der EU ausrichten und an der Europäischen Arzneimittel-

<sup>266</sup> Die aufgrund des Aktionsprogramms geförderten Projekte sollen Synergien herstellen zu den nach dem 7. EU Forschungsrahmenprogramm 2007–2013 geförderten Projekten. Die Schweiz wird an diesem Forschungsrahmenprogramm teilnehmen, das seine Schwerpunkte in den Bereichen Gesundheit und Lebensmittelsicherheit haben wird.

telagentur (EMA) teilnehmen. Zentrale Zulassungsverfahren von Arzneimitteln (insbes. Hochtechnologiepräparate) würden durch die EMA vorgenommen werden, sonstige Zulassungen würden weiterhin in die Kompetenz von Swissmedic fallen.

Im Bereich der Gesundheitsversorgung (z.B. Patientensicherheit, E-Health, grenzüberschreitende Gesundheitsdienstleistungen, Referenzzentren) würde die Schweiz vollständig an der dynamischen Entwicklung in der EU teilnehmen, deren Verlauf und damit auch die möglichen Auswirkungen auf die Schweiz noch nicht absehbar sind. Die Planung und Finanzierung der Gesundheitsversorgung liegt in der Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Im Verbraucherschutz würde ein EU-Beitritt vorwiegend Auswirkungen im Bereich Chemikalien und Strahlenschutz haben, falls die Harmonisierungen im Lebensmittelbereich im Rahmen eines Freihandelsabkommens Schweiz-EU im Bereich Landwirtschaft vorgenommen werden. Im Bereich Chemikalien würde sich die Schweiz an dem neuen REACH-System über die Registrierung, Evaluation und Zulassung von Chemikalien vollständig beteiligen. Die Schweizer Behörde hätte Zugang zu allen bei den anderen EWR-Staaten bzw. bei der zentralen europäischen Chemikalienagentur eingereichten Dossiers. Zusätzlich hätte die Wirtschaft den Vorteil, dass in der Schweiz angemeldete oder bewilligte Produkte automatisch auch Zugang zum europäischen Markt hätten.

Im Strahlenschutz könnte die Schweiz in dem so genannten «Artikel 31er-Euratom-Ausschuss» (Ausschuss, dessen Kompetenzen und Zusammensetzung sich aus Artikel 31 Euratom-Vertrag ergeben) an der Festlegung der Grundnormen im Strahlenschutz mitarbeiten. Die Freigrenzen im Strahlenschutz auf EU-Ebene entsprechen dem Schutzniveau des Schweizer Strahlenschutzes und bedürften keiner weiteren Anpassung.

#### 4.4.3 **Wirtschaft und Finanzen**

Wirtschaftlich dürften kurz- und mittelfristig die negativen Effekte (Verlust des «Zinsbonus», Nettobeitrag) gegenüber den positiven (vollständige Marktintegration) überwiegen; Letztere kommen erst längerfristig zum Tragen. Durch die vollständige Integration in den EU-Binnenmarkt würde die Schweizer Wirtschaft einen gleichberechtigten Marktzugang erhalten; gleichzeitig würden die sog. «horizontalen Politiken» übernommen (Wettbewerbsrecht, geistiges Eigentum, Konsumentenschutz). Im *Warenhandel* mit Industrieprodukten würden technische Handelshemmnisse vollständig abgebaut (systematische Harmonisierung der Normen, Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips). Auch für grenzüberschreitende Angebote von der Schweiz aus erhielten Anbieter durch den freien *Dienstleistungsverkehr* einen diskriminierungsfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt. Anpassungsbedarf bestünde namentlich beim Wettbewerbsrecht sowie beim Liberalisierungsrückstand in den Infrastrukturdiensten. Für die *Landwirtschaft* würde der EU-Beitritt neben dem Agrarfreihandel zusätzlich die Übernahme der EU-Zollgesetzgebung sowie die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik bedeuten. Gleichzeitig würden aber die Produktions- und Konsumentenpreise sinken und für Schweizer Produzenten neue Exportchancen geschaffen. *Aussenwirtschaftspolitisch* würde die Schweiz vom relativen Verhandlungsgewicht der EU

profitieren und die Positionen der EU mitbestimmen. Sie wäre allerdings auch an diese gebunden und würde im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik ihre Handelsvertragsautonomie verlieren. Im Rahmen der *Zollunion* müsste die Schweiz den höheren EU-Aussenzolltarif für Produkte von Drittstaaten übernehmen (betrifft gegenwärtig 18 % der Importe). Umgekehrt würde die Aufhebung der Warenkontrollen an der Grenze für die Wirtschaft bedeutende Einsparungen bringen. Die *Preisentwicklung* wäre von verschiedenen Einflüssen abhängig: Wettbewerbseffekte schaffen Druck auf die Preise (das ist namentlich die Folge der Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips, der Parallelimporte, der Liberalisierung von Agrar-, Dienstleistungs- und Infrastrukturmärkten sowie der Aufhebung der Warenkontrollen an der Grenze). Die Erhöhung der Mehrwertsteuer dagegen würde wahrscheinlich einen Preisanstieg bewirken. Im Bereich der *indirekten Steuern* würden die *Mehrwertsteuersätze* denjenigen der EU angeglichen, d.h. der Normalsatz würde auf mindestens 15 %, der Sondersatz auf mindestens 5 % angehoben. Ein Teil der dadurch erfolgenden Mehreinnahmen könnte zur Finanzierung des Nettobeitrages verwendet werden; in diesem Ausmass würde die Steuerquote steigen. Um eine zusätzliche Erhöhung der Steuerquote zu vermeiden und die Standortattraktivität der Schweiz zu wahren, können Kompensationen bei anderen Abgaben vorgenommen werden. Im Bereich der *direkten Steuern* liegt die Souveränität grundsätzlich bei den EU-Mitgliedstaaten. Steuererleichterungen für Unternehmen gelten aber unter gewissen Bedingungen als verbotene staatliche Beihilfen. Diese wettbewerbsrechtliche Bestimmung sowie der «Verhaltenskodex über die Unternehmensbesteuerung» könnten zu einer Überprüfung der Verträglichkeit gewisser schweizerischer Steuerbestimmungen mit dem EU-Recht führen. Die Übernahme des EU-Acquis (Zinsbesteuerung, Geldwäschereibestimmungen) würde zudem zu einer Ausdehnung des Informationsaustauschs führen (ohne Voraussetzung der doppelten Strafbarkeit). Im Bereich der Zinsbesteuerung könnte die Schweiz in den Beitrittsverhandlungen die Weiterführung der heutigen Ausnahmeregelung (Steuerrückbehalt) anstreben. De facto würde jedoch das steuerliche Bankgeheimnis in seiner aktuellen Definition nach Schweizer Recht in Frage gestellt. Im Falle einer Teilnahme an der *Währungsunion* würde die Geldpolitik in der Schweiz durch die Europäische Zentralbank bestimmt. Die Anpassung an das höhere Zinsniveau der EU (Verlust des «Zinsbonus») würde in der Übergangsphase, bedingt durch die nachteiligen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit, beträchtliche volkswirtschaftliche Kosten nach sich ziehen. In Bezug auf die Übernahme des Euro könnte die Schweiz versuchen, eine Ausnahmeregelung auszuhandeln. Die Übernahme des Euro kann auf unbestimmte Dauer verzögert werden, wenn die entsprechenden Bedingungen (Konvergenzkriterien, Anpassung der nationalen Gesetzgebung) nicht erfüllt werden (Beispiel Schweden). Als EU-Mitgliedstaat würde die Schweiz schliesslich jährlich einen *Nettobeitrag* von schätzungsweise 3,4 Milliarden CHF leisten. Jedenfalls müsste die Festlegung dieses Beitrags auch Bestandteil der Beitrittsverhandlungen sein.

#### **4.4.3.1 Landwirtschaft**

Ein EU-Beitritt der Schweiz bedeutet Agrarfreihandel mit der EU, die Übernahme der EU-Zollgesetzgebung sowie die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Wie in der Schweiz wurde auch in der EU die GAP seit 1992 in verschiedenen Schritten reformiert (siehe Ziff. 3.2.2.3.5 «Gemeinsame Agrarpolitik»). Dabei haben sich die beiden Politiken, auch unter WTO-Einfluss, angenähert. Sowohl die Schweiz als auch die EU bekennen sich zu einer multifunktionalen Landwirtschaft. Bei den geltenden Marktordnungen gibt es jedoch wesentliche Unterschiede: Während beispielsweise die Schweiz 2009 die Milchkontingentierung aufhebt, läuft diese in der EU bis mindestens 2013 weiter, allerdings mit einer Kontingentsmengenausweitung und tieferen Interventionspreisen. Mit der Agrarpolitik 2011 würde es in der Schweiz bei den Marktstützungsmassnahmen praktisch nur noch eine Verkäsungszulage geben. Mit der WTO werden ab 2014 alle Formen von Exportsubventionen unzulässig sein, wobei der Bundesrat mit Ausnahme der Exportbeiträge für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte alle übrigen Exportsubventionen bereits auf 2009 abschaffen möchte. Das Direktzahlungssystem der EU ist in der Grundausrichtung mit jenem der Schweiz vergleichbar, wobei die Schweizer Direktzahlungen vor allem pro Flächeneinheit und die EU-Direktzahlungen zurzeit als Betriebsprämie ausgerichtet werden.

Die Auswirkungen eines Beitritts können lediglich tendenziell abgeschätzt werden. Unklar ist vor allem der weitere Verlauf des EU-Reformprozesses sowie die Auswirkungen der EU-Erweiterung. Die Schweiz wäre vom ersten Tag an in die EU-Marktordnungen integriert. Bei der Umsetzung der übrigen Massnahmen, insbesondere im Bereich der ländlichen Entwicklung, ist jedoch ein gewisser nationaler Spielraum vorhanden.

#### **4.4.3.2 Industrieprodukte**

Die Industrieprodukte unterstehen den Bestimmungen zum freien Warenverkehr (Art. 23 ff. EGV). Diese beinhalten ein Verbot bzw. die Abschaffung der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung bei der Ein- und Ausfuhr und der mengenmässigen Beschränkungen sowie Massnahmen gleicher Wirkung bei der Ein- und Ausfuhr. Diese Bestimmungen waren Gegenstand einer ergiebigen Rechtsprechung des EuGH. Sie müssen bei einem EU-Beitritt übernommen werden. Aus materieller Sicht wird damit insbesondere das Freihandelsabkommen Schweiz-EWG von 1972<sup>267</sup> von einer Handelsliberalisierung hin zu einer Binnenmarktlogik ausgedehnt. Die Schweiz erhält dieselben Rechte (z.B. mit Blick auf die Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips) wie auch Pflichten (z.B. Notifizierungspflichten im Rahmen des Wettbewerbs- und Beihilfenrechts) wie die anderen Mitgliedstaaten.

#### 4.4.3.3 Dienstleistungen

In wirtschaftlicher Hinsicht sind die Auswirkungen eines EU-Beitritts mit demjenigen eines EWR-Beitritts vergleichbar, da die Dienstleistungen keiner Zollbelastung unterliegen. Die gegenwärtige Regulierung behindert den freien Zugang zum Markt und schränkt den Wettbewerb ein. Wie bei einem EWR-Beitritt würden die Dienstleistungen einer weitgehenden Harmonisierung des anwendbaren Rechts unterstehen, was ein Gewinn an Effizienz, eine bessere Allokation der Ressourcen sowie eine Ausweitung des Dienstleistungsangebots zur Folge hätte. Es ist allerdings schwierig, die direkten und indirekten wirtschaftlichen Auswirkungen zu beziffern, die eine erhöhte Liberalisierung auf die verschiedenen Sektoren oder auf die Wirtschaft insgesamt hätte. Dies hat einerseits damit zu tun, dass die wirtschaftliche Forschung im Dienstleistungssektor und beim internationalen Handel mit Dienstleistungen weniger weit fortgeschritten ist als im Hinblick auf die Waren, und andererseits damit, dass die statistische Erfassung Lücken aufweist. Drei quantitative Studien zeigen jedoch die direkten positiven Auswirkungen, die die Durchführung von wirksamen Liberalisierungsstrategien im Dienstleistungssektor zeitigen könnte<sup>268</sup>.

Schliesslich ist nicht zu übersehen, dass die durch den Beitritt herbeigeführte Veränderung des Regelungsrahmens für die Dienstleistungsunternehmen Anpassungskosten verursachen könnte. Es ist aber anzunehmen, dass diese Kosten diesfalls gering wären und nur während einer beschränkten Dauer auftreten würden.

Eine weitergehende Marktöffnung wird allgemein zwar als dynamisierendes Element des Binnenmarktes empfunden, welche eine teilweise Qualitätsverbesserung des Dienstleistungsangebots für den Endverbraucher zur Folge hätte. Grundsätzlich dürfte dies aber zu einer verstärkten Konkurrenz durch das Auftreten ausländischer Akteure führen und allenfalls eine Strukturbereinigung nach sich ziehen.

Was die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes im Besonderen betrifft, vgl. Ziffer 4.4.4.2.

#### 4.4.3.4 Aussenwirtschaftsbeziehungen und Zollunion

Im *Verhältnis zu Drittstaaten* würde die Schweiz an der Gemeinsamen Handelspolitik teilnehmen. Dies bedeutete, dass die Schweiz insbesondere im Rahmen der WTO ihre Positionen mit denjenigen der anderen EU-Mitgliedstaaten abstimmen müsste. Sie bliebe zwar formell WTO-Mitglied, würde aber wie die anderen EU-Mitgliedstaaten in den WTO-Gremien durch die Europäische Kommission vertreten. Die Schweiz könnte dadurch zum einen vom relativen Verhandlungsgewicht der EU profitieren (allerdings unter gleichzeitiger Einbusse an selbstständiger Interessenwahrung, in denjenigen Fällen, in welchen die Schweizer Interessen nicht mit den Interessen der EU übereinstimmen). Zum anderen könnte davon ausgegangen werden, dass die Schweiz im Gegenzug aufgrund ihrer traditionell hohen Aussenhan-

<sup>268</sup> CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, «Liberalisation of the European services market and its impact on Switzerland», Final Report, The Hague 2005; Copenhagen Economics, «Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland», Final Report, Copenhagen 2005; Ecoplan, «Liberalizing Services in Switzerland and with European Union», Final Report, Bern/Altdorf 2005; <http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/publikationenundformulare/veroeffentlichungsreihen/33e.pdf>.

delsverflechtung mit aussereuropäischen Staaten ein entsprechendes Gewicht bei der Festlegung der Verhandlungsrichtlinien für die Europäische Kommission erhalte. Darüber hinaus wäre sie an der Genehmigung der Verhandlungsergebnisse im EU-Ministerrat gleichberechtigt mit den anderen EU-Staaten beteiligt. Für diejenigen Abkommen der EU, die über den Handel hinausgehen und eine Zustimmung aller EU-Staaten erfordern, erhalte die Schweiz ein mitentscheidendes Gewicht.

Werden Ausgleichszölle bei Dumping und allfällige EU-Schutzmassnahmen gegen unfaire Handelspraktiken von Drittstaaten auf EU-Ebene festgesetzt, würde die Schweiz diese mittragen. Bei der Festlegung der inhaltlichen Schwerpunkte der schweizerischen Aussenhandelspolitik ergäbe sich mit dem EU-Beitritt kein Bedarf für eine grundsätzliche Kursänderung. Die Ziele der Schweiz sind mit den Zielen der EU vergleichbar; beide Seiten bekennen sich zu einer starken WTO und zum Freihandel.

Die Schweiz würde Akteur im bestehenden grossen EU-Abkommensnetz. Sie müsste jedoch ihre Freihandelsabkommen kündigen und aus der *EFTA-Konvention* austreten. Die Freihandelsbeziehungen mit den EFTA-Staaten würden über den EWR weitergeführt werden. Für alle Freihandelspartner der Schweiz, mit denen auch die EU ein Freihandelsabkommen abgeschlossen hat, würden die Freihandelsbeziehungen über diese Abkommen fortgeführt.

Im *Verhältnis zur EU* bedeutete dies, dass das Schweizer Zollgebiet Bestandteil des EU-Binnenmarktes und damit der EU-Zollunion würde (vgl. Ziff. 4.4.3.6). Der durchschnittliche EU-Aussenzolltarif für Industrieprodukte liegt mit 4,1 % höher als derjenige der Schweiz (2,3 %), wobei sich diese Differenz im Rahmen der Doha-Runde verringern dürfte. Als Mitglied der EU-Zollunion würde die Schweiz für diese Industriegüter aus Drittstaaten (betrifft gegenwärtig 18 % der Importe) die Zölle anheben. Gleichzeitig sind Einsparungen der Wirtschaft durch die Aufhebung physischer Grenzkontrollen zu erwarten. (vgl. Ziff. 4.4.3.5.).

#### 4.4.3.5 Preisniveau

Wie bereits in Bezug auf die anderen Instrumente erwähnt, hat die volle Integration in den Binnenmarkt infolge der verstärkten internationalen Wettbewerbssituation einen massgeblichen preissenkenden Effekt, der sich insbesondere aus der Aufhebung der nicht-tarifären Handelshemmnisse («Cassis-de-Dijon-Prinzip»), der vollständigen Öffnung des Landwirtschaftsmarktes, den Parallelimporten, der Liberalisierung der Dienstleistungen und der Infrastrukturen und der Abschaffung der administrativen Kosten im Zusammenhang mit den Warenkontrollen an den Grenzen ergeben würde. Mit der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes ergäbe sich ein entgegengesetzter preistreibender Effekt<sup>269</sup>. Es ist schwierig abzuschätzen, inwiefern diese Erhöhung durch die Wettbewerbssteigerung kompensiert würde und welche Auswirkungen sie auf die Nachfrage hätte. Dies würde im Wesentlichen vom Konjunkturzyklus abhängen.

<sup>269</sup> Zum Modell der Verbrauchsbesteuerung vgl. Kirchgässner G. «Konzept für ein modernes Steuer- und Abgabensystem für die Schweiz» in: *Liberales wirtschaftspolitisches Konzept*, Bern 1999.

Die Übernahme des Euro wird häufig mit einer Zunahme der Inflation in Verbindung gebracht<sup>270</sup>. Im Fall der Schweiz wäre die Auswirkung auf die Preise unklar. Einerseits könnte der Inflationssatz in der Schweiz, obwohl weitgehend von der Geldpolitik der EZB bestimmt, wegen der Tendenz zur Einschätzung des Frankens gemäss seinem realen Wert während der letzten Jahrzehnte leicht höher liegen als der Durchschnitt der Euro-Zone. Andererseits würde – sollte die Schweiz an der Währungsunion teilnehmen – die durch die Übernahme des Euro geschaffene Transparenz einen direkten Preisvergleich erlauben. Die mögliche Folge wäre eine Intensivierung nicht nur des Wettbewerbs, sondern auch des Handels.

#### **4.4.3.6 Steuerpolitik**

##### **Allgemeines**

Die EU hat keine Kompetenzen im Bereich der Einkommens- und Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen. Die Steuerhoheit im Bereich der direkten Steuern (Steuersätze, Systeme der Steuergutschriften, Steuerbemessungsgrundlage, usw.) kommt weiterhin den Mitgliedstaaten zu und umfasst auch die Verfahren zur Besteuerung von Unternehmen und anderen juristischen Personen. Hingegen besitzt die EU im Bereich verschiedener indirekter Steuern (Zölle, Mehrwertsteuer, Verbrauchssteuern) Kompetenzen.

##### **Zölle**

Der Verzicht auf die Erhebung von Zöllen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr geht mit der Anwendung eines gemeinsamen Aussenzolltarifs gegenüber Drittländern einher. Eine integrale Übernahme des Gemeinschaftszollrechts durch die Schweiz beinhaltet die Übernahme des Zollkodex und die Einführung des gemeinsamen Zolltarifrechts. Es würden damit die kombinierte Nomenklatur, der Integrierte Tarif und der Wertzoll gelten. Dies führte im Industriegüterbereich zu einer stärkeren Zollbelastung für Drittlandwaren (entsprechen 18 % der Importe). Die Schweiz hätte die präferenziellen Abkommen der EG zu übernehmen. Ausenwirtschaftspolitisch würde die Schweiz im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik vom relativen Verhandlungsgewicht der EU profitieren und die Positionen der EU mitbestimmen, wäre allerdings an sie gebunden. Sie würde insofern ihre Handelsvertragsautonomie verlieren. Die Zolleinnahmen fielen nach Abzug von 25 % für Erhebungskosten der Gemeinschaft zu und würden nicht mehr dem Bundeshaushalt zufließen (vgl. Ziff. 4.4.3.9.). Mit der neuen Zollunion würde das Zollanschlussgebiet Büsingen seine Sonderstellung verlieren. Die Freizonenregelung zugunsten von Hochsavoyen und Gex entfiel. Der Zollvertrag mit Liechtenstein, der Zollausschluss der Talschaften Samnaun und Sampuoir müssten überprüft werden. Gleichzeitig sind Einsparungen der Wirtschaft durch die Aufhebung physischer Grenzkontrollen zu erwarten.

<sup>270</sup> Bereits vier Jahre ist der Euro die Währung von über 300 Millionen Europäerinnen und Europäern. Gemäss einer von der Europäischen Kommission im November 2005 publizierten Umfrage sagen eine überwältigende Mehrheit (93 %) der befragten Personen aus, dass die Einführung des Euro die Erhöhung der Preise verstärkt habe. Nur 5 % der Bürgerinnen und Bürger der Euro-Zone schätzen, dass die Einführung des Euro keinen Einfluss auf die Preise gehabt hat.

Die Übernahme des Zollkodex könnte schliesslich solche Probleme, wie sie beispielsweise mit der Einführung der «24 h-Regel» entstanden sind, lösen (vgl. Ziff. 2.3.3.).

## **Besondere Verbrauchssteuern (Mineralöl-, Tabak- und Biersteuer)**

### *Mineralölsteuer*

Gemäss Artikel 1 der Richtlinie 2003/96/EG des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom<sup>271</sup> erheben die Mitgliedstaaten nach Massgabe dieser Richtlinie Steuern auf Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. Anhang I der Richtlinie enthält die Mindeststeuerbeträge, die ab 1. Januar 2004 und ab 1. Januar 2010 gelten. Die Steuersätze für Treibstoffe liegen in der Schweiz über den Mindeststeuersätzen der EU. Ein EU-Beitritt hätte somit keine Anpassung der Mineralölsteuer auf Treibstoffen zur Folge. Dagegen müssten die Steuersätze für Heizöl und Erdgas zu Feuerungszwecken auf die Mindeststeuerbeträge gemäss EU-Richtlinie erhöht werden. Bei Heizöl extraleicht zum Beispiel würde die Steuerbelastung von gegenwärtig 3 Franken auf 32.55 Franken je 1000 Liter ansteigen, beim Erdgas für die nichtbetriebliche Verwendung von 2.10 Franken auf 20.15 Franken je 1000 kg (bei betrieblicher Verwendung die Hälfte). Daraus würden Mehreinnahmen bei der Mineralölsteuer von rund 180 Millionen CHF resultieren.

### *Tabaksteuer*

Im Zuge der wachsenden Verflechtung der Schweiz mit der EU strebt der Bundesrat auch im Bereich der Tabaksteuer EU-Kompatibilität an. Die EU hat die Tabaksteuer nicht vollständig harmonisiert, sondern die Steuerstrukturen in Einklang gebracht und Mindestsätze festgelegt. Durch diesen beschränkten Anpassungszwang können die Mitgliedstaaten ihre fiskal-, wirtschafts- und gesundheitspolitischen Grundsätze weitgehend autonom anwenden.

- Zigaretten: Die schweizerische Steuerstruktur ist seit der Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 24. März 1995 (TStG)<sup>272</sup> EU-kompatibel. Nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a TStG wird die Steuer für Zigaretten je Stück und in Prozenten vom Kleinhandelspreis berechnet. Die in der EU vorgesehene Mindestbelastung für Zigaretten ist ebenfalls erreicht (Richtlinie 2002/10/EG<sup>273</sup>).
- Andere Tabakfabrikate als Zigaretten: Bei den übrigen Tabakfabrikaten sind weder Steuerstruktur noch Mindestbelastung EU-konform. Der Bundesrat beabsichtigt aber, deren Steuerstruktur EU-kompatibel (Richtlinie 1999/81/EG<sup>274</sup>) auszugestalten und ihre Steuerbelastung mittelfristig der EU-Mindestbelastung (Richtlinie 2002/10/EG) anzunähern<sup>275</sup>.

Bei direkter Anpassung an die EU-Mindestbelastung und gleich bleibenden Verkäufen ergäben sich Mehreinnahmen von etwa 30 Millionen CHF.

<sup>271</sup> ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51

<sup>272</sup> SR **641.31**

<sup>273</sup> ABl. L 46 vom 16.2.2002, S. 26

<sup>274</sup> ABl. L 211 vom 11.8.1999, S. 47

<sup>275</sup> Ausgenommen Feinschnitttabak, dessen Steuerbelastung sofort an die EU-Mindestbelastung angepasst werden soll.

## *Biersteuer*

Die Biersteuer gehört ebenfalls zu den auf EU-Ebene nicht vollständig harmonisierten Verbrauchssteuern. Das Gemeinschaftsrecht enthält Bestimmungen über das Steuersystem (Richtlinie 92/83/EWG<sup>276</sup>) und setzt für die Mitgliedstaaten Verbrauchssteuermindestsätze (Richtlinie 92/84/EWG<sup>277</sup>) fest.

Die schweizerische Steuerbelastung liegt über dem EU-Mindeststeuersatz und im Vergleich mit den mitteleuropäischen Ländern im Mittelfeld.

Mit seiner Botschaft vom 7. September 2005<sup>278</sup> zum Bundesgesetz über die Biersteuer schlägt der Bundesrat ein Biersteuergesetz vor, das weitgehend EU-kompatibel ist (Steuersystem, Mindestsatz, Mengentabelle). In Abweichung von den genannten EU-Richtlinien lässt das schweizerische Gesetz Fälle von Steuerentlastung zu, die im Falle eines EU-Beitritts zurückgenommen werden müssten.

## **Mehrwertsteuer**

Bei der Ausarbeitung des Mehrwertsteuergesetzes vom 2. September 1999 (MWSTG)<sup>279</sup> hat sich der Gesetzgeber von den Grundsätzen des europäischen Umsatzsteuerrechts, namentlich der Sechsten Richtlinie zum Mehrwertsteuerrecht, leiten lassen. Im Falle eines EU-Beitritts müsste das schweizerische Mehrwertsteuerrecht deshalb bloss punktuell angepasst werden. Eine einschneidende Änderung würde sich bei den Steuersätzen ergeben. Der Normalsatz müsste auf mindestens 15 %, der reduzierte Satz und der Sondersatz für Beherbergungsleistungen müssten auf mindestens 5 % angehoben werden. Ein gewisser Anpassungsbedarf ergäbe sich ausserdem im Bereich der Umsätze, die von der Steuer ausgenommen sind.

Ein Teil der Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer würde zur Finanzierung des Nettobeitrages der Schweiz verwendet. In diesem Ausmass würde die Steuerquote ansteigen. Um eine darüber hinaus gehende Erhöhung der Steuerquote zu vermeiden und die steuerliche Standortattraktivität der Schweiz zu wahren, könnten Kompensationen, d.h. Entlastungen bei anderen Abgaben vorgenommen werden. Dabei wäre darauf zu achten, dass den Kantonen weiterhin ausreichende Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen.

Im Handelsverkehr würde der heute erforderliche administrative Aufwand im Zusammenhang mit dem Grenzausgleich auch für schweizerische Firmen entfallen. Bis zum Übergang zur endgültigen Regelung, d.h. zum Ursprungslandprinzip, verbunden mit dem gemeinschaftsweiten Vorsteuerabzugsrecht, kommt für die EU-Mitgliedstaaten das Vorsteuer-Erstattungsverfahren zur Anwendung. Danach muss ein Unternehmen, das Gegenstände oder Dienstleistungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat im Rahmen von Inlandumsätzen einkauft, dort aber nicht mehrwertsteuerpflichtig ist, die ihm hierfür in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer in diesem Verfahren zurückfordern. Es gibt derzeit Bestrebungen, dieses aufwändige Verfahren zu vereinfachen.

<sup>276</sup> ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 21

<sup>277</sup> ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 29

<sup>278</sup> BBl 2005 5649

<sup>279</sup> SR 641.20

Durch die Abschaffung der Ausnahmeliste gemäss Artikel 18 MWSTG und die Einführung eines Einheitssteuersatzes für alle steuerbaren Leistungen, wie dies bei einer radikalen Vereinfachung der Mehrwertsteuer im Sinne einer «optimalen Mehrwertsteuer» denkbar wäre, würden wesentliche Unterschiede zwischen der EU und der Schweiz entstehen, denn die Mehrwertsteuergesetzgebungen der umliegenden Staaten kennen ungefähr die gleichen Ausnahmen, wie sie heute in der Schweiz bestehen, und fast alle Staaten haben mehrere Steuersätze. Die Mehrwertsteuer wird in der EU in den kommenden Jahren zwar ebenfalls vereinfacht werden. Von einer radikalen Vereinfachung ist in der EU in den nächsten Jahren jedoch nicht auszugehen.

### **Unternehmensbesteuerung (Gewinn- und Kapitalsteuern)**

Vorbehältlich der Ausführungen im nachfolgenden Absatz käme es bei den Besteuerungsverfahren für Unternehmen und andere juristische Personen in naher Zukunft zu keinen einschneidenden Veränderungen, da die Steuerhoheit im Bereich der direkten Steuern weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegt (Satzsätze, Systeme der Steuergutschriften, Steuerbemessungsgrundlage usw.). Für verbundene Unternehmen müssten folgende europäische Richtlinien übernommen werden: Richtlinie 90/435/EWG und Richtlinie 2003/49/EG über die Quellenbesteuerung von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren<sup>280</sup> (gemäss geltenden bilateralen Abkommen) und Richtlinie 2005/19/EG über die grenzüberschreitenden Fusionen innerhalb der EU<sup>281</sup> (neu, korrigiert einige Ungleichbehandlungen).

In Bezug auf staatliche Beihilfen kämen das EU-Beihilfenregime mit den entsprechenden Kontroll- und Bewilligungsverfahren zur Anwendung (vgl. Art. 87 EGV und das die Beihilfenpolitik konkretisierende Sekundärrecht sowie die Rechtsprechung des EuGH). Unter gewissen Bedingungen gelten als verbotene staatliche Beihilfen auch Steuererleichterungen. Diese Tatsache sowie die Pflicht zur Einhaltung des Verhaltenskodex über die Unternehmensbesteuerung<sup>282</sup> könnten die Kommission zur Überprüfung veranlassen, ob gewisse bundesrechtliche Steuerregelungen<sup>283</sup> mit dem Gemeinschaftsrecht kompatibel sind. Hinsichtlich der kantonalen Steuerordnungen sei auf die Ausführungen im nachfolgenden Abschnitt zur kantonalen Steuerhoheit verwiesen.

### **Quellenbesteuerung**

Bei einem EU-Beitritt würde der Anpassungsdruck in unserem Quellensteuersystem zunehmen. Da die Schweiz das Gemeinschaftsrecht zu übernehmen hätte, wäre der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und damit der Gleichbehandlung bzw. Nichtdiskriminierung der EU-Arbeitnehmenden im Bereich des Steuerrechts umfassend Folge zu leisten.

### **Besteuerung von Wertpapiergeschäften**

Zur Umsatzabgabe bestehen in der EU keine Richtlinien.

<sup>280</sup> ABl. L 225 vom 20.8.1990, S. 6; ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 49

<sup>281</sup> ABl. L 58 vom 4.3.2005, S. 19

<sup>282</sup> ABl. C 2 vom 6.1.1998, S. 2.

<sup>283</sup> Vgl. Ziff. 4.3.3.6 (FN 227).

## **Steuern auf der Zuführung von Kapital**

Die Richtlinie 69/335/EWG betreffend die indirekten Steuern auf der Ansammlung von Kapital<sup>284</sup> befasst sich u.a. mit der Harmonisierung der als «Gesellschaftssteuer» bezeichneten Emissionsabgabe. Bezogen auf die in der Richtlinie detailliert festgehaltenen steuerbaren Vorgänge gilt ein maximaler Satz von 1 % auf Eigenkapital. Diesbezüglich würde die Schweiz bereits mit dem geltenden Recht die Richtlinie einhalten.

## **Kantonale Steuerhoheit**

Bei einem EU-Beitritt könnte die kantonale Steuerhoheit grundsätzlich weiterhin gewahrt bleiben. Einschränkungen könnten aber aus folgenden Faktoren resultieren:

- Kantonale Steuerregimes, welche als unerlaubte staatliche Beihilfe gemäss Artikel 87 des EG-Vertrags qualifiziert werden, müssten modifiziert oder abgeschafft werden.
- Die Schweiz müsste sich dem Verhaltenskodex über die Unternehmensbesteuerung anschliessen, was unter Umständen ebenfalls dazu führen könnte, dass gewisse kantonale Steuerregimes modifiziert oder abgeschafft werden müssten.
- Sollte die EU sich auf eine vollständige oder teilweise Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung einigen, könnte dies die kantonale Steuerhoheit ebenfalls tangieren.
- Je nach gewählter Variante zur Kompensation der bei einem EU-Beitritt vorgeschriebenen Erhöhung der Mehrwertsteuer auf mindestens 15 % könnte die kantonale Finanzautonomie berührt werden.

## **Amtshilfe, Rechtshilfe, Bankgeheimnis**

Im Bereich der indirekten Steuern wird die neue Verordnung (EG) 1798/2003<sup>285</sup> Gültigkeit haben. Sie enthält einheitliche Vorschriften zur Verstärkung der Amtshilfe im Mehrwertsteuerbereich zwecks Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung. Ergänzt wird sie nach ähnlichen Grundsätzen durch die Verordnung (EG) 2073/2004<sup>286</sup> auf dem Gebiet der Verbrauchssteuern. Im Zuge der Verstärkung und Vertiefung der administrativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der indirekten Steuern (MWST, Verbrauchssteuern, Zölle) wurden für die Amtshilfe neue Standards festgelegt. Das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Betrugsbekämpfung übernimmt diese Standards weitgehend.

Im Bereich der direkten Steuern wird ferner die neue Richtlinie 2004/56/EG über die gegenseitige Amtshilfe im Steuerbereich<sup>287</sup> gelten. Sie hat vor kurzem die Richtlinie 77/799/EWG<sup>288</sup> ersetzt.

Die Übernahme des EU-Acquis für die Amtshilfe in Steuersachen im Bereich der direkten Steuern könnte insofern zu einer substanziellen Änderung der Schweizer Politik führen, als ein Informationsaustausch erfolgen muss, ohne dass die Voraussetzung der beidseitigen Strafbarkeit erfüllt ist (es muss nicht Steuerbetrug vorlie-

<sup>284</sup> ABl. L 249 vom 3.10.1969, S. 25

<sup>285</sup> ABl. L 264 vom 15.10.2003, S. 1

<sup>286</sup> ABl. L 359 vom 4.12.2004, S. 1

<sup>287</sup> ABl. L 127 vom 29.4.2004, S. 70

<sup>288</sup> ABl. L 336 vom 27.12.1977, S. 15

gen). Allein durch die Ausdehnung der Amtshilfe in Steuersachen käme es aber noch nicht zu einer automatischen Preisgabe des Bankgeheimnisses. Im Bereich der direkten Steuern könnte die Schweiz theoretisch den restriktivsten Kooperationsstandard übernehmen, wie er zurzeit von einigen EU-Mitgliedstaaten (Luxemburg, Österreich) praktiziert wird. Innerhalb der EU selbst wird jedoch ein kontinuierlicher Druck ausgeübt, um zu verhindern, dass das Bankgeheimnis den Informationsaustausch behindert. De facto würde das steuerliche Bankgeheimnis in seiner aktuellen Definition nach Schweizer Recht in Frage gestellt. Unabhängig davon würde die Übernahme des EU-Acquis im Finanzbereich, namentlich der Geldwäschereibestimmungen, zu einer Ausdehnung der rechts- und amtshilfefähigen Tatbestände (u.a. Steuerhinterziehung) in der Schweiz führen.

#### **4.4.3.7 Finanzplatz**

Mit dem Beitritt zur EU wäre – wie mit einem Beitritt zum EWR – eine vollumfängliche Übernahme des heutigen und zukünftigen EU-Acquis im Finanzdienstleistungsbereich verbunden. Im Gegenzug wäre der diskriminierungsfreie Marktzutritt für schweizerische Anbieter gewährleistet, gestützt auf die europaweite Anerkennung der Beaufsichtigung durch die Schweizer Aufsichtsbehörden. Die Integration des schweizerischen Finanzsektors in den EU-Finanzbinnenmarkt würde dadurch noch verstärkt. Schweizerische Banken- und Versicherungsanbieter sind allerdings bereits heute über Tochtergesellschaften und Niederlassungen in der EU stark präsent.

Als EU-Mitglied würde die Schweiz in den finanzsektorspezifischen, beratenden Komitees für Finanzmarktregulierung und -aufsicht als Vollmitglied mitwirken können. Sie hätte Einsitz und Mitbestimmungsrechte in den Ausschüssen in den Bereichen Wertpapiere, Banken, Versicherungen und betriebliche Vorsorge sowie Geldwäschereiprävention und Terrorismusfinanzierung.

Die Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft werden auch dadurch mitbestimmt, inwiefern die Schweiz in finanzmarktrelevanten Steuerfragen Anpassungen an ihrer Politik machen müsste. Forderungen der EU nach einem umfassenden Informationsaustausch in Steuerfragen dürften negative Auswirkungen auf die Finanzindustrie, speziell das Vermögensverwaltungsgeschäft, haben. Der Beitritt zur EU setzt nämlich im Prinzip voraus, dass die Neumitglieder das System des automatischen Informationsaustausches im Bereich der Zinsbesteuerung übernehmen müssen (während die Schweiz gegenwärtig einer Ausnahmeregelung mit Steuerrückbehalt untersteht). Im Falle eines EU-Beitritts müsste über die Weiterführung dieser Ausnahmeregelung verhandelt werden, wobei der Ausgang der Verhandlungen ungewiss wäre.

Ebenso wären die Konsequenzen einer Übernahme des Verhaltenskodexes zur Unternehmensbesteuerung zu prüfen. Ein allfälliger Beitritt der Schweiz zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hätte auch Auswirkungen auf die Entwicklung des Finanzplatzes Schweiz.

Ein EU-Beitritt zieht früher oder später die Teilnahme am Euro-Raum und die Übernahme der europäischen Währung nach sich, es sei denn, die Schweiz wüsste eine «Opting-out-Klausel» und es gelänge ihr, bei den Beitrittsverhandlungen eine solche auszuhandeln. Der richtige Zeitpunkt für den Gang in den Euro-Raum kann jedoch auf unbestimmte Zeit hinausgezögert werden, wenn gewisse Voraussetzungen – Konvergenzkriterien und Anpassung der nationalen Gesetzgebung – noch nicht gegeben sind (Bsp. Schweden). Die Übernahme des Euro wirkt sich auf vielfältige Weise aus. Der Franken würde aufgegeben. Die Geld- und Währungspolitik in der Schweiz würde durch die Europäische Zentralbank (EZB) bestimmt. Die kurzfristigen nominellen Zinssätze wären in der Schweiz und im übrigen Euro-Raum identisch. Die Nationalbank verlöre dadurch die Möglichkeit, auf Schocksituationen zu reagieren, die ausschliesslich die Schweiz betreffen würden. Bei den langfristigen Guthaben wäre ein deutlicher Abbau oder sogar die vollständige Aufhebung der Differenz zwischen den nominellen Zinssätzen höchst wahrscheinlich. Der Verlust des «Zinsbonus» würde in der Übergangsphase, bedingt durch die nachteiligen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit, beträchtliche Kosten verursachen. In einer kapitalintensiven Wirtschaft stellen tiefe Zinssätze einen wichtigen komparativen Vorteil dar. Die Anpassung der Schweizer Zinssätze an das (höhere) europäische Niveau würde sich negativ auf die wirtschaftliche Dynamik auswirken. Langfristig dürften diese negativen Auswirkungen auf die inländischen Wirtschaftszweige durch eine bessere Kapitalrendite infolge der Rationalisierung der Investitionen kompensiert werden<sup>289</sup>.

Volkswirtschaftliche Kosten aufgrund von Währungsschwankungen oder einer starken Aufwertung gegenüber dem Euro würden vollständig verschwinden, ebenso wie allfällige spätere Paritätsanpassungen. Dies wäre für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz von Vorteil. Ein fixer nomineller Wechselkurs bedeutet jedoch weder, dass der reale Wechselkurs starr bleibt (da die Inflationsraten im Euro-Raum in den einzelnen Ländern voneinander abweichen), noch dass es gegenüber Drittwährungen keine Wechselkursschwankungen gibt. Auch kann es innerhalb des Euro-Raums durchaus unterschiedliche reale Zinssätze geben. Die in den vergangenen Jahrzehnten verzeichnete Tendenz des Frankens zur realen Aufwertung könnte sich durchaus fortsetzen und sich in einer im Vergleich zum übrigen Euro-Raum etwas höheren Inflation in der Schweiz niederschlagen. Im Wesentlichen würde die Entwicklung des Preisniveaus in der Schweiz jedoch weitgehend durch die Geld- und Währungspolitik des Eurosystems beeinflusst, das aus der EZB und den Zentralbanken der einzelnen Staaten besteht. Das Ende der geldpolitischen Autonomie würde zwar teilweise durch die Möglichkeit der Mitbestimmung in geld- und währungspolitischen Fragen des Eurosystems aufgewogen. Dies wäre jedoch nur teilweise der Fall. Von jenem Zeitpunkt an, in dem der Euro-Raum mehr als fünfzehn Mitgliedstaaten umfasst, wird ein komplexes Rotationssystem eingeführt. In der Folge verlieren die Zentralbanken der Länder des Euro-Raums ihren Anspruch auf eine ständige und umfassende institutionelle Vertretung. Schliesslich würde der Gewinn aus der Emission von Banknoten gegenüber der heutigen Situation abnehmen. Innerhalb des Eurosystems wird der Gewinn aus der Emission von Banknoten anteilmässig zur Kapitalbeteiligung an der EZB zurückerstattet. Da sich

<sup>289</sup> EFV, «La Suisse, un îlot de taux d'intérêt? Analyse et perspectives», August 2001, <http://www.efv.admin.ch/d/wirtschaft/studien/berichte.htm>.

dieser Anteil aus der Bevölkerungszahl und dem BIP ableitet, benachteiligt diese Regel Länder wie die Schweiz, die im internationalen Vergleich im Verhältnis zum BIP einen grossen Notenumlauf aufweisen<sup>290</sup>.

Die SNB würde sich ausserdem mit ungefähr 190 Millionen CHF am Kapital der EZB beteiligen und der EZB Gold- und Währungsreserven (im Wert von ungefähr 1,9 Mrd. CHF) übertragen. Damit wird eine Forderung gegenüber der EZB begründet, die – mit Ausnahme des Goldanteils – verzinst wird.

#### **4.4.3.9                    Finanzielle Folgen für den Bundeshaushalt**

Im gegenwärtigen Stadium können die finanziellen Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zur EU nur auf der Grundlage gewisser Annahmen vorweggenommen werden. Methodisch zielen diese auf eine Begrenzung der Unwägbarkeiten, indem Schätzungen zu den zukünftigen Entwicklungen vorgenommen werden. Folgende Arbeitshypothesen wurden gewählt:

- Die Schweiz tritt der EU als 28. Mitglied bei.
- Die Schätzungen des BIP und des BNE der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz beruhen auf den Daten der letzten Voraussage der Europäischen Kommission (Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Frühling 2006, für das Jahr 2007<sup>291</sup>).
- Der Euro ist auf den Wert von CHF 1.5561 bewertet.
- Die Zolleinnahmen gründen auf den Angaben für das Jahr 2005.

Die Zahlen in diesem Kapitel sind lediglich Schätzungen, die von der heutigen Situation ausgehen. Die tatsächliche Situation wird wahrscheinlich anders aussehen (Veränderung der wirtschaftlichen und politischen Situation in der Schweiz und in der EU, Verhandlungsergebnisse, mögliche Reform des Finanzmechanismus der EU etc.).

Im Falle eines EU-Beitritts würde die Schweiz wie alle anderen Mitgliedstaaten an der EU-Haushaltspolitik teilhaben, indem sie das Eigenmittelsystem speisen und Rückerstattungen im Rahmen der verschiedenen Politiken der Gemeinschaft erhalten würde. Ferner müsste sie sich am Kapital der Europäischen Investitionsbank beteiligen.

#### **Finanzflüsse Schweiz-EU**

##### *Beiträge an den EU-Haushalt (Eigenmittel)*

Im Falle eines Beitritts müsste die Schweiz sich an der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts, das heisst an den Eigenmitteln der EU beteiligen. Sie müsste auch an den britischen Rabatt und, wenn der Beitritt vor 2014 erfolgen würde, an die Reduktion der von den Niederlanden, Schweden, Deutschland und Österreich bereitgestellten Eigenmittel, dies für die Periode 2007–2013, beitragen.

<sup>290</sup> Fischer A. M./Jordan T./Lack C. P., «Giving up the Swiss Franc: Some consideration on seigniorage flows under EMU», Discussion Paper Series No. 3156, Centre for Economic Policy Research, London 2002; <http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=3156>.

<sup>291</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/index_en.htm)

Es gibt drei Arten von Eigenmitteln in der EU (die unten stehenden Zahlen beziehen sich auf den 2006 verabschiedeten Haushalt):

- die traditionellen Eigenmittel
- Mehrwertsteuer-Einnahmen (MWST)
- die auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) basierende Eigenmittel-Einnahme

*Traditionelle Eigenmittel (Agrar- und Industriezölle sowie Zucker- und Isoglukoseabgaben)*

Im Jahr 2005 erhob die Schweiz Zölle von über 1,2 Milliarden CHF. Von diesem Betrag wurden 313 Millionen auf Importen aus Nicht-EU-Staaten abgeschöpft<sup>292</sup>, 142 Millionen davon auf Agrar- und 171 Millionen auf Industriegütern.

Mit grosser Wahrscheinlichkeit und aus verschiedenen Gründen würde ein EU-Beitritt eine Zunahme der Einfuhren aus anderen EU-Mitgliedstaaten auf Kosten von Drittländern mit sich bringen. Aufgrund der heutigen Zusammensetzung der Importe aus Drittländern ist anzunehmen, dass der Rückgang der Agrareinfuhren aus Nicht-EU-Staaten bei rund 20 % liegen dürfte. Dieser Rückgang würde vor allem Agrarimporte betreffen.

Erschwert wird die Schätzung vor allem durch zwei Faktoren: Zunächst ist zu betonen, dass die EU mit zahlreichen Handelspartnern Präferenzabkommen abgeschlossen hat, die von den durch die Schweiz unterzeichneten Vereinbarungen hinsichtlich der erfassten Länder und Produkte wie auch hinsichtlich der Tragweite der Zugeständnisse abweichen. Zweitens ist zu erwähnen, dass die EU in der Regel nach dem Warenwert ermittelte Zölle anwendet (Ad-Valorem-Zölle), während die Schweiz Zölle aufgrund des Warengewichts erhebt (spezifische Zölle) und dass die durchschnittliche Zollbelastung der EU jene der Schweiz übersteigt.

Nebst den an der Grenze erhobenen Zöllen umfassen die Eigenmittel der EU auch die im Rahmen der gemeinsamen Zuckermarktordnung vorgesehenen Zucker- und Isoglukoseabgaben.

Zusammenfassend lassen sich die von der Schweiz eingenommenen und der EU zurückerstatteten Zolleinnahmen gemäss vorerwähnten Schätzungen ungefähr folgendermassen beziffern:

<sup>292</sup> Bei einem EU-Beitritt würden Zölle aus dem Warenverkehr mit den EU-Staaten, die heute Einnahmen von rund 750 Mio. CHF generieren, wegfallen (Ziff. 4.4.3.6). Gleichzeitig resultierten aus der Aufhebung von Exportsubventionen Minderaufwendungen für den Bundeshaushalt. Ein erheblicher Teil dieser Budgeteffekte würde allerdings mit Umsetzung der AP 2011 gemäss Botschaft des Bundesrates vom 17. Mai 2006 oder im Falle eines Abschlusses des WTO-Doha-Runde unabhängig vom EU-Beitritt realisiert.

	CHF pro Jahr
Erhebung von Zöllen:	
– Agrarabgaben	67 Mio.
– Zucker- und Isoglukoseabgaben <sup>293</sup>	15 Mio.
– Zölle auf Industrieprodukten	508 Mio.
./ 25 % für die Erhebungskosten (gerundeter Betrag)	–147 Mio.
<b>Total</b>	<b>443 Mio.</b>

#### *Mehrwertsteuer-Einnahmen (MWST)*

Die Mehrwertsteuer-Einnahmen wurden mit Beschluss vom 21. April 1970 geschaffen. Diese komplexe Ressource wurde erst 1980 zum ersten Mal angewendet. Sie wird durch die Anwendung eines bestimmten Satzes auf eine harmonisierte MWST-Bemessungsgrundlage berechnet. Seit 1999 ist diese Steuerbasis auf 50% des BSP/BNE der Mitgliedstaaten begrenzt. Der maximale, auf diese Bemessungsgrundlage anwendbare Satz wurde 2004 auf 0,5 % festgelegt<sup>294</sup>.

Da die schweizerische Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer, die sich 2005 auf ungefähr 270 Milliarden CHF belief, über die Hälfte des für 2005 geschätzten BNE der Schweiz ausmacht (485 Mrd. CHF), wird sie auf die Hälfte des BNE begrenzt. Das voraussichtliche BNE für 2007 dürfte 508 Milliarden CHF ausmachen, in der Folge wird die Bemessungsgrundlage für das Jahr 2007 auf 254 Milliarden CHF begrenzt. Wendet man den maximalen Satz von 0,3 % auf diesen Wert an, würde der schweizerische Beitrag zur zweiten Einnahmequelle der EU für das Jahr 2007 762 Millionen CHF betragen.

	CHF pro Jahr
– MWST-Einnahmen (schweizerischer Beitrag)	762 Mio.

#### *Ergänzende Eigenmittel-Einnahme auf der Grundlage der Bruttonationaleinnahmen (BNE)*

1988 beschloss der Europäische Rat die Schaffung einer dritten eigenen Einnahmequelle, die damals auf dem Bruttosozialprodukt (BSP) basierte und heute auf den Bruttonationaleinnahmen (BNE) gründet, ohne Berücksichtigung des Systems der Zuordnung der indirekt erfassten Dienstleistungen der finanziellen Mittlertätigkeit (IEDFM) im Rahmen des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von 1995 (ESVG 95). Diese Einnahme auf der Basis des BNE ersetzt die Einnahmen auf Basis der MWST als solche zur Gewährleistung des Haushaltsausgleichs. Der Bezug zum BNE wird ebenfalls zur Plafonierung der gesamten Eigenmittel benutzt, deren Betrag gegenwärtig 1,24 % des BNE der EU entspricht.

<sup>293</sup> Pro-rata-Schätzung auf der Basis des BNE und der von Österreich geleisteten Zuckerabgaben.

<sup>294</sup> Der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen zur Tagung vom 15./16. Dez. 2005 vorgeschlagen, die Regeln für die Berechnung des MWST-Satzes zu vereinfachen, indem ab 2007 ein fixer Satz von 0,3 % festgelegt wird (für die Periode 2007–2013 wurden jedoch die Sätze für folgende Mitgliedstaaten gesenkt: 0,225 % für Österreich, 0,15 % für Deutschland und jeweils 0,10 % für die Niederlande und Schweden); [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf)

Die Einnahme auf der Grundlage des BNE wird wie folgt ermittelt: Ein Satz, der dem BNE-Anteil eines Landes an der Summe der BNE aller EU-Mitglieder entspricht, wird auf den Gesamtbetrag der Einnahmen, die unter diesem Titel eingenommen werden sollen, angewendet. Dieser Betrag wird jedes Jahr angepasst und entspricht der Differenz zwischen den Ausgaben und den Einnahmen aus den drei anderen Eigenmitteln. Die BNE-Einnahme dient also dem Haushaltsausgleich. Im Jahr 2007 dürfte sich die Summe der BNE aller 27 EU-Mitgliedstaaten auf 18 290 Milliarden CHF belaufen. Addiert man die 508 Milliarden CHF hinzu, die dem voraussichtlichen BNE der Schweiz für dieses Jahr entsprechen, so würde die Summe der BNE der EU unter Einbeziehung der Schweiz bei ungefähr 18 800 Milliarden CHF liegen. Der schweizerische Anteil an der Summe der BNE beträgt 2,69 %. Im Berichtigungsschreiben Nr. 1 zum Haushaltsvorentwurf der EU für 2007 wurde der von den Mitgliedstaaten zu entrichtende BNE-Anteil auf 124 Milliarden CHF festgelegt<sup>295</sup>. Der Beitrag der Schweiz zur ergänzenden Einnahme auf der Grundlage des BNE würde demnach 2,69 % von 124 Milliarden CHF oder 3338 Millionen CHF betragen.

	CHF pro Jahr
– Ergänzende Einnahme (auf der Grundlage des BNE)	3338 Mio.

*Britischer Rabatt und Kürzung der Eigenmittelzahlungen der Niederlande, Schwedens, Deutschlands und Österreichs*

Grossbritannien wird eine Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugestanden. Dieser Rabatt dürfte sich im Jahre 2007 auf 8,13 Milliarden CHF belaufen und wird von den übrigen EU-Mitgliedern unter Berücksichtigung ihres Anteils am gesamten BNE der EU bestritten, wobei der jeweilige Beitrag Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens auf  $\frac{3}{4}$  reduziert wird. Die Schweiz hätte vor diesem Hintergrund für rund 4,45 % des britischen Rabatts aufzukommen (ca. 363 Mio. CHF).

Hinzu kommt ein Beitrag an die mögliche Kürzung der von den Niederlanden, Schweden, Deutschland und Österreich geleisteten Eigenmittelzahlungen für die Periode 2007–2013 (1170 Mio. CHF, wie in den Schlussfolgerungen vom 15. und 16. Dezember 2005 angeführt), der von den übrigen EU-Mitgliedern unter Berücksichtigung ihres Anteils am gesamten BNE der EU geleistet wird. Die Schweiz hätte ungefähr 3,02% dieser Kürzung zu übernehmen (35 Mio. CHF).

	CHF pro Jahr
– Finanzierung des britischen Rabatts und Kürzung der Eigenmittelzahlungen der Niederlande, Schwedens, Deutschlands und Österreichs (gerundet)	398 Mio.

<sup>295</sup> Die mögliche Reduktion des Satzes für Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden (wie oben ausgeführt) wurde noch nicht verabschiedet und daher weder bei diesen Berechnungen noch bei den folgenden Schätzungen betreffend den schweizerischen Beitrag an die Einnahmen auf der Grundlage des BNE berücksichtigt.

## *Überblick über den Beitrag der Schweiz zum Gesamthaushalt der EU*

Als 28. Mitgliedstaat würde die Schweiz folgende Beiträge an den Gesamthaushalt der EU leisten müssen:

	CHF pro Jahr
– Traditionelle Eigenmittel (Zölle auf Landwirtschafts- und Industrieprodukten sowie Zucker- und Iscoglukosebeiträge)	443 Mio.
– MWST-Einnahmen	762 Mio.
– Ergänzende Einnahme auf der Basis des BNE	3338 Mio.
– Finanzierung des britischen Rabatts und Kürzung von Eigenmittelzahlungen	398 Mio.
<b>Total (gerundet)</b>	<b>4940 Mio.</b>

## *Beiträge an den Europäischen Entwicklungsfonds*

Als Mitglied der EU wäre die Schweiz zudem verpflichtet, Beiträge an den Europäischen Entwicklungsfonds zu leisten (EEF).

Die Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) wird im Wesentlichen über den im Rahmen der Lomé-Abkommen geschaffenen EEF finanziert. Der EEF bildet nicht Bestandteil des Gesamthaushalts, sondern wird aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gespeist und beruht auf einem autonomen System: Die Dotierung des EEF und die Höhe der direkten, nationalen Beiträge an den Fonds werden in internen, vom Rat beschlossenen Vereinbarungen festgelegt. Die Beiträge der Mitgliedstaaten an den Fonds werden im Allgemeinen nach deren wirtschaftlicher Leistungskraft (BSP) ermittelt. Ausgehend von der Feststellung, dass die wirtschaftliche Leistungskraft der Schweiz sich mit derjenigen Belgiens vergleichen lässt, wird der jährliche schweizerische Beitrag auf rund 220 Millionen CHF pro Jahr geschätzt<sup>296</sup>.

## *Beteiligung am Kapital der europäischen Banken*

Die schweizerischen Beiträge zum Kapital der europäischen Banken unterscheiden sich naturgemäss von den oben erwähnten Transferleistungen. Die Beteiligung am Kapital der Europäischen Investitionsbank wird eine einmalige, höchstwahrscheinlich auf mehrere Jahre verteilte Ausgabe im Bundesbudget auslösen.

## *Beteiligung am Kapital der Europäischen Investitionsbank (EIB)*

Als EU-Mitglied müsste die Schweiz Anteile am Kapital der EIB, das sich auf 254,39 Milliarden CHF beläuft, zeichnen. Der schweizerische Anteil am EIB-Kapital würde rund 3 %, also 7,63 Milliarden CHF, betragen. Der einzubezahlende Anteil wird auf 5 % des eingezahlten Kapitals angesetzt, womit die Leistung der Schweiz auf rund 245 Millionen Euro veranschlagt wird, das heisst auf ungefähr 381 Millionen CHF, zu leisten in acht Raten. Der genaue Betrag und die zeitliche Staffelung der Einzahlungen wären Gegenstand von Verhandlungen. Diese Einzahlung bildet keine Anlage auf Verlustkonto (à-fonds-perdu), sondern die Schweiz bleibt Eigentümerin ihrer Mittel.

<sup>296</sup> Der Betrag wird ermittelt, indem ein Satz von 3,92 % (Anteil Belgien) auf das geplante Durchschnittsbudget des EEF der Jahre 2003 bis 2007 und 2007 bis 2013 angewandt wird.

### *Beteiligung am Kapital der Europäischen Zentralbank (EZB)*

Wird die Schweiz Mitglied der EU und tritt sie der Wirtschafts- und Währungsunion bei, müsste sich die Schweizerische Nationalbank am Kapital der EZB beteiligen und ihr einen Teil ihrer Währungsreserven übertragen (vgl. Ziff. 4.4.3.8). Wenn die Schweiz nicht an der Euro-Zone teilnimmt, muss die Nationalbank lediglich einen begrenzten Teil (7%) des von ihr gezeichneten Kapitals der EZB einzahlen.

### **Finanzflüsse EU-Schweiz**

Als EU-Mitglied nähme die Schweiz an den EU-Politiken teil, die durch den EU-Haushalt (ko-)finanziert werden. Dadurch flössen Finanzmittel vom EU-Haushalt in die Schweiz zurück. Wie gross die Rückflüsse im Vergleich zu den Einzahlungen wären, hinge wie bei jedem Mitgliedstaat von der besonderen Situation der Schweiz ab – z.B. geografische Lage, ökonomische und soziale Indikatoren – und entschiede über die Höhe des Nettobeitrages an den EU-Haushalt.

Der EU-Haushalt kennt im Groben drei grosse Ausgabenrubriken, aus denen Rückflüsse in die Schweiz zu erwarten wären (Anteile gemäss Haushaltsplan 2006):

- Landwirtschaft: 43 %
- Regionalpolitik: 37 %
- Interne Politiken: 8 %

Mit den restlichen 12 % des Budgets werden die externen Politiken (z.B. Heranführungshilfe für Kandidatenländer) und die EU-eigene Verwaltung finanziert.

### *Landwirtschaft*

Als EU-Mitglied müsste die Schweiz die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU übernehmen. Diese stützt sich zurzeit auf zwei grosse Säulen:

- 1. Säule: Direktzahlungen an Landwirte und Marktstützungen (ca. 85 %)
- 2. Säule: Entwicklung des ländlichen Raumes (ca. 15 %)

Im Rahmen der ersten Säule wären für die Schweizer Landwirtschaft vor allem die Direktzahlungen von Belang. Diese würden in der Form von Betriebsprämien ausgerichtet und vollständig aus dem EU-Haushalt finanziert. Im Rahmen der zweiten Säule würden in der Schweiz am meisten Mittel für Umwelt- und Tierschutzprogramme sowie zugunsten von benachteiligten Gebieten eingesetzt. Diese Mittel würden von der EU ko-finanziert, d.h. die Schweiz müsste einen Teil der Finanzierung aus dem eigenen Bundeshaushalt aufbringen.

Die nachfolgend präsentierte Schätzung der möglichen Rückflüsse im Bereich der Landwirtschaft basiert auf der gegenwärtig gültigen GAP. Da diese jedoch einem stetigen Wandel unterliegt, ist es denkbar, dass zum Zeitpunkt möglicher Beitrittsverhandlungen andere Bedingungen gälten. Die konkrete Ausgestaltung der GAP in der Schweiz unterläge zudem bis zu einem gewissen Grad dem Ergebnis der Beitrittsverhandlungen, deren Ausgang keineswegs zum Vornherein feststünde. Ausgangspunkt für die hier präsentierten Berechnungen sind einerseits die Unterstützungsbeiträge, die gemäss GAP pro Produktions- bzw. Flächeneinheit in der EU

ausbezahlt werden, und andererseits die Schätzung der entsprechenden schweizerischen Produktionsdaten durch das Modell SILAS<sup>297</sup>.

Im Rahmen der ersten Säule könnten zur Ermittlung der Höhe der mit der GAP-Reform von 2003 neu eingeführten Betriebsprämien gemäss der Methode, die in der EU angewendet wurde, rund 420 Millionen CHF eingesetzt werden. Diese Summe setzt sich aus den Ackerbau-, Tier- und Milchprämien zusammen, die in der Schweiz als hypothetisches EU-Mitglied in den Jahren 2000/02 (Ackerbau, Tiere) respektive ab 2004 (Milch) ausgerichtet worden wären. Auf die landwirtschaftliche Nutzfläche bezogen, ergäbe dies einen Beitrag von 400 CHF/ha.

Bei der Berechnung der Rückflüsse aus der zweiten Säule wird davon ausgegangen, dass die Beiträge für benachteiligte Gebiete (Übergangs-, Hügel- und Bergzonen, Sömmerungsflächen) sowie für Umwelt- und Tierschutzprogramme (Bio-Produktion, ökologische Ausgleichsflächen, BTS, RAUS etc.) zu 50 % aus dem EU-Haushalt ko-finanziert werden. Hinzu kommt die 35 %ige Beteiligung der EU an Investitionsbeihilfen in Form von Zinsverbilligungen für Investitionskredite. Der EU-Anteil an der zweiten Säule der GAP beläuft sich gemäss den Schätzungen auf der Basis des SILAS-Modells auf 510 Millionen CHF pro Jahr.

Zu diesen einkommenswirksamen Rückflüssen an die landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz kommt ausserdem die 35 %ige Beteiligung der EU an nicht direkt einkommenswirksamen Beiträgen für Strukturverbesserungsmassnahmen in Höhe von rund 30 Millionen CHF pro Jahr.

In der Gesamtübersicht ergeben sich folgende geschätzte Zahlungen aus dem EU-Budget zugunsten der Schweizer Landwirtschaft:

### **EU-Zahlungen GAP**

	(Mio. CHF)
einkommenswirksam:	
1. Säule GAP	420
2. Säule GAP	
Umwelt	360
Benachteiligte Gebiete	130
Investitionshilfen	20
nicht einkommenswirksam:	
Strukturverbesserungen	30
<b>Total</b>	<b>960</b>

Diese Zahlungen repräsentieren nicht die gesamte Unterstützung der Schweizer Landwirtschaft nach einem EU-Beitritt. Dazu kommen die Kofinanzierungsanteile der Schweiz für die GAP-Massnahmen sowie Zahlungen ausserhalb der GAP. Zu Letzteren gehören sowohl einkommenswirksame Zahlungen (z.B. sozialpolitisch

<sup>297</sup> Das «Sektorale Informations- und Prognosesystem für die schweizerische Landwirtschaft» (SILAS) wurde in den Jahren 1997 bis 1999 an der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik (heute Agroscope Reckenholz-Tänikon ART) entwickelt und seither regelmässig für sektorielle Analysen und Prognosen im Agrarsektor eingesetzt und weiterentwickelt.

motivierter Direktzahlungen wie Kinderzulagen oder Treibstoffzoll-Rückerstattungen) als auch nicht einkommenswirksame Zahlungen (z.B. Forschung und Beratung)<sup>298</sup>. Ein denkbarer Gegenstand von Beitrittsverhandlungen könnten auch, wie im Falle Österreichs, befristete und von der EU mitfinanzierte Begleitmassnahmen zur Abfederung des mit dem EU-Beitritt verbundenen Strukturwandels in der Landwirtschaft sein.

### *Regionalpolitik*

Unter dem Titel Regionalpolitik sind die im EU-Vertrag verankerten Bestrebungen zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten und Regionen der EU zusammengefasst. Die EU-Regionalpolitik verfolgt im Groben drei Ziele (vgl. Ziff. 3.2.2.4.9):

- Ziel 1 (Konvergenz): Abbau des wirtschaftlichen und sozialen Rückstands der am wenigsten wohlhabenden Regionen der EU. Begünstigt werden Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten unter 75% des Unions-Durchschnitts liegt. Diese befinden sich fast ausschliesslich an den südlichen, nördlichen und östlichen Rändern EU.
- Ziel 2 (Wettbewerbsfähigkeit): Wiederbelebung von Regionen, deren Einkommensniveau zwar über 75 % des EU-Durchschnitts liegt, die jedoch von ausgeprägtem Strukturwandel in Industrie, Dienstleistungen oder Landwirtschaft betroffen und von entsprechend hoher Arbeitslosigkeit gezeichnet sind. Dies sind praktisch alle Gebiete der EU ausserhalb der grossen wirtschaftlichen Zentren in Südeuropa, Südkandinavien, Westdeutschland, Norditalien und Zentralfrankreich (Île-de-France).
- Ziel 3 (Europäische territoriale Zusammenarbeit, ETZ): Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU durch die Förderung grenzübergreifender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit (vormals im Rahmen des Programms INTERREG, inskünftig ETZ). Einbezogen werden vor allem Regionen in äusserster Randlage sowie entlang der Staatsgrenzen. An dieser Zusammenarbeit ist auch die Schweiz beteiligt.

Zur Umsetzung der Regionalpolitik stehen hauptsächlich zwei Instrumente zur Verfügung: die Strukturfonds (85 % der Mittel) sowie der Kohäsionsfonds (15 %). Die bisher vier verschiedenen Strukturfonds werden künftig in einen Europäischen Regional-Entwicklungsfonds (EREF) und einen Europäischen Sozialfonds (ESF) zusammengefasst; der Kohäsionsfonds ist Infrastruktur- und Umweltinvestitionen in Mitgliedstaaten vorbehalten, deren BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt.

Im Folgenden werden die Rückflüsse, die die Schweiz als EU-Mitglied unter dem Titel Regionalpolitik aus dem EU-Haushalt zu erwarten hätte, aufgrund der geltenden EU-Richtlinien annähernd zu schätzen versucht.

<sup>298</sup> Gemäss Einschätzungen des BLW könnten die Aufwendungen zugunsten der Landwirtschaft bei rund 2,8 Mrd. CHF liegen, wovon 960 Mio. CHF aus dem EU-Agrarbudget stammen. Gegenüber den heutigen Ausgaben im Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung (2005: 3,7 Mrd. CHF) könnte dies Minderaufwendungen für den Bundeshaushalt in der Grössenordnung von ungefähr 1.8 Mrd. CHF gleichkommen.

Die Konvergenzförderung (Ziel 1) macht den weitaus grössten Teil der Ausgaben für die EU-Regionalpolitik aus, nämlich etwa zwei Drittel der Strukturfonds und 100 % des Kohäsionsfonds. Da die Schweiz ein deutlich über dem EU-Durchschnitt liegendes Einkommensniveau aufweist – das BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten lag im Jahr 2005 bei 132 % des Durchschnitts der EU-25<sup>299</sup> –, qualifiziert sie sich nicht für Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds. Auch weist keine Schweizer Region – die im Sinne der EU-Regionalpolitik mit den Kantonen gleichzusetzen sind<sup>300</sup> – ein Einkommensniveau von unter 75 % des EU-Durchschnitts aus (den niedrigsten Indexwert erreicht der Kanton Jura mit 95 %). Daher sind auch keine Rückflüsse unter dem Titel der Konvergenzförderung aus den Strukturfonds zu erwarten.

Zur Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit (Ziel 2) hat die EU für die gesamte Haushaltperiode 2007–2013 einen Betrag von 38 Milliarden Euro (58,9 Mrd. CHF) eingestellt. Die Regeln zur Berechnung der Ansprüche einzelner Regionen unter diesem Titel sind im Beschluss des Europäischen Rates über die Finanzperspektiven 2007–13 festgehalten; zu den Kriterien zählen u.a. Bevölkerungsdichte, Beschäftigungsgrad, Arbeitslosenquote und durchschnittliches Bildungsniveau. Gemäss diesen Kriterien beliefe sich der Anteil der betroffenen Regionen in der Schweiz an den Fördermitteln auf etwa 1,4 %; dies entspräche einem Rückfluss von etwa 120 Millionen CHF pro Jahr<sup>301</sup>.

Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Ziel 3) steht in der Haushaltperiode 2007–13 eine Enveloppe von insgesamt 7,3 Milliarden Euro (11,3 Mrd. CHF) zur Verfügung. Die Schweiz könnte überdurchschnittlich stark von diesen Fördermitteln profitieren, da die Mehrzahl ihrer Regionen (Kantone) eine gemeinsame Grenze mit anderen EU-Mitgliedstaaten aufweisen. Gemäss Schätzungen käme der Schweizer Anteil an der Enveloppe auf 2,3 % zu stehen; das ergäbe pro Jahr einen Rückfluss von rund 40 Millionen CHF<sup>302</sup>.

### *Interne Politiken*

Unter dem Titel interne Politiken sind verschiedene EU-Programme und -Agenturen zusammengefasst, an denen die Schweiz partiell bereits heute via bilaterale Assoziationsabkommen teilnimmt. Der mit Abstand wichtigste Bereich ist die Forschung; dazu kommen unter anderem: Austauschprogramme im Bildungswesen, Massnahmen zum Gesundheits- und Verbraucherschutz, Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz, Freiheit und Sicherheit (z.B. harmonisierte Visa- und Asylpolitik, Zollwesen, Kontrolle der EU-Aussengrenze), Massnahmen zur Betrugsbekämpfung oder die Förderung transeuropäischer Verkehrs- und Übertragungsnetze.

Die Rückflüsse im Bereich der internen Politiken unterliegen grösseren Unwägbarkeiten als jene in der Landwirtschaft und in der Regionalpolitik, da sie sich nicht aufgrund einschlägiger EU-Richtlinien berechnen lassen, sondern von den spezifi-

<sup>299</sup> Angaben: Eurostat. Zum Vergleich: Italien 103 %; Deutschland 108 %; Frankreich 109 %; Schweden 118 %; Österreich, Dänemark und Niederlande 124 %; Irland 138 %; Norwegen 154 %; Luxemburg 244 %.

<sup>300</sup> Entsprechend der Definition von «NUTS-III-Regionen», gemäss Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 vom 26 Mai 2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS); ABl. L 154 vom 21.6.2003, S. 1.

<sup>301</sup> Zum Vergleich: Österreich 160 Mio. CHF; Finnland 170 Mio. CHF; Dänemark 90 Mio. CHF pro Jahr gemäss den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 15./16. Dez. 2005.

<sup>302</sup> Zum Vergleich: Österreich 40 Mio. CHF; Finnland 20 Mio. CHF; Dänemark 30 Mio. CHF.

schen Gegebenheiten in jedem einzelnen Mitgliedland abhängen. Wie viele Gelder z.B. aus den EU-Forschungsrahmenprogrammen an Schweizer Forscherinnen und Forscher gesprochen werden, wird nicht durch einen starren Länderschlüssel bestimmt, sondern richtet sich nach dem relativen Erfolg schweizerischer Forschungsprojekte. Aufgrund erster Zwischenergebnisse in bezug auf die 6. Forschungsrahmenprogramme der EU, in die die Schweiz seit dem 1. Januar 2004 voll integriert ist, wird im Folgenden die Hypothese eines Rückflusses von 100 % zu Grunde gelegt.

Mangels anderer Information wird dieselbe Hypothese auch auf die übrigen Felder der internen Politiken angewandt. Es ist jedoch zu betonen, dass die effektiven Rückflüsse – beispielsweise im Bereich der Transeuropäischen Netze – sehr weitgehend vom Ergebnis der Beitrittsverhandlungen abhängen.

Für interne Politiken hat die EU in der Periode 2007–13 einen Gesamtbetrag von 85 Milliarden Euro eingesetzt, wobei die Ausgaben von Jahr zu Jahr einem kräftigen Wachstum unterliegen. Im Durchschnitt der Periode werden gut 12 Milliarden Euro respektive 18 Milliarden CHF pro Jahr eingesetzt. Der Anteil der Schweiz an der Finanzierung dieses Betrages beläuft sich gemäss dem BNE-Schlüssel auf 2,63 %. Unter der Annahme, dass dieser Anteil vollständig zur Finanzierung von Programmen und Projekten in der Schweiz verwendet wird, wäre mit einem Rückfluss aus dem EU-Haushalt in Höhe von rund 480 Millionen CHF pro Jahr zu rechnen.

### Bilanz der Finanzflüsse zwischen der Schweiz und der EU

Die Differenz zwischen den Beiträgen, welche die Schweiz in Form von Eigenmitteln zu leisten hätte, und dem Rückfluss zeigt, dass der Schweiz die Rolle eines Nettozahlers zukäme.

	Finanzflüsse CH-EU Mio. CHF pro Jahr	Finanzflüsse EU-CH Mio. CHF pro Jahr
Eigenmittel Zölle	443	
Eigenmittel MWST-Einnahmen	760	
Eigenmittel Einnahmen auf Basis BNE	3340	
Britischer Rabatt	397	
<b>Bruttobeitrag (gerundet)</b>	<b>4940</b>	
Landwirtschaft		960
Regionalpolitik		160
Interne Politiken		480
<b>Rückflüsse</b>		<b>1600</b>
<b>Nettobeitrag</b>	<b>3340</b>	

Der Schweizer Nettobeitrag an den EU-Haushalt entspräche 0,66 % des BNE oder 446 CHF pro Kopf der Bevölkerung und Jahr gerechnet. Er wäre damit relativ betrachtet der höchste in der EU<sup>303</sup>, vergleichbar mit demjenigen der Niederlande (0,64 % des BNE im Jahr 2004 oder 331 CHF pro Einwohner), vor demjenigen

<sup>303</sup> Die Vergleiche betreffend die Beträge pro Einwohner haben lediglich informativen Charakter und sind insbesondere nicht kaufkraftbereinigt.

Schwedens (0,44% des BNE oder 213 CHF pro Einwohner), Deutschlands (0,38 % des BNE oder 160 CHF pro Einwohner) und ferner Österreich (0,18 % des BNE im Jahr 2004 oder 81 CHF pro Einwohner). Jedenfalls müsste die Festlegung dieses Beitrags Bestandteil der Beitrittsverhandlungen sein<sup>304</sup>.

Im internen Bereich würde ein Beitritt der Schweiz zur EU Anpassungen in zahlreichen Bereichen verlangen. Zudem würde ein EU-Beitritt den Bundeshaushalt wegen der Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die Zinsentwicklung und den Arbeitsmarkt auch indirekt beeinflussen. Derzeit lassen sich diese Auswirkungen schwer ermitteln und abschätzen und wurden deshalb nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für die Ausgleichsmassnahmen, die nach der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes ergriffen werden müssen (vgl. Ziff. 4.4.3.6).

#### 4.4.4 Infrastrukturen

Der heutige Liberalisierungsrückstand der Schweiz in verschiedenen Infrastrukturbereichen würde aufgeholt; das betrifft in erster Linie die Energie (freie Wahl des Lieferanten, diskriminierungsfreier Netzzugang). Im Unterschied zum EWR erhält die Schweiz beim Beitritt gleichberechtigte Mitentscheidungsrechte in der europäischen Infrastrukturpolitik. Die Auswirkungen wären materiell grundsätzlich die gleichen wie beim EWR (Übernahme des Rechtsbestandes, Marktzutrittschancen und Wettbewerbsbedingungen sind für alle Akteure gleich). Im Bereich *Landverkehr* könnten Konflikte in Bezug auf verfassungsmässig festgelegte Zielsetzungen durch die Einschränkung des nationalen Handlungsspielraums entstehen. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass die im Landverkehrsabkommen erreichten Lösungen teilweise angepasst werden müssten (z.B. LSVA-System und Höhe, Nachfahrverbot). Beim *Luftverkehr* würde zusätzlich zur bereits bilateral geregelten Öffnung die 8. Freiheit (nationale Kabotage) eingeführt. Im Bereich der *Telekommunikation* dürfte die Integration zu einer Dynamisierung des Schweizer Marktes führen; d.h. zu verstärktem Wettbewerb, sinkenden Konsumentenpreisen und mehr Innovation. Bei der *Post* können durch die beabsichtigte Revision des Postgesetzes sowie des Postorganisationsgesetzes bereits heute weitere Anpassungen an den Öffnungsprozess des EU-Postmarktes vorgenommen werden. Angesichts der für einen EU-Beitritt benötigten langen Fristen würde ein solcher wahrscheinlich wenig Auswirkung auf den schweizerischen Reformprozess haben. Im Bereich *Energie* übernimmt die Schweiz den energierelevanten Acquis des Elektrizitätsbinnenmarkts. In bestimmten Bereichen (Marktöffnung, Netzzugang für den grenzüberschreitenden Stromhandel, Stromversorgungssicherheit sowie Förderung von Stromerzeugnissen aus erneuerbaren Energiequellen) ist die Schweiz heute bereits daran,

<sup>304</sup> Die Zahlen zu den Nettobeiträgen der Niederlande, Schwedens, Deutschlands und Österreich gründen auf dem Unterschied zwischen den Beiträgen und Ausgaben jedes Mitgliedstaates gemäss Tabelle 3g und 4f des Berichtes der Europäischen Kommission vom September 2005 über «Aufteilung der EU-Ausgaben 2004 nach Mitgliedstaaten», unter: [http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue\\_expenditure/agenda\\_2000/allocrep\\_2004\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2004_de.pdf). Die Berechnungen mit Bezug auf den Prozentsatz des BNE sowie die Daten zu den Bevölkerungszahlen entsprechen den Schätzungen 2006 der europäischen Kommission; [http://ec.europa.eu/dgs/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/index_en.htm).

ihre Gesetzgebung in Übereinstimmung mit dem EU-Rechtsbestand zu bringen. Die schweizerische *Umweltpolitik* und diejenige der EU richten sich im Wesentlichen nach denselben Grundsätzen: Die Schweiz könnte sich bei einem Beitritt für die Weiterentwicklung des Umweltschutzes in der EU einsetzen. Darüber hinaus würden bei der Klimapolitik Anpassungen nötig (Festlegung von Emissionsquoten für schweizerische Industrien, Aushandlung des Emissionsziels für die Post-Kyoto-Periode innerhalb der EU).

#### 4.4.4.1 Verkehr

##### Eisenbahn- und Strassenverkehr

Ein Beitritt zur EU würde sich materiell nicht sehr von einem EWR-Beitritt unterscheiden, mit Ausnahme der gleichberechtigten Mitgestaltung der europäischen Verkehrspolitik und der vollumfänglichen Mitentscheidungsmöglichkeit im künftigen Verkehrsrecht. Die Schweiz würde bei der Finanzierung von übergeordneten Verkehrsinfrastrukturen (Förderbeiträge, z.B. TEN-Mitfinanzierung) sowie bei der Planung von TEN-Verkehrs-Infrastrukturen gleich wie die anderen EU-Mitgliedstaaten behandelt und unterläge denselben Wettbewerbsbedingungen. Allerdings wäre, wie auch bei einem EWR-Beitritt, die Schweiz verstärkten Zielkonflikten in Bezug auf die Erreichung von verfassungsmässig festgelegten politischen Zielsetzungen ausgesetzt und bisherige, vertraglich festgehaltene Regulierungsinstrumente könnten kontrovers beurteilt werden und müssten allenfalls teilweise rückgängig gemacht resp. angepasst werden (z.B. LSVA – System und Höhe, Förderung Schienengüterverkehr, S-Verkehr im Tropfenzählersystem, Nachfahrverbot für LKW's).

##### Luftverkehr

Die Schweiz hätte das gesamte Gemeinschaftsrecht im Luftverkehrsbereich umzusetzen. Die Beteiligung an der gemeinsamen Verkehrspolitik hätte eine stärkere Regelungsdichte und die Ausdehnung der Marktliberalisierung auf die 8. Freiheit (Kabotage) zur Folge. Für die innergemeinschaftlichen Flüge würde der Beitritt zudem die Aufgabe der Zollfreiverkäufe an den Schweizer Flughäfen bedingen. Die EG dürfte mittelfristig eine Regelung für den Betrieb von Flughäfen verabschieden. Die Zuständigkeiten der gemeinschaftlichen Institutionen würden insbesondere auf die Überwachung der staatlichen Beihilfen und in Zusammenhang mit dem Wettbewerbsrecht auch auf die Beziehungen zu Drittstaaten ausgedehnt. Infolge der «Open Skies»-Urteile des EuGH verlangt die Kommission weiter eine ausschliessliche Zuständigkeit der EG für den Abschluss von internationalen Abkommen im Bereich des Flugverkehrs.

#### 4.4.4.2 Fernmeldeverkehr

Der Beitritt hätte zunächst *direkte und indirekte wirtschaftliche Auswirkungen*. Er hätte die Übernahme des *Acquis communautaire* im Bereich der Telekommunikation, aber auch im Bereich des Rundfunks zur Folge. Die parallele Anwendung einer Reihe von horizontalen Vorschriften betreffend Wettbewerb, internationalen Handel (WTO), Netzwerksicherheit, Verbraucherschutz usw. würde auch auf dem Schwei-

zer Markt eine Dynamik auslösen, ebenso wie die Teilnahme an den Aktionsplänen dieses Sektors (*i2010*) und an den wissenschaftlichen Forschungsprogrammen.

Die schweizerische Fernmelderegulierung würde mit derjenigen der Nachbarländer und unserer nächsten Handelspartner harmonisiert. Die Markteintrittshindernisse würden gesenkt, was den Markteintritt neuer Akteure sowie die Kapitalzuführung in diesem Sektor erleichtern sollte. Dies müsste den Wettbewerb fördern und positive Wirkungen haben, nämlich tiefere Dienstpreise und mehr Innovation auf kommerzieller wie auch technologischer Ebene. Solche Wirkungen können ihrerseits eine Steigerung der Nachfrage nach sich ziehen und dadurch eine positive Entwicklung auslösen.

Weiter hätte der Beitritt auch *gesellschaftliche Auswirkungen*. Ist am Markt eine ganze Palette innovativer Fernmeldedienste zu konkurrenzfähigen Preisen verfügbar, trägt dies zur Entwicklung der Informationsgesellschaft bei. Indem unsere Gesellschaft sich je länger je mehr zu einer Wissensgesellschaft wandelt, wird sie immer mehr auf einen möglichst wettbewerbsfähigen Fernmeldemarkt angewiesen sein, in der die Gewinnung, Verarbeitung, Verbreitung und Speicherung von Informationen eine wichtige Rolle spielen werden.

Auf politisch-institutioneller Ebene schliesslich würde ein Beitritt zu einem Verlust an Entscheidungsautonomie im Bereich der Fernmelderegulierung führen. Diese Entscheidungsautonomie darf allerdings angesichts der starken internationalen Verflechtung dieser Wirtschaftsbranche bereits heute nicht überschätzt werden. Im Falle eines Beitritts verliert die Regulierungsbehörde auch nicht gänzlich ihre Autonomie, da es zurzeit auf europäischer Ebene keinen überstaatlichen Telekommunikationsregulator gibt. Die nationalen Regulierungsbehörden verfügen über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Umsetzung des Regelwerks der europäischen Institutionen. Schliesslich würde ein Beitritt im Gegensatz zur Übernahme des *Acquis communautaire* durch ein bilaterales Abkommen oder eine multilaterale Assoziierung erlauben, bei der Ausarbeitung der Vorschriften einen Einfluss auszuüben und mit vollen Rechten an der Komitologie teilzunehmen. Das Gleiche würde für die Festlegung der Frequenzpolitik gelten. Angesichts der geografischen Lage der Schweiz erweist sich eine gemeinsame Politik in diesem Bereich als vorteilhaft.

#### **4.4.4.3 Energie**

Mit dem EU-Beitritt entstünden für die Schweiz, zusätzlich zu der bei einem EWR-Beitritt (Ziff. 4.3.4.3.) beschriebenen Übernahme des energierelevanten *Acquis communautaire*, weitergehende Anforderungen bei den energierelevanten Aspekten der Klimapolitik. Da Klimapolitik eine EU-Prärogative ist, würde die schweizerische Klimapolitik der EU-Politik angepasst. Aufgrund der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG<sup>305</sup> müssten etliche schweizerische Industrien Emissionsquoten zugeteilt bekommen und bei Nicht-Einhaltung der Quoten mit Strafgebühren belegt werden, wobei die Belastung unterschiedlich ausfiele. Für die Zementindustrie, die eine freiwillige Vereinbarung unterzeichnet hat, würde sich kaum etwas ändern. Anders für Schweizer Raffinerien, die im Gegensatz zu den europäischen keinen Quoten unterliegen, und für geplante Gaskombikraftwerke, deren angestrebte Kompensationsmassnahmen aus EU-Warte teilweise fraglich sein dürften. Ferner würde

<sup>305</sup> ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32

die Schweiz Teil der «EU-Blase» und müsste ihr Emissionsziel für die Post-Kyoto-Periode innerhalb und solidarisch mit der EU aushandeln.

Mit dem EU-Beitritt würde die Schweiz auch dem Euratom-Vertrag beitreten. Das hätte zur Folge, dass alle zukünftigen Lieferverträge zum Bezug von Kernbrennstoffen für die schweizerischen Reaktoren durch die Euratom-Versorgungsagentur überwacht und genehmigt werden müssten. Die Inspektion der schweizerischen Anlagen würde nicht mehr nur durch die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO), sondern zusätzlich durch Euratom durchgeführt.

Ein EU-Beitritt hätte, wie ein EWR-Beitritt auch, Auswirkungen fiskalpolitischer Art: Die Richtlinie 2003/96/EG über die Besteuerung von Energie<sup>306</sup> hält Mindeststeuersätze fest. Diese liegen zurzeit unter den schweizerischen, doch deren Anhebung in den kommenden Jahren könnte die äusserst niedrige schweizerische Fiskalbelastung von Heizöl unter Druck setzen.

Abgesehen davon hätte der Beitritt geringe Auswirkungen, da die schweizerischen Regeln denjenigen der EU entsprechen. Jedoch könnte die Schweiz an sämtlichen Energie-Programmen vollumfänglich teilnehmen.

#### **4.4.4.4 Post**

Die wichtigsten Unterschiede zwischen der Postgesetzgebung der Schweiz und der EU wurden zuvor dargestellt und gelten auch in diesem Zusammenhang. Die Übernahme des *Acquis communautaire* in diesem Bereich würde daher eine Anpassung des Rechtsrahmens erforderlich machen. In diese Richtung geht die Entscheidung des Bundesrates vom 3. Mai 2006 betreffend die Totalrevision des Postgesetzes (PG)<sup>307</sup> und des Postorganisationsgesetzes (POG)<sup>308</sup> sowie langfristig die vollständige Aufhebung des Briefmonopols. Mit Blick auf das zeitliche Element, hätte im Gegensatz zu den anderen europapolitischen Instrumenten ein EU-Beitritt eher geringfügige Auswirkungen auf den laufenden Reformprozess in der Schweiz, da für die Konkretisierung des Beitritts eine gewisse Zeitspanne verstreichen dürfte und bis dahin gewisse Reformschritte wahrscheinlich bereits durchgeführt wären.

#### **4.4.4.5 Umwelt**

Die schweizerische Umweltschutzpolitik und diejenige der EU richten sich im Wesentlichen nach denselben Grundsätzen und verfolgen vergleichbare Ziele. So streben beide ein hohes Schutzniveau an und setzen sich insbesondere zum Ziel, die menschliche Gesundheit zu schützen. Das Umweltschutzrecht der Schweiz und der EU beruht dabei übereinstimmend auf den Prinzipien der Vorsorge, der Bekämpfung von Umweltbelastungen an der Quelle und auf dem Verursacherprinzip. Die Schweiz könnte sich – im Vergleich zu einem Beitritt zum EWR – in den EU-Organen deshalb ohne konzeptionelle Schranken für die Weiterentwicklung des Umweltschutzes in der EU einsetzen. In den einzelnen sektoriellen Regelungen finden sich heute gewisse Unterschiede zwischen dem Umweltschutzrecht der EU

<sup>306</sup> ABl. L 238 vom 31.10.2003, S. 51

<sup>307</sup> SR 783.0

<sup>308</sup> SR 783.1

und den Regelungen in der Schweiz (beispielsweise im Bereich Luftreinhaltung, Abfall, Biosicherheit). Für einen Beitritt der Schweiz zur EU müsste detailliert geprüft werden, wie gross die Tragweite der Angleichung der Vorschriften für den Umweltschutz in der Schweiz wäre und ob gewisse eigenständige Regelungen Bestand haben sollten. Sicher würden darunter folgende Bereiche fallen: Vergabe des Umweltzeichens, Übernahme des EG-Chemikalienrechts (insbesondere der REACH-Verordnung; vgl. Ziff. 4.4.2.4), Anpassung der Störfallverordnung an die sogenannte «Seveso II»-Richtlinie 96/82/EG<sup>309</sup> bezüglich der «aktiven Information der Öffentlichkeit» und der «Raumplanung in der Umgebung von Standorten mit chemischen Gefahrenpotenzialen», Anpassung an die EU-Klimapolitik (vgl. hierzu Ziff. 4.3.4.3 sowie 4.4.4.3.), Übernahme der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG<sup>310</sup> (Anpassung der institutionellen Begebenheiten und Strukturen im Hinblick auf eine Einzugsgebietsbewirtschaftung) sowie Anpassungen im Bereich Biotop- und Artenschutz (aufgrund z.B. Natura 2000, Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG<sup>311</sup>).

#### 4.4.5 Sicherheit und Justiz

Der Beitritt zur heutigen EU würde für die Schweiz keine Aufgabe ihrer *Neutralität* bedeuten: Die aktuelle EU stellt kein Verteidigungsbündnis dar und verpflichtet ihre Mitglieder nicht zur Teilnahme an militärischen Einsätzen. In der EU besteht die Möglichkeit, sich von einzelnen Zusammenarbeitsbereichen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auszunehmen (Bsp. Dänemark). Die Zusammenarbeit basiert nach wie vor auf dem Einstimmigkeitsprinzip. Was die konkreten Beiträge an den gemeinsamen (zivilen und militärischen) Aktivitäten betrifft, bestehen zudem keine Verpflichtungen. Entsprechend können sich die allianzfreien EU-Mitglieder Schweden, Finnland, Österreich und Irland an der ESVP beteiligen. Die im (zurzeit blockierten) Verfassungsvertrag vorgesehene Weiterentwicklung der ESVP sieht aber u.a. den schrittweisen Aufbau einer Verteidigungsgemeinschaft vor. Diese Verteidigungsallianz müsste von den EU-Staaten einstimmig beschlossen werden. Eine allen EU-Mitgliedsstaaten auferlegte Verpflichtung, einer solchen Allianz beizutreten, wäre nicht mit der Neutralität vereinbar. Ob und in welcher Form eine solche Verpflichtung überhaupt eingeführt wird, ist offen. Im Falle einer derartigen Entwicklung müsste sich die Schweiz überlegen, ob ein solch dauerhaftes und beständiges System einer Verteidigungsgemeinschaft die Sicherheit des Landes ebenso garantieren könnte wie die Neutralität. Der Beitritt hätte zudem die volle Teilnahme an der *polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit* (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) zur Folge (bspw. Europäischer Haftbefehl).

309 ABl. L 10 vom 14.1.1997, S. 13

310 ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1

311 ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1

#### 4.4.5.1 Aussensicherheitspolitik

Die Aussensicherheitspolitik der EU hat seit 1999, mit der Lancierung der ESVP, einen raschen Ausbau erfahren: Die EU verfügt neben der 2003 verabschiedeten Sicherheitsstrategie über verschiedene sicherheitspolitische Gremien (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, Militärausschuss, Militärstab, zivil-militärische Planungszelle, Europäische Verteidigungsagentur, Institut der EU für Sicherheitsstudien, EU-Satellitenzentrum) sowie über zivile und militärische Kriseninstrumente (Battle Groups, Gendarmerietruppen, Polizei- und Justizexperten etc.). Zudem hat sie die Führung mehrerer militärischer und ziviler Friedensförderungseinsätze übernommen. Mit der Verabschiedung der Sicherheitsstrategie hat sie den Ausbau der Mittel und Fähigkeiten konzeptionell verankert: Die Strategie verfolgt einen breiten Sicherheitsansatz und postuliert umfassende Massnahmen, deren Schwerpunkt in der Prävention liegt und die in letzter Konsequenz ein militärisches Vorgehen umfassen können. Die EU hat sich damit international, neben Organisationen wie der UNO, der NATO oder der OSZE, als sicherheitspolitischer Akteur etabliert und gleichzeitig die Zusammenarbeit mit diesen Organisationen ausgeweitet.

Für die sicherheitspolitische Rolle der EU besonders bedeutsam ist, dass sie auf eine breite Palette an zivilen und militärischen Mitteln zurückgreifen kann. Sie ist damit grundsätzlich in der Lage, das ganze Spektrum der internationalen Friedensförderung und Krisenbewältigung abzudecken, auch wenn noch grössere Lücken, vor allem im militärischen Bereich, bestehen. Es ist absehbar, dass die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in den nächsten Jahren weiter vorangetrieben wird, unabhängig vom Schicksal des Verfassungsvertrags mit seinen Bestimmungen zur Weiterentwicklung der ESVP (Solidaritätsklausel, strukturierte Zusammenarbeit, gegenseitige Beistandsverpflichtung etc.). Die Mitgliedstaaten sind sich grundsätzlich einig, dass vor dem Hintergrund der aktuellen Bedrohungen die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU weiter erhöht werden muss. Umstritten ist vor allem die Frage, inwieweit dies auf Kosten der nationalen Souveränität geschehen soll.

Bei einem Beitritt zur EU würde sich für die Schweiz die Grundsatzfrage stellen, ob sie bei der Zusammenarbeit im Rahmen der ESVP vollumfänglich mitmachen oder einen Sonderstatus aushandeln will. Grundsätzlich besteht in der EU bisher die Möglichkeit, sich von einzelnen Zusammenarbeitsbereichen, die nationalen Interessen zuwider laufen, auszunehmen (Prinzip des «opt-out»). Dänemark beispielsweise macht von diesem Recht Gebrauch und beteiligt sich nicht an der ESVP. Die allianzfreien EU-Mitglieder Schweden, Finnland, Österreich und Irland hingegen nutzen ihre Beteiligung, um sich insbesondere für den Ausbau der zivilen Dimension der ESVP einzusetzen und einen Zwang zur kollektiven Verteidigung zu verhindern; Letzterem hat die EU bisher entsprochen.

Falls sich die Schweiz vollumfänglich an der ESVP beteiligen würde, wäre sie in die kollektive Aussensicherheitspolitik der EU eingebunden. Die Schweiz hätte damit ein Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der europäischen Sicherheitspolitik, die auch ihre eigene Sicherheit direkt betrifft, und wäre in den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten eingebunden. Auf der anderen Seite müsste sie Entscheide, die im Rahmen der EU gefällt werden, mittragen. Zudem würde der politische Druck, sich an gemeinsamen Aktivitäten zu beteiligen, steigen (z.B. bei EU-geführten Friedenseinsätzen). Die Zusammenarbeit in der GASP/ESVP basiert zudem nach wie vor auf dem Einstimmigkeitsprinzip, so dass jeder Staat ein

theoretisches Vetorecht besitzt. Es bestehen, was die konkreten Beiträge anbelangt, auch keine Verpflichtungen; jeder Staat ist frei zu entscheiden, in welchem Umfang er sich an gemeinsamen Aktivitäten beteiligt. Es müsste zudem geprüft werden, ob die Schweiz ein partielles «opt-out» anstreben will, so dass sie von der Beteiligung an kollektiven Verteidigungsmechanismen prinzipiell befreit wäre. In diesem Fall könnte sie sich aber weiterhin selektiv, auf Ad-hoc-Basis, an friedensunterstützenden Operationen im Rahmen der ESVP beteiligen. Die Zusammenarbeit würde dann grundsätzlich nach demselben Muster verlaufen wie bei der jetzigen bilateralen Zusammenarbeit.

#### 4.4.5.2 Neutralität

Nach dem aktuellen Stand würde ein EU-Beitritt – insofern als die EU kein militärisches Verteidigungsbündnis darstellt und keinen Mitgliedstaat zwingt, an militärischen Einsätzen teilzunehmen – nicht gegen die Pflichten im Zusammenhang mit dem Neutralitätsrecht verstossen. Die EU ist jedoch berufen, sich in diesem Bereich weiter zu entwickeln. Obwohl der Europäische Verfassungsvertrag möglicherweise nie in Kraft treten wird, liefern die Bestimmungen, die er bezüglich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik enthält, sehr aussagekräftige Hinweise auf die wahrscheinliche Entwicklung der EU in dieser Hinsicht, dies unabhängig von seinem Schicksal. Es ist daher ratsam, die in diesem Vertragsentwurf enthaltenen Elemente zu prüfen, um die Konsequenzen eines zukünftigen EU-Beitritts für die Neutralität zu untersuchen.

Im Falle eines Beitritts wären die Bestimmungen mit Auswirkungen auf die Neutralität im Wesentlichen die folgenden:

- die Solidaritätsklausel,
- die im Rahmen der ESVP getroffenen gemeinsamen Beschlüsse, insbesondere die Zivil- und Militäroperationen der EU,
- die Zusammenarbeit im Rüstungsbereich,
- die schrittweise Errichtung einer Verteidigungsgemeinschaft.

Gemäss der *Solidaritätsklausel* müssen im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats die anderen Mitgliedstaaten nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten. Sie berührt nicht die spezifische Natur der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewisser Mitgliedstaaten (Achtung des Neutralitätsstatus der vier Mitgliedstaaten Irland, Finnland, Österreich und Schweden). Die Solidaritätsklausel der EU würde also der Schweiz erlauben, ihre Hilfe unter Ausschluss jeglicher militärischer Mittel zu leisten. So würde das Neutralitätsrecht in seiner Substanz respektiert. Im Falle eines Aufrufs zur Solidarität müssten jedoch die Frage der Kontrolle der Ausfuhr wichtiger militärischer Güter sowie die Transitrechte geregelt werden.

Der Verfassungsvertragsentwurf gibt der EU die notwendige Grundlage zur Sicherung einer «auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen». Auf diese kann die EU bei Missionen ausserhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt

werden. Die Schweiz nimmt schon heute an internationalen Friedenssicherungsoperationen teil, sofern diese auf einem Mandat der UNO oder der OSZE beruhen. Gemäss der Doktrin und der ständigen Praxis stellen die im Auftrag oder mit Genehmigung der UNO durchgeführten Militäraktionen keinen bewaffneten Konflikt im Sinne des Neutralitätsrechts dar: Sie sind Massnahmen, die die Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens und der Sicherheit bezwecken. Das Neutralitätsrecht ist daher nicht auf solche Operationen anwendbar. So wie er formuliert ist, lässt der Verfassungsvertragsentwurf genügend Raum, um neutralitätskonform angewendet zu werden. Die Beschlüsse über gemeinsame Operationen unterstehen dem Einstimmigkeitsprinzip. Eine konstruktive Enthaltung wäre möglich. Ausserdem zwingt die Bestimmung die Mitgliedstaaten in keiner Weise, militärisch an EU-Operationen teilzunehmen.

Im Übrigen kann die EU einstimmig Sanktionen gegen Drittstaaten beschliessen. Wäre die Schweiz Mitglied der EU, wäre sie gehalten, die Sanktionsbeschlüsse umzusetzen, sofern sie ihnen zugestimmt hätte, oder sie zumindest nicht zu verhindern, wenn sie sich enthalten hätte. Es gibt keinen grundlegenden Unterschied im Vergleich zur aktuellen Rechtslage: Die Schweiz kann schon heute – und unter Wahrung ihrer Neutralität – an nicht-militärischen internationalen Zwangsmassnahmen teilnehmen, die die Wahrung des Rechts und des Friedens bezwecken. Sie hat dies im Übrigen in der Vergangenheit schon mehrmals getan. Die Sanktionen der UNO sind ausserdem rechtlich verbindlich für die Schweiz.

Im Bereich der *Rüstungszusammenarbeit* ist die Europäische Verteidigungsagentur – im Verfassungsvertragsentwurf wesentlich konkretisiert – bereits am 12. Juli 2004 vom EU-Rat errichtet worden. Sie bezweckt, die europäischen Militärkapazitäten zu entwickeln, die Effizienz der europäischen Forschung im Verteidigungsbereich zu stärken, die gemeinsame Beschaffung von militärischer Verteidigungsausrüstung zu fördern sowie schliesslich die Schaffung eines europäischen Marktes für Verteidigungsausrüstung. Die Teilnahme an den Tätigkeiten der Verteidigungsagentur ist freiwillig. Die Schweiz könnte ihr beitreten, ohne ihre Pflichten als neutraler Staat zu verletzen. Sie hat im Übrigen schon mit mehreren europäischen Staaten bilaterale Abkommen betreffend Rüstung abgeschlossen.

Der Entwurf für einen Verfassungsvertrag bestimmt weiter, dass die gemeinsame Verteidigungspolitik der EU schrittweise zu einer *gemeinsamen Verteidigung* führt, für welche es einen einstimmigen Beschluss aller EU-Mitgliedstaaten brauchen würde. Eine allen EU-Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung, einer solchen Allianz beizutreten, wäre nicht mit der Neutralität vereinbar. Tatsächlich würde eine Gemeinschaft dieser Art notwendigerweise eine militärische Unterstützung im Fall des Angriffs auf ein EU-Mitglied mit sich bringen. Ein EU-Beitritt bliebe aber aus Sicht der Neutralität dennoch möglich, wenn eine Regelung der Schweiz im Gegensatz zu anderen EU-Staaten erlauben würde, dieser Verteidigungsgemeinschaft fernzubleiben. Zurzeit ist offen, ob, wann und wie die EU eine gemeinsame Verteidigung errichten wird.

Die dargestellte Übersicht zeigt, dass es sogar im Fall der Annahme des Verfassungsvertrags möglich ist, das Neutralitätsrecht und die sich aus einem EU-Beitritt ergebenden Pflichten zu versöhnen. Die rechtliche Sichtweise muss jedoch durch den politischen Aspekt ergänzt werden: Sobald die EU eine gemeinsame Aussenpolitik hat, wird die Schweiz ihre Positionen nicht mehr auf autonome Weise vertreten können. Letzten Endes entspricht die Orientierung der Aussenpolitik der Schweiz

jedoch schon heute oft derjenigen der EU, denn die Werte, die die Schweiz in der Aussenpolitik vertritt, sind die selben wie die, für welche die EU eintritt.

Wenn die EU danach strebt, eine Institution zu werden, die Zusammenarbeitsformen unterschiedlicher Intensitäten oder Geschwindigkeiten (differenzierte Integration, vgl. Ziff. 2.3.10) erlaubt, kann die Neutralität in Zukunft ihren Stellenwert bewahren. Wenn die EU sich aber auf institutioneller Ebene festigt und einigt, wird der verbleibende Handlungsspielraum bezüglich der Erhaltung der schweizerischen Neutralität immer enger. Sollte die EU ihre gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik derart konsolidieren, dass sie ein sowohl im Innern als auch gegenüber Aussen dauerhaftes und beständiges System schafft, dann könnte man sich fragen, ob dieses System die Sicherheit der Schweiz gleichermassen wie die Neutralität gewährleisten kann.

#### **4.4.5.3 Innere Sicherheit**

Bei einem Beitritt zur EU hätte die Schweiz die Möglichkeit und auch die Pflicht, sich an den Instrumenten der Sicherheits- oder Migrationszusammenarbeit der EU vollumfänglich zu beteiligen und eigenes Personal in die verschiedenen Gremien und Organe zu entsenden. Das Haager Programm 2004 bietet einen Überblick über diejenigen Massnahmen, die die EU in den nächsten Jahren zu treffen beabsichtigt, um den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verwirklichen<sup>312</sup>. Im Polizeibereich, auf der Basis des Verfügbarkeitsgrundsatzes, ist die EU dabei, mit Blick auf den Informationsaustausch eine neue Philosophie zu entwickeln. Dasselbe gilt für den Justizbereich, wo der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung progressiv eingeführt werden und die klassischen Instrumente der Rechtshilfe ersetzen soll. In diesem Sinne müsste die Schweiz beispielsweise auch an einzelnen Instrumenten wie etwa dem Europäischen Haftbefehl teilnehmen. Diese Entwicklungen könnten zu Änderungen in der Schweizer Praxis der Amts- und Rechtshilfe führen.

Als Vollmitglied von Europol erhielt die Schweiz neu einen direkten Zugriff auf deren Datenbanken. Zudem würde die automatische Beteiligung an weiteren Instrumenten wie Eurojust, der Europäischen Polizeiakademie (EPA) oder der Task Force der Europäischen Polizeichefs eine weitergehende Vernetzung mit allen europäischen Sicherheitsbehörden mit sich bringen. Eine solche umfassende Integration hätte zweifelsohne positive Auswirkungen auf die innere Sicherheit.

Aufgrund der bestehenden Zollunion der EU würden die Warenkontrollen an den Schweizer Grenzen aufgehoben. Die Personenkontrollen wurden mit der Assoziierung der Schweiz an Schengen bereits abgebaut.

<sup>312</sup> ABl. C 53 vom 3.3.2005 S. 1

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit bedeutete ein EU-Beitritt für die Schweiz eine vollumfängliche Beteiligung am Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und damit auch eine Einbindung in sämtliche bestehenden und künftigen Instrumente der EU mit Bezug auf die justizielle Zusammenarbeit. Eine tiefgreifende Modifizierung des Justizsystems wäre damit nicht verbunden.

## 5

### Würdigung

Der Bundesrat hat am 26. Oktober 2005 die zentralen Grundsätze seiner Europapolitik wie folgt festgehalten:

- Die Schweiz definiert ihre Beziehungen mit der Europäischen Union aufgrund ihrer ideellen und materiellen Interessen. Sie ist mit den Staaten des europäischen Kontinents und deren Institutionen solidarisch, um eine sichere Welt aufzubauen und die gemeinsamen Werte zu fördern.
- Zu diesem Zweck schliesst sie mit ihren Partnern die notwendigen Abkommen, indem sie darauf achtet, ihre Unabhängigkeit, ihre Entscheidungsfreiheit und ihre Institutionen zu bewahren (Föderalismus, direkte Demokratie, u.a.).
- Das sistierte Beitritts-gesuch von 1992 wird nicht zurückgezogen. Der Beitritt zur EU wird als längerfristige Option betrachtet.

Die Analyse im vorliegenden Bericht bestätigt, dass kein Anlass besteht, von diesen Grundsätzen abzuweichen. Dennoch ist es notwendig, für die Führung der Europapolitik den Rahmen zu präzisieren sowie Leitlinien und kurz- und mittelfristige Prioritäten festzulegen.

Die Schweiz muss ihre Stellung auf dem europäischen Kontinent allgemein und ihre Beziehungen zur Europäischen Union im Speziellen so ausgestalten, dass diese stets eine unter den jeweils geltenden Parametern optimale Interessenwahrung erlaubt – Interessen sowohl im materiellen als auch im ideellen Sinne verstanden. Die europäische Integration war seit jeher ein Prozess und sie wird es auch bleiben. Allerdings ist angesichts diverser Grossbaustellen in der EU (Verfassungsvertrag, weitere Erweiterungsschritte) die weitere Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses heute offener denn je. Umso mehr erfordert die Beurteilung der Interessenlage in diesem sich laufend wandelnden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld eine dynamische Betrachtungsweise: Was heute gut und erfolgreich ist, kann morgen als Lösung für die sich dann stellenden Probleme nicht mehr geeignet sein. Hinzu kommt, dass sich die Schweiz immer auch der Wirkungen ihres Handelns auf ihre Stellung in der Zukunft bewusst sein muss.

Daraus folgt, dass die Beziehung zur EU nicht in einem stereotypen «Drinnen-Draussen»-Schema beurteilt werden darf. Die Ausgangsfrage ist weniger: «Will die Schweiz Mitglied der EU sein oder nicht?» Die zentrale Frage heisst vielmehr: «Auf welche Weise und mit welchen Instrumenten erreicht sie die fundamentalen Staatsziele und die Ziele der Aussenpolitik am besten?» Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist die Feststellung, dass auch die Schweiz das Ziel des europäischen Integrationsprozesses – die Errichtung eines stabilen Friedens und gemeinsamen Wohlstands in Europa – verfolgt und ihre Verantwortung zur Erreichung dieses Ziels mit den ihr geeignet erscheinenden Instrumenten wahrnimmt.

Keines dieser Instrumente – gruppiert etwa um die Begriffe «Bilateraler Weg» oder «Beitritt» – kann somit ein Endziel der Europapolitik sein; sie sind lediglich Mittel, um die verfassungsmässigen Staatsziele in gemeinsamer Verantwortung für Frieden, Stabilität und Prosperität auf unserem Kontinent zu erreichen. Das schweizerische Staatssystem beruht auf der weitgehenden Mitwirkung von Volk und Ständen, die Europapolitik muss daher auch eine Angelegenheit aller sein.

Die zur Auswahl stehenden Instrumente sind nicht starr. Die bedeutenden und ständigen Entwicklungen, welche die EU und in weniger starkem Ausmass auch die Schweiz durchlaufen, bedingen eine wandelnde Beziehungspflege – dies sowohl nach innen wie auch nach aussen. Die Instrumente sind folglich entwicklungsfähig, und neue, noch nicht erprobte Beziehungsmöglichkeiten könnten entstehen. Erstere sind auch als Etappen eines fortwährenden Prozesses anzusehen, dessen Ziel letztlich ist, zu jedem Zeitpunkt diejenige Lösung zu finden, die der Schweiz erlaubt, ihre Interessen am besten zu wahren.

Gestützt auf die vorliegende Analyse kommt der Bundesrat zum Schluss, dass mit dem heute bestehenden Vertragswerk und dessen kontinuierlicher Anpassung bzw. Ergänzung an neue Bedürfnisse einerseits und den eigenständigen Politiken der Schweiz andererseits unsere Ziele zu diesem Zeitpunkt weitgehend erreicht werden können. Diese Schlussfolgerung soll allerdings zukünftige Entscheidungen nicht vorwegnehmen.

Damit die Schweiz ihre Ziele auch weiterhin erreichen kann, müssen unter anderem die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Schweiz besitzt einen Grad an Mitentscheidung im Rahmen ihrer bilateralen Verträge mit der EU und einen Handlungsspielraum für die Durchführung ihrer eigenen Politiken, die beide als genügend angesehen werden (*Teilnahme an der Entscheidungsfindung*).
- Die EU ist bereit, bei der Ausgestaltung ihrer Drittlandpolitik mit der Schweiz Lösungen im Rahmen von bilateralen, sektoriellen Abkommen zu finden (*aussenpolitische Machbarkeit*).
- Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere auch im monetären Bereich, verändern sich nicht zum Nachteil der Schweiz (*wirtschaftliche Rahmenbedingungen*).

Das Vorhandensein dieser Voraussetzungen kann von der Schweiz nur teilweise beeinflusst werden.

Die erste Voraussetzung (Teilnahme an der Entscheidungsfindung) könnte sich beispielsweise dadurch verändern, dass die EU noch stärker als bisher Fakten setzt, denen sich die Schweiz, unabhängig von den vertraglich vereinbarten Regeln der Zusammenarbeit, nicht entziehen kann. Damit verbunden wäre eine schleichende Aushöhlung der Möglichkeiten für die Schweiz, an der Entscheidungsfindung teilzunehmen. Gleichzeitig würde auch der Handlungsspielraum für die Durchführung ihrer eigenen Politiken begrenzt. Ein Fortschreiten dieses Prozesses, der bereits heute ansatzweise beobachtet werden kann, würde die Stellung der Schweiz schwächen.

Das weitere Bestehen der zweiten Voraussetzung (aussenpolitische Machbarkeit) hängt unter anderem davon ab, dass die Schweiz von der EU sowohl als interessante Vertragspartnerin als auch als solidarische Mitakteurin bei der Verwirklichung gemeinsamer Ziele wahrgenommen wird. Ersteres hängt im Wesentlichen vom

materiellen Interesse der EU an einer Einigung mit der Schweiz ab. Zweiteres, den Platz als solidarische Mitakteurin, kann sich die Schweiz dadurch schaffen, dass sie als verlässliche Vertragspartnerin auftritt und ihre Mitverantwortung für Europa wahrnimmt. Dazu gehört beispielsweise, dass die Schweiz ihre vertraglichen Beziehungen im Falle von weiteren Erweiterungsschritten der EU anpasst und sich gemeinsam mit der EU auch weiterhin solidarisch am Aufbau eines stabilen und sicheren Kontinents beteiligt.

Die dritte Voraussetzung (wirtschaftliche Rahmenbedingungen) schliesslich entzieht sich weitgehend den direkten Einflussmöglichkeiten der Schweiz.

Ändern sich die Parameter, sind auch die europapolitischen Instrumente anzupassen.

Unter den beschriebenen Bedingungen folgen für die kurz- und mittelfristigen Prioritäten der schweizerischen Europapolitik folgende konkrete Schritte:

- Die bestehenden bilateralen Abkommen sind so effizient wie möglich umzusetzen und deren Beibehalt ist zu sichern. Dies betrifft sowohl deren Ratifikation und Inkraftsetzung, wo dies noch nicht der Fall ist, sowie auch deren Umsetzung und – wo nötig – Anpassung sowie Erneuerung.
- Wo sinnvoll und machbar sind die vertraglichen Beziehungen zu vertiefen.
- Die Schweiz trägt ihrerseits zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in Europa bei.

Die permanente Überprüfung und Verbesserung der Instrumente unserer Europapolitik stellt eine zentrale Herausforderung dar. Dabei ist von überragender Bedeutung, dass die Bevölkerung aktiv in die Diskussion einbezogen wird und konkrete europapolitische Schritte mitträgt. Eine zielführende Diskussion erfordert eine möglichst sachliche Herangehensweise an die gesamte Problematik. Mit dem vorliegenden Bericht will der Bundesrat einen Beitrag zur Versachlichung der Europadiskussion leisten. Er ist sich bewusst, dass der europäische Integrationsprozess, in erster Linie vorangetrieben durch die EU, entscheidend zum heutigen Frieden und zur Stabilität auf unserem Kontinent beiträgt. Entsprechend gilt es für die Schweiz, auf ihre Weise zum Erreichen der gemeinsamen Ziele beizutragen.