



Die Europapolitik der Schweiz

Februar 2020

Die Schweiz liegt geografisch in der Mitte des europäischen Kontinents und ist fast ausschliesslich von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) umgeben. Aufgrund dieser geografischen und kulturellen Nähe, insbesondere aber wegen ihres politischen und wirtschaftlichen Gewichts, sind die EU und ihre 28 Mitgliedstaaten die mit Abstand wichtigsten Partner der Schweiz. Aber auch die Schweiz ist für die EU eine erstrangige Partnerin. Eine konzertierte und zielgerichtete Interessenpolitik gegenüber der EU ist daher von entscheidender Bedeutung für den Wohlstand der Schweiz. Die Schweiz ist kein EU-Mitgliedstaat, sondern verfolgt ihre Europapolitik auf der Grundlage von bilateralen sektoriellen Abkommen. Seit dem Freihandelsabkommen von 1972 wurde in mehreren Etappen ein immer dichteres Netz von Abkommen geknüpft. Der bilaterale Ansatz ermöglicht der Schweiz eine massgeschneiderte Politik gegenüber ihren europäischen Nachbarn. Das Volk hat den bilateralen Weg in verschiedenen Abstimmungen bestätigt und unterstützt. Die Stärkung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs, was auch den allfälligen Abschluss neuer Marktzugangsabkommen mit der EU umfasst, ist von zentraler Bedeutung für die Schweiz. Diese Weiterentwicklung bedingt die Klärung des institutionellen Verhältnisses zur EU. Die Schweiz und die EU haben bis November 2018 Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen geführt. Der Textentwurf des Abkommens wurde vom Bundesrat in der ersten Hälfte 2019 im Rahmen von Konsultationen mit den meistbetroffenen Kreisen diskutiert. In seiner Sitzung vom 7. Juni 2019 hat der Bundesrat den Bericht über die Konsultationen genehmigt und entschieden Klärungen vorzunehmen.

Chronologie

- 2019 Unterzeichnung des Abkommens über die Teilnahme an der Prümmer Polizeikooperation
- 2017 Unterzeichnung des Abkommens über die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme Schweiz–EU
- 2017 Vollassoziierung der Schweiz an «Horizon 2020»
- 2016 Beschluss zur Umsetzung von Art. 121a BV durch das Parlament
- 2016 Unterzeichnung des Protokolls III zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien
- 2015 Unterzeichnung des Abkommens über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen
- 2014 Unterzeichnung des Partizipationsabkommens EASO (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)
- 2014 Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»
- 2013 Verabschiedung des Verhandlungsmandats für ein Abkommen zu den institutionellen Fragen durch den Bundesrat
- 2013 Unterzeichnung des Kooperationsabkommens Satellitennavigation
- 2013 Unterzeichnung des Wettbewerbsabkommens
- 2012 Unterzeichnung des Verteidigungsabkommens EVA (Europäische Verteidigungsagentur)
- 2010 Unterzeichnung des Abkommens Bildung, Berufsbildung und Jugend
- 2009 Weiterführung der Personenfreizügigkeit sowie Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien
- 2008 Unterzeichnung des Abkommens mit Eurojust
- 2006 Annahme des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas durch das Volk
- 2005 Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die EU–10
- 2004 Unterzeichnung des Abkommens mit Europol
- 2004 Unterzeichnung der Bilateralen II (Schengen/Dublin, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Umwelt, Statistik, MEDIA, Ruhegehälter)
- 1999 Unterzeichnung der Bilateralen I (Personenfreizügigkeit, Technische Handelshemmnisse, Öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Landverkehr, Luftverkehr, Forschung)
- 1992 Ablehnung des EWR-Beitritts durch das Volk
- 1990 Unterzeichnung des Abkommens über Zollerleichterungen und Zollsicherheit
- 1989 Unterzeichnung des Versicherungsabkommens
- 1972 Unterzeichnung des Freihandelsabkommens Schweiz–EU

Hintergrund

Angesichts der engen und vielseitigen Verflechtung mit der EU verfolgt die Schweiz gegenüber der Union eine Interessenpolitik, welche auf einer Reihe von bilateralen Abkommen in klar umgrenzten Bereichen beruht: der sogenannte bilaterale Weg. Dieses schrittweise, pragmatische Vorgehen erlaubt massgeschneiderte, vertragliche Lösungen für eine breite Palette wirtschaftlicher und politischer Fragen. Die Abkommen schaffen einerseits einen weitgehenden gegenseitigen Marktzugang. Andererseits sind sie die Grundlage für eine enge Kooperation in wichtigen politischen Bereichen. Der bilaterale Ansatz ermöglicht damit eine Politik der Offenheit und engen Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarn.

Europapolitisches Ziel der Schweiz ist, die bestmöglichen Rahmenbedingungen für ihre Beziehungen zur EU zu schaffen. Mit dieser Absicht wurde das bilaterale Vertragswerk zwischen der Schweiz und der EU (bzw. ihren Vorgängerorganisationen) über die Jahrzehnte kontinuierlich entwickelt und vertieft. Insgesamt wurden in mehreren Etappen rund 20 Hauptabkommen und eine grosse Zahl weiterer Verträge abgeschlossen. Dieser bilaterale Ansatz wurde in einer Reihe von Abstimmungen vom Volk regelmässig bestätigt.

Ursprung des bilateralen Weges

Die Basis für den wirtschaftlichen Austausch wurde 1972 mit dem Freihandelsabkommen gelegt, welches vom Volk mit 72,5% sowie von den Ständen angenommen wurde. 1989 folgte das Versicherungsabkommen und 1990 das Güterverkehrsabkommen. Letzteres wurde 2009 formell durch das erweiterte Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit ersetzt.

Gemeinsam mit den anderen Staaten der EFTA verhandelte die Schweiz mit der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), der auf den vier Grundfreiheiten (Personenfreizügigkeit, freier Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr) gründet. Das entsprechende EWR-Abkommen wurde von der Schweiz im Mai 1992 unterzeichnet. Im gleichen Monat deponierte die Schweiz in Brüssel ein Gesuch um Aufnahme von Verhandlungen über einen EG-Beitritt. Nach Ablehnung des EWR-Beitritts durch Volk und Stände am 6. Dezember 1992 wurde das Gesuch eingefroren. Im Januar 1993 erklärte der Bundesrat, dass die Schweiz bis auf Weiteres auf die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen verzichtete und ihre Beziehungen zur Gemeinschaft auf bilateralem Weg weiter zu entwickeln wünschte. Diese Politik führte zu den Verhandlungen und dem Abschluss der beiden Vertragspakete Bilaterale I und II sowie weiteren Abkommen.

Bilaterale Abkommen bis 1999

- Freihandelsabkommen (FHA), 1972
- Versicherungsabkommen, 1989
- Zollerleichterungen und Zollsicherheit, 1990

Bilaterale I

Die Teilnahme am EWR hätte der Schweiz eine vollständige wirtschaftliche Integration und damit einen gleichberechtigten Zugang zum Europäischen Binnenmarkt ermöglicht. Um nach dem EWR-Nein dennoch in einigen der wichtigen Wirtschaftssektoren einen diskriminierungsfreien Marktzugang für Schweizer Unternehmen zu sichern, beschloss der Bundesrat, mit der EU sektorielle Verhandlungen aufzunehmen. Die EU erklärte sich Ende 1993 in sieben Bereichen verhandlungsbereit. Sie machte aber zur Bedingung, dass diese parallel verhandelt sowie gemeinsam unterzeichnet und in Kraft gesetzt werden müssten (Parallelismus) – dies, weil die verschiedenen Dossiers lediglich als Gesamtheit im Interesse der Vertragspartner wären. Die Abkommen wurden daher rechtlich mit einer sog. «Guillotine-Klausel» verknüpft. Diese bestimmt, dass die Verträge nur gemeinsam in Kraft gesetzt werden können. Wird eines der Abkommen gekündigt, werden auch die übrigen ausser Kraft gesetzt.

Am 21. Juni 1999 unterzeichneten Bern und Brüssel die sieben bilateralen (sektoriellen) Abkommen. Diese sog. Bilateralen I wurden am 21. Mai 2000 vom Volk mit 67,2% Ja-Stimmen gutgeheissen und am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt. Sie ermöglichen heute der Schweizer Wirtschaft (in Ergänzung zum Freihandelsabkommen) einen weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt mit über 507 Mio. potenziellen Konsumentinnen und Konsumenten.

Die **Bilateralen I (1999)** sind – mit Ausnahme des Forschungsabkommens – klassische Marktöffnungsabkommen:

- Personenfreizügigkeit
- Technische Handelshemmnisse (auch MRA – «Mutual Recognition Agreement» – genannt)
- Öffentliches Beschaffungswesen
- Landwirtschaft
- Landverkehr
- Luftverkehr
- Forschung

Bilaterale II

Das zweite Vertragspaket, die Bilateralen II, berücksichtigt weitere wirtschaftliche Interessen (Lebensmittelindustrie, Tourismus, Finanzplatz) und erweitert die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU über den bisherigen wirtschaftlichen Rahmen auf neue wichtige politische Bereiche wie innere Sicherheit, Asyl, Umwelt und Kultur.

Trotz beidseitiger Absichtserklärungen zu weiteren Verhandlungen in den Schlussakten der Bilateralen I von 1999 stand die Europäische Kommission neuen Verhandlungen zunächst skeptisch gegenüber. Zwei neue wichtige EU-Anliegen an die Schweiz waren schliesslich der Grund dafür, dass sich Brüssel doch zu einer neuen Runde bereit erklärte: Die Schweiz sollte erstens in das von der EU geplante System der grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung eingebunden werden. Zweitens wollte Brüssel die Zusammenarbeit mit der Schweiz bei der Betrugsbekämpfung im Bereich der indirekten Steuern (namentlich gegen den Zigarettenschmuggel) intensivieren.

Die Schweiz stimmte Verhandlungen in den genannten Bereichen zu, allerdings unter der Bedingung, dass Verhandlungen nicht nur in den beiden von der EU gewünschten Dossiers geführt werden, sondern weitere, auch für die Schweiz wichtige Bereiche umfassten. Dazu gehörten die Teilnahme an der Sicherheits- und Asyl-Zusammenarbeit von Schengen/Dublin (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) sowie die Bereiche, welche in der gemeinsamen Absichtserklärung zu den Bilateralen I genannt wurden (landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, Statistik, Umwelt, Medien, Bildung, Ruhegehälter und Dienstleistungen).

Ab Juni 2002 wurde zwischen der Schweiz und der EU in zehn Dossiers verhandelt, den sog. Bilateralen II. Die Verhandlungen in einem der Dossiers, der Dienstleistungsliberalisierung, wurden im März 2003 in gemeinsamem Einverständnis sistiert. Der Grund war die Vielzahl der noch offenen Punkte. Mit der politischen Einigung bei der Zinsbesteuerung im Juni 2003 wurde ein wichtiges Etappenziel erreicht. Am 19. Mai 2004 konnte anlässlich eines Gipfeltreffens Schweiz–EU eine politische Einigung auch für die letzten politisch sensiblen Differenzen gefunden werden – es ging um die Frage des Informationsaustauschs bei Fiskaldelikten im Rahmen von Rechts- und Amtshilfe:

- Bei Schengen/Dublin erhält die Schweiz eine unbefristete Ausnahme («Opt out») für den Fall, dass bei der Weiterentwicklung des Schengen-Acquis auch bei Hinterziehungsdelikten eine Verpflichtung zur Rechtshilfe entstehen würde.
- Bei der Betrugsbekämpfung dehnt die Schweiz die Zusammenarbeit im Bereich der indirekten Steuern auf Fälle von Hinterziehungsdelikten aus (Inländerbehandlung).

Während der ganzen Verhandlungsdauer verfolgte die Schweiz das Prinzip des Parallelismus: Ein Abschluss kam für Bern nur für die Gesamtheit der Verträge in Frage. U. a. dank dieser Verhandlungsstrategie konnte ein ausgewogenes Gesamtergebnis erreicht werden, welches die zentralen schweizerischen Interessen wie auch die Anliegen der EU berücksichtigte. Wie von der Schweiz ange-

strebt, wurden alle Abkommen, inkl. Schengen/Dublin, gemeinsam abgeschlossen. Umgekehrt kooperiert die Schweiz mit der EU bei der grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung und dehnt ihre Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung im indirekten Steuerbereich aus.

Die **Bilateralen II (2004)** dehnen die Zusammenarbeit mit der EU auf weitere zentrale politische Bereiche aus:

- Schengen/Dublin
- Automatischer Informationsaustausch (AIA)
- Betrugsbekämpfung
- Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte
- Umwelt
- Statistik
- MEDIA (Kreatives Europa)
- Ruhegehälter
- Bildung

Am 26. Oktober 2004 wurden die bilateralen Abkommen II unterzeichnet. Am 17. Dezember 2004 genehmigte sie das Schweizer Parlament in Form einzelner Bundesbeschlüsse. Sieben der Abkommen unterlagen dem fakultativen Referendum, welches jedoch nur gegen die Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin ergriffen wurde. Das Schweizer Volk nahm die Vorlage am 5. Juni 2005 mit 54,6% Ja-Stimmen an. Im Gegensatz zu den Bilateralen I sind die Bilateralen II nicht rechtlich miteinander verknüpft, sondern können gemäss den jeweiligen Bestimmungen und unabhängig voneinander in Kraft treten. Bis auf das Betrugsbekämpfungsabkommen sind alle in Kraft. Schengen/Dublin sind am 1. März 2008 formell in Kraft getreten. Die operative Beteiligung folgte am 12. Dezember 2008, nachdem im Rahmen einer Evaluation Schengen-Expertenteams überprüft hatten, ob die Schweiz die Schengener Standards einhält (in den Bereichen Aussengrenzschutz, Anschluss an die europaweite Computerfahndungsdatenbank (Schengener Informationssystem, SIS), Datenschutz, Visa, Polizeizusammenarbeit). Die Inkraftsetzung wurde am 29. März 2009 abgeschlossen und die Flughäfen konnten das Schengen-Regime zusammen mit dem Fahrplanwechsel einführen.

Wirtschaftliche Bedeutung

Die Bilateralen I (1999) ergänzen das Freihandelsabkommen von 1972 durch eine schrittweise und kontrollierte gegenseitige Marktöffnung. Dadurch werden die Beziehungen zwischen den beiden wichtigen Handelspartnern auf eine breitere Grundlage gestellt. Vom Abbau der Handelshemmnisse profitieren beide Seiten. Erleichterte Handelsbedingungen und verstärkter Wettbewerb bewirken Wachstumseffekte, welche wiederum Arbeitsplätze sichern und schaffen.

Die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen der sektoriellen Abkommen sind heute unbestritten. Verschiedene Studien zu den bilateralen Abkommen (u. a. der Bericht

Bilaterale Abkommen ab 2004

- Europol, 2004
- Eurojust, 2008
- Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA), 2012
- Zusammenarbeit Wettbewerbsbehörden, 2013
- Satellitennavigation, 2013
- Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), 2014
- Polizeikooperation (Prümer-Beschlüsse), 2019

des SECO über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I von 2015) zeigen, dass ein Wegfall dieser Verträge zu einem deutlich schwächeren Wirtschaftswachstum in der Schweiz führen würde. Hinzu kämen Einbussen, wie der Verlust an Rechtssicherheit und die Minderung der Standortattraktivität. Als wirtschaftlich besonders wichtig gelten die Personenfreizügigkeit, der Abbau der technischen Handelshemmnisse sowie das öffentliche Beschaffungswesen.

Durch die Ausdehnung der Abkommen auf die osteuropäischen Wachstumsmärkte der neuen EU-Staaten haben die bilateralen Abkommen weiter an Bedeutung gewonnen.

Wirtschaftliche Vorteile ergeben sich durch folgende Effekte:

- Für Schweizer Unternehmen eröffnen sich neue Geschäftsmöglichkeiten in bisher geschlossenen Märkten, namentlich bei gewissen Agrarprodukten, im Luftverkehr, im Landverkehr sowie bei öffentlichen Beschaffungen. Schweizer Anbieter in diesen Sektoren können nun leichter auf dem europäischen Markt tätig werden und dadurch potenzielle Grössenvorteile (sog. Skaleneffekte) nutzen. Beispielsweise erhalten Schweizer Anbieter die gleichen Zugangsbedingungen wie ihre europäischen Konkurrenten bei öffentlichen Beschaffungen im Bereich der kommunalen Versorgungs-, Entsorgungs- und Transportinfrastruktur – ein Segment, in dem gerade in Mitteleuropa immer noch ein grosser Aufholbedarf besteht, der in den kommenden Jahren weiterhin mit beträchtlicher finanzieller Unterstützung der EU gedeckt werden soll.
- Umgekehrt haben ausländische Anbieter freien Zutritt zum Schweizer Markt, was tendenziell den Wettbewerbsdruck in den betreffenden Sektoren erhöht und dadurch Anreize zur Produktivitätssteigerung generiert.
- Unmittelbare Einsparungen sind im bisher schon liberalisierten Warenverkehr durch die Vereinfachung der Regeln zur Produktzulassung (Abbau technischer Handelshemmnisse) möglich: Die Prüfung, ob für den gesamteuropäischen Markt bestimmte Produkte die geltenden Vorschriften erfüllen (Konformitätsbewertung), wird nur noch bei einer einzigen Zertifizierungsstelle in der Schweiz oder in der EU vorgenommen.

- Den grössten wirtschaftlichen Effekt weist die Personenfreizügigkeit auf: Sie erleichtert die Entsendung von Schweizer Personal in die EU-Staaten einerseits sowie die Rekrutierung von Arbeitskräften für den Schweizer Arbeitsmarkt andererseits. Durch das Personenfreizügigkeitsabkommen erweitert sich der schweizerische Markt für Arbeitskräfte faktisch auf den ganzen EU- bzw. EFTA-Raum. Erleichterte Bedingungen für den Einsatz von internationalen Arbeitskräften fördern die Effizienz und damit das Wachstum der Schweizer Unternehmen, da sie leichter geeignetes Personal für bestimmte Qualifikationen rekrutieren können. Die Gefahr von Personalengpässen und entsprechend überhöhten Löhnen wird dadurch gemildert. Dies ist umso wichtiger, als das Angebot schweizerischer Arbeitskräfte mittelfristig aus demografischen Gründen zurückgehen dürfte. Dadurch werden die Produktivität und schliesslich das Bruttoinlandprodukt gefördert und der schweizerische Arbeitsmarkt bleibt auf Dauer attraktiv.

Die Bilateralen II (2004) dehnen die Zusammenarbeit auf wichtige politische Bereiche wie innere Sicherheit, Asyl, Umwelt und Kultur aus. Nur das Abkommen über die landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte, welches Exporterleichterungen für die Nahrungsmittelindustrie bringt, ist ein Marktöffnungsabkommen im Sinne der Bilateralen I. Die Bilateralen II decken aber auch andere wirtschaftliche Interessen ab wie:

Wirtschaftliche Eckdaten Schweiz–EU

Mit dem EU-Beitritt von Bulgarien, Rumänien und Kroatien ist der EU-Binnenmarkt auf über 512 Mio. Personen angewachsen und als Wirtschaftspartner der Schweiz noch bedeutender geworden. Zwei Drittel des Schweizer Aussenhandels finden mit der EU statt.

52% der Schweizer Exporte (2018: rund 121 Mrd. CHF) gehen in den EU-Raum. Umgekehrt stammen 70% der Schweizer Importe (2018: rund 142 Mrd. CHF) aus der EU. Die EU ist somit für die Schweiz die mit Abstand wichtigste Handelspartnerin, während die Schweiz zusammen mit den USA und China zu den drei wichtigsten Handelspartnern der EU gehört (2018).

Ebenfalls bei den Direktinvestitionen ist die EU wichtigste Partnerin: Rund 75% des ausländischen Kapitals in der Schweiz stammt aus der EU (2017: insgesamt rund 824 Mrd. CHF); umgekehrt befinden sich rund 51% der schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland in der EU (2017: rund 626 Mrd. CHF).

Auch bei den Arbeitskräften ist die Verflechtung mit der EU besonders stark: Ende 2018 wohnten und arbeiteten mehr als 457'898 Schweizerinnen und Schweizer in den EU-Staaten. Umgekehrt lebten 2017 1,4 Mio. EU-28/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz; dazu kommen 315'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus dem EU/EFTA-Raum.

(Quellen: Eidgenössische Zollverwaltung EZV, Bundesamt für Statistik BFS und Schweizerische Nationalbank SNB)

- Die Interessen des Finanzplatzes (AIA, Betrugsbekämpfung)
- Die Stärkung des Tourismus-Standorts Schweiz durch die Einführung des Schengen-Visums
- Die Erleichterung des Grenzverkehrs durch die Vermeidung systematischer Grenzkontrollen (Schengen)
- Steuervorteile für international tätige Schweizer Unternehmen, welche durch die Übernahme der Mutter-Tochter-Richtlinie steuerlich entlastet werden (AIA)

Rechtlicher und institutioneller Rahmen

Sämtliche Abkommen beruhen auf der klassischen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, d. h. die Vertragsparteien haben mit dem Abschluss der Abkommen keinerlei Gesetzes- und Entscheidungsbefugnisse an eine supranationale (überstaatliche) Instanz übertragen. Jede Partei ist für die ordnungsgemässe Durchführung der Abkommen auf dem eigenen Hoheitsgebiet verantwortlich. Ausnahme ist die Einhaltung der Wettbewerbsregeln im Bereich Luftfahrt: Deren Überwachung und Durchsetzung liegen – mit Ausnahme der staatlichen Beihilfen – in der Kompetenz der EU-Kommission sowie des Europäischen Gerichtshofs.

Die bilateralen Abkommen beruhen entweder auf der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung (wie z. B. bei den Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse sowie das öffentliche Beschaffungswesen) oder auf der (wörtlichen) Übernahme des EU-Acquis (wie z. B. im Fall des Luftverkehrsabkommens und von Schengen/Dublin). Die Kooperationsabkommen regeln die Zusammenarbeit im Rahmen von EU-Programmen und Agenturen.

Die Abkommen und deren Weiterentwicklung werden durch Gemischte Ausschüsse verwaltet, in welchen die beiden Vertragsparteien mit gleichen Rechten vertreten sind. Sie überwachen das gute Funktionieren der Abkommen und sind die Plattform für den Informationsaustausch, für Beratungen zwischen den Parteien sowie für gegenseitige Konsultationen. Im Fall von Differenzen können die Parteien an sie gelangen. In den Gemischten Ausschüssen entscheiden die beiden Parteien mit Einstimmigkeit. Sie haben aber nur in den von den Abkommen vorgesehenen Fällen Entscheidungsgewalt. Auf Schweizer Seite entscheidet in der Regel der Bundesrat auf der Grundlage einer Kompetenzdelegation, die durch die eidgenössischen Räte genehmigt worden ist. Beispielsweise können die Gemischten Ausschüsse über die Änderungen der Anhänge der Abkommen beschliessen, deren Inhalte technischer Natur sind (dabei handelt es sich z. B. um Listen der Gesetzgebungen, der Behörden oder um Produktlisten). Änderungen der Abkommensbestimmungen selbst und insbesondere die Einführung von neuen Verpflichtungen für die Vertrags-

parteien müssen gemäss den jeweiligen internen Verfahren der Vertragsparteien genehmigt werden.

Von besonderer Natur sind die Gemischten Ausschüsse zu den Assoziierungsabkommen von Schengen/Dublin, insofern sie zwei unterschiedliche Funktionen ausüben: Einerseits überwachen sie das ordnungsgemässe Funktionieren der Abkommen. Andererseits nehmen sie die Weiterentwicklung des Rechtsbestandes in den Bereichen Schengen/Dublin vor. Bei der Ausübung dieser zweiten Funktion treffen sich die Gemischten Ausschüsse auf verschiedenen Ebenen: auf Expertenebene, auf hoher Beamtenebene sowie auf Ministerebene.

Die bilateralen Abkommen können nur im gemeinsamen Einverständnis der Parteien geändert werden, sie sind keiner automatischen Veränderung unterworfen. Bei den Verträgen, welche auf der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung beruhen, liegt es aber oft im Interesse beider Parteien, diese Gleichwertigkeit auch bei einer Rechtsentwicklung aufrechtzuerhalten. Der Nachvollzug von Entwicklungen des EU-Rechts im Anwendungsbereich eines Abkommens ist in der Regel nötig, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu garantieren (z. B. durch Vermeidung technischer Handelshemmnisse). Dazu kommen Gründe wie ein Interesse an gleich hohen Standards in Bereichen wie Sicherheit, Gesundheit und Umwelt. Für den Fall, dass eine Partei beabsichtigt, Rechtsvorschriften im Anwendungsbereich des Abkommens zu ändern, sind Verfahren für Informationsaustausch und Konsultationen vorgesehen.

In der Folge der EU-Beitritte der zehn am 1. Mai 2004 beigetretenen Staaten, von Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007 sowie von Kroatien am 1. Juli 2013 gelten die bilateralen Abkommen auch für diese neuen EU-Staaten. Sie übernehmen mit dem EU-Rechtsbestand auch die internationalen Übereinkommen der EU mit Drittstaaten wie der Schweiz. Die Ausdehnung der bilateralen Abkommen auf neue EU-Staaten erfolgt ohne Neuverhandlung, eine Ausnahme bildet das Freizügigkeitsabkommen. In diesem Abkommen ist neben der EU jeder Mitgliedstaat ein Vertragspartner («gemischtes Abkommen»); es muss daher bei jeder EU-Erweiterung in Neuverhandlungen angepasst werden.

Mit einem institutionellen Abkommen (InstA) will der Bundesrat den bilateralen Weg bzw. den EU-Binnenmarktzugang konsolidieren, zukunftsfähig machen und dessen Weiterentwicklung ermöglichen. Im Rahmen der Verhandlungen zu den institutionellen Fragen erörtern die Schweiz und die EU seit 2014 Mechanismen, die eine einheitlichere und effizientere Anwendung bestehender und zukünftiger Verträge im Marktzugangsbereich gewährleisten sollen. Der Bundesrat hat das Mandat für Verhandlungen im institutionellen Bereich

Schweizer Beitrag

Seit 2007 beteiligt sich die Schweiz mit dem Erweiterungsbeitrag in der Höhe von insgesamt 1,302 Mrd. CHF an zahlreichen Projekten zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU. Die Partnerstaaten des Erweiterungsbeitrags sind die dreizehn Staaten, die der EU seit 2004 beigetreten sind. Ende 2017 konnten die Projekte des Erweiterungsbeitrags in denjenigen Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind (EU-10), nach der zehnjährigen Planungs- und Umsetzungsphase erfolgreich abgeschlossen werden. In Rumänien und Bulgarien dauert die Umsetzungsphase noch bis Dezember 2019, in Kroatien bis Ende 2024.

Das Engagement der Schweiz ist nicht Teil der EU-Kohäsionspolitik. Die Umsetzung erfolgt bilateral zwischen der Schweiz und dem jeweiligen Partnerstaat. Das Engagement ist eine Investition in Sicherheit, Stabilität und Prosperität in Europa und entspricht somit den Schweizer Interessen. Zudem kann die Schweiz mit den vorgesehenen thematischen Schwerpunkten Berufsbildung und Migration zur Bewältigung aktueller Herausforderungen in Europa beitragen, die auch unser Land betreffen.

Nach einer Vernehmlassung mit weitgehend positiven Rückmeldungen hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 28. September 2018 die Botschaft zu einem zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten gutgeheissen. Der Bundesrat will mit Schweizer Expertise zur Verringerung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheiten sowie zur besseren Bewältigung der Migrationsbewegungen in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten beitragen. Die beiden Themenschwerpunkte, Berufsbildung und Migration, hatte der Bundesrat bereits 2017 festgelegt. Wie der Erweiterungsbeitrag soll sich laut dem Bundesrat auch der zweite Schweizer Beitrag auf insgesamt 1,302 Mrd. CHF über zehn Jahre belaufen. 1,102 Mrd. CHF sind zugunsten der EU-13-Länder zur Stärkung der Kohäsion unter anderem mit dem neuen Schwerpunktbereich Berufsbildung vorgesehen. 200 Mio. CHF sollen für Massnahmen im Bereich Migration eingesetzt werden und zwar auch in EU-Ländern ausserhalb der EU-13, die von Migrationsbewegungen besonders stark betroffen sind. Der abschliessende Entscheid über die entsprechenden Rahmenkredite liegt nun beim Parlament.

Gesetzliche Grundlage für den Schweizer Beitrag im Bereich Kohäsion ist das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, welches vom Parlament am 30. September 2016 erneuert wurde und seit dem 1. Juni 2017 in Kraft ist. Rechtsgrundlage für den Schwerpunktbereich Migration des zweiten Schweizer Beitrags ist das Asylgesetz.

am 18. Dezember 2013 verabschiedet, der EU-Ministerrat am 6. Mai 2014. Vom 22. Mai 2014 bis zum 7. Dezember 2018 haben die beiden Parteien miteinander verhandelt.

In den Schlussfolgerungen zu den Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz vom Februar 2017 hielt der Rat der EU fest, dass für die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs der Abschluss eines Abkommens über die institutionellen Fragen notwendig sei. Bereits in den Schlussfolgerungen von 2012 und 2014 betonte der Rat der EU, ein institutioneller Rahmen sei die Voraussetzung für die Weiterführung des gegenseitigen sektoriellen Marktzugangs. Sofern kein Konsens besteht zwischen der Schweiz und der EU bzgl. der Regelung der bilateralen

Beziehungen und der institutionellen Fragen zur Konsolidierung und Weiterentwicklung des gegenseitigen Marktzugangs, kann der Abschluss neuer Marktzugangsabkommen nicht in Betracht gezogen werden.

Stand der Dinge

Der Bundesrat hob wiederholt die wirtschaftliche und soziale Bedeutung des bilateralen Wegs hervor, der sowohl die Unabhängigkeit als auch den Wohlstand unseres Landes sichert. Der Bundesrat ist bestrebt, diese Beziehungen zu bewahren und weiterzuentwickeln, namentlich im Bereich des Marktzugangs. Die Schweiz und die EU haben seit 2014 das oben genannte Abkommen über die institutionellen Fragen, das eine einheitlichere und effizientere Anwendung bestehender und zukünftiger Verträge im Marktzugangsbereich gewährleisten soll, verhandelt. An seiner Sitzung vom 7. Dezember 2018 hat der Bundesrat vom Abschluss der Verhandlungen Kenntnis genommen und beschlossen, zum Textentwurf die aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments, die Kantone, die politischen Parteien, die Sozialpartner und andere betroffene Kreise zu konsultieren. Den Bericht über diese Konsultationen hat der Bundesrat am 7. Juni 2019 genehmigt. Er bewertet den Vertragsentwurf grundsätzlich positiv, verlangt aber einige Klärungen.

Beziehungen Schweiz–Vereinigtes Königreich nach dem Brexit

Das Vereinigte Königreich (UK) ist wirtschaftlich, politisch und migratorisch ein wichtiger Partner der Schweiz. Die Beziehungen Schweiz–UK basieren zum heutigen Zeitpunkt massgeblich auf den bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union (EU), die nach dem EU-Austritt (respektive nach Ablauf der (verlängerbaren) Übergangsperiode am 31. Dezember 2020) nicht mehr auf das UK anwendbar sein werden. Die Schweiz will die engen Be-

Als europäischer Staat nimmt die Schweiz ihre Mitverantwortung für Sicherheit und Wohlstand auf dem Kontinent wahr. Diese gewährleistet sie durch ein **Engagement, das über die vertraglichen Beziehungen zur EU hinausgeht:**

- Sie ist Mitglied des Europarates, der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).
- Die Schweiz engagiert sich (im Rahmen der UNO, der EU und der OSZE) in der militärischen sowie zivilen Friedensförderung im Balkan.
- Seit 1990 unterstützt die Schweiz die Reformen in den ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas – den sog. Transitionsprozess – mit substanziellen Mitteln (insgesamt 5,6 Mrd. CHF).
- Schliesslich leistet die Schweiz als Transitland mit der Fertigstellung der Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) einen wichtigen Beitrag zum guten Funktionieren des EU-Binnenmarkts. Sie garantiert einen effizienten und zugleich umweltverträglichen Waren- und Personenverkehr zwischen dem Norden und Süden Europas.

ziehungen mit dem UK auf der Basis der bestehenden gegenseitigen Rechte und Pflichten über den Zeitpunkt des EU-Austritts des UK hinaus so weit als möglich sicherstellen und allenfalls ausbauen (Strategie «Mind the gap»). Mit diesem Ziel hat die Schweiz mit dem UK eine Reihe neuer Abkommen in den Bereichen Handel, Migration, Land- und Luftverkehr sowie Versicherungen abgeschlossen.

Link zum PDF

www.eda.admin.ch/europa/europapolitik

Weitere Informationen

Direktion für europäische Angelegenheiten DEA

Tel. +41 58 462 22 22, europa@eda.admin.ch

www.eda.admin.ch/europa