

Die Schweiz

STEPHAN KUX

Sieben Verträge, die durch die Vertreter der Schweiz und der EU am 11. Dezember 1998 in Wien politisch besiegelt und am 26. Februar 1999 in Bern paraphiert wurden,¹ können als wichtigstes Ereignis zwischen der Schweiz und der EU im vergangenen Jahr bewertet werden. Nach vierjährigen, zähen Verhandlungen erfolgte der Durchbruch nicht zuletzt dank der Unterstützung der österreichischen Präsidentschaft. Die Abkommen bringen der Schweiz zwar nicht dieselben Vorteile wie der 1992 knapp abgelehnte Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Doch das Vertragswerk trägt zum Abbau der bisherigen Diskriminierungen bei, erleichtert den Marktzutritt und rückt die Schweiz näher an den *acquis communautaire*.

Personenfreizügigkeit auf Probe

Das Abkommen über den freien Personenverkehr sieht eine stufenweise, kontrollierte Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes vor. Während einer ersten Phase von fünf Jahren werden die Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen für EU-Bürger in der Schweiz verbessert. Die Schweiz legt aber weiterhin Kontingente für EU-Bürger fest. Vom gleichen Zeitpunkt an kommen Schweizer Bürger in der EU in den Genuß der vollen Freizügigkeit. Ab dem sechsten Jahr nach Inkrafttreten – voraussichtlich 2006 – wird die Schweiz versuchsweise den kontingentfreien Personenverkehr mit der EU einführen. Eine Schutzklausel erlaubt der Schweiz während weiteren sechs Jahren die Kontingente wieder einzuführen, falls die Einwanderungsquote aus dem EU-Raum ein bestimmtes Maß überschreitet. Ab dem zwölften Jahr soll der freie Personenverkehr gemäß Gemeinschaftsrecht endgültig verwirklicht werden. In dieser dritten, zeitlich unbefristeten Phase haben sowohl die Schweiz wie auch die EU die Möglichkeit, sich auf eine noch zu vereinbarende Schutzklausel zu berufen, sollte die Freizügigkeit unerwartete Probleme nach sich ziehen. Das Abkommen enthält auch die beschränkte Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs von natürlichen Personen, die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Berufszeugnissen, die Koordination für Sozialversicherungsleistungen und den punktuell erleichterten Erwerb von Immobilien. Die Geltungsdauer wurde vorläufig auf sieben Jahre festgelegt. Ohne gegenteilige Entscheidung der Parteien wird das Abkommen nach Ablauf der Vertragsdauer auf unbestimmte Zeit verlängert. Die Schweiz kann diese Entscheidung gegebenenfalls einem Referendum unterstellen. Allerdings käme im Falle eines Neins zur Weiterführung

die sogenannte „Guillotine“ zur Anwendung, das heißt die anderen sechs Abkommen könnten von der EU ebenfalls gekündigt werden.

Diese komplizierte Regelung mit zahlreichen Zwischenschritten und ausgeklügelten Schutzbestimmungen erfolgt aus innenpolitischen Gründen. Bereits bei der EWR-Abstimmung war die Furcht vor der sofortigen, vollständigen Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes eines der Hauptmotive der Ablehnung. In der Praxis zeigt sich aber, daß bereits heute die bestehenden EU-Kontingente nicht voll ausgenutzt werden und daß der Anteil der EU-Arbeitnehmer in der Schweiz rückläufig ist. Umgekehrt erwies sich die fehlende Freizügigkeit als einer der Hauptnachteile für schweizerische Unternehmen. In Anbetracht der engen Verflechtung und der fortschreitenden Europäisierung der schweizerischen Wirtschaft bietet der erleichterte Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt einen zentralen Vorteil. Dagegen stehen die erheblichen Kosten der verbesserten Leistungen schweizerischer Sozialversicherungen an EU-Arbeitnehmer.

Anrechnung der Wegekosten im Straßengüterverkehr

Das Landverkehrsabkommen sieht die schrittweise gegenseitige Öffnung der Straßen- und Eisenbahn-Verkehrsmärkte für Personen- und Gütertransporte vor. Die Schweiz und die EU vereinbaren die Abstimmung ihrer Verkehrspolitik mit dem Ziel der nachhaltigen Mobilität, des Umweltschutzes, der Vergleichbarkeit der Standards und der Vermeidung von Umwegverkehr. Zentrales Element des Vertrages bildet die schrittweise Erhöhung der im Transitabkommen von 1992 festgeschriebenen Gewichtslimite für Lastwagen parallel zur Erhöhung der Besteuerung des Straßengüterverkehrs. Gleichzeitig soll die Umlagerung des Transitverkehrs von der Straße auf die Schiene durch ein konkurrenzfähiges Bahnangebot im Alpenraum angestrebt werden. Die schweizerischen Bestimmungen über technische Kontrollen und Gewichtslimiten für Lastwagen werden schrittweise an die EU-Bestimmungen angepaßt. Das in der Schweiz bestehende Nachfahrverbot wird beibehalten, die Zollabfertigung jedoch erleichtert.

Das Landverkehrsabkommen begründet ein neues, einvernehmliches Transitregime im Alpenraum. Für die EU bedeutsam ist, daß die schrittweise Einführung von Gebührensystemen verankert wird, die sich am Verursacherprinzip orientieren. Zentral für den Erfolg des Abkommens ist die Verbesserung des Bahnangebotes. Da aufgrund des relativ engen Rahmens bei der Fiskalität und der fehlenden Bahnkapazität bis zur Inbetriebnahme des ersten Alpen-Basis-Tunnels der Alpenschutzartikel nicht voll umgesetzt werden kann, hat die schweizerische Regierung ein Auffangnetz von Bahnsubventionen im Umfang von maximal 190 Mio. Euro pro Jahr und weitere flankierenden Maßnahmen beschlossen.

Partielle Vollintegration in den europäischen Luftverkehrsmarkt

Das Luftverkehrsabkommen regelt, auf Grundlage der Gegenseitigkeit, den Zugang schweizerischer Fluggesellschaften zum liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt. Im Unterschied zu den anderen Abkommen wird beim Luftverkehrsabkom-

men das bestehende relevante EG-Recht auf die Schweiz ausgedehnt (partielle Vollintegration). Die Schweiz übernimmt in der Substanz etwa die gleichen Bestimmungen wie sie in der EU gelten, allerdings mit einer Einschränkung im Bereich der Verkehrsrechte, die den schweizerischen Fluggesellschaften nur etappenweise zugestanden werden. Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit werden verboten und natürliche und juristische Personen aus der Schweiz jenen der Gemeinschaft gleichgestellt, das heißt sie erhalten im Bereich der Luftfahrt die Niederlassungs- und Investitionsfreiheit. Die Gemeinschaftsinstitutionen erhalten Überwachungs- und Kontrollkompetenzen im Bereich des Wettbewerbsrechtes, nicht aber in Bezug auf staatliche Beihilfen und Einschränkungen der Landrechte aus Umweltschutzgründen. Im Gegenzug erhält die Schweiz das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen der entsprechenden Wettbewerbsausschüsse der EU.

Die Wettbewerbsposition schweizerischer Fluggesellschaften verbessert sich erheblich. Sie kommen in den Genuß der Freiheit der Preis- und Flugplangestaltung, das heißt es sind keine Genehmigungen für Tarife und Flugrouten mehr nötig. Neue, kommerziell wünschbare Ziele können angefliegen werden. Eine schweizerische Fluggesellschaft wird in Zukunft die Mehrheit an einer Fluggesellschaft der Gemeinschaft übernehmen können, ohne daß diese ihren Gemeinschaftscharakter und die sich daraus ergebenden Rechte verliert.

Landwirtschaft

Das Landwirtschaftsabkommen sieht einerseits den Abbau von Zöllen für Milchprodukte, Gemüse, Früchte, Gartenbau sowie Fleischspezialitäten und andererseits Erleichterung bei den technischen Vorschriften vor. So wird im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich die Gleichwertigkeit der Kontrollsysteme anerkannt. Damit soll der Handel von Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der EU erheblich liberalisiert werden. Insbesondere werden die Exportchancen für schweizerische Agrarprodukte verbessert. Dies ist notwendige Voraussetzung für den Erfolg der laufenden Agrarreform, welche die garantierten Preise von Agrarrohstoffen zugunsten von nicht an die Produktionsmenge anknüpfenden Direktzahlungen reduziert.

Technische Handelshemmnisse

Der Handel von Industrieprodukten zwischen der Schweiz und der EU wird durch das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Prüfberichten, Zertifikaten und Konformitätszeichen für Ursprungsprodukte vereinfacht. Das Abkommen sieht vor, daß die im Exportland nach den Bestimmungen der anderen Vertragspartei durchgeführten Bewertungsverfahren anerkannt werden. Damit können kostspielige und aufwendige Doppelprüfungen vermieden werden. Erleichterungen der Zertifizierungsverfahren betreffen insbesondere die schweizerische Maschinen-, Medizin- und Pharma- sowie die Telekom-Industrie.

Zwar beinhaltet das Abkommen weder eine Harmonisierung der Vorschriften für das Inverkehrbringen von Produkten, noch umfaßt es eine systematische

Anerkennung der Gleichwertigkeit der nationalen Vorschriften. Doch in Anbetracht der weitgehenden Eurokompatibilität der schweizerischen Vorschriften dürfte der Effekt der gleiche sein.

Das Abkommen ist für die Schweiz mit hohem High-Tech-Anteil am Export von großer Bedeutung. Insbesondere die Pharmabranche, die Maschinenindustrie, Hersteller von medizinischen Apparaten sowie von Telekomgeräten werden davon profitieren. Das Abkommen bringt Vorteile hinsichtlich Markttransparenz, Marktzugang sowie Vermeidung mehrfacher Zulassungs- und Vermarktungskosten. Gleichzeitig werden die Wartezeiten an den Grenzen verkürzt. Eine vollständige Beseitigung der Zollkontrollen ist allerdings nur durch einen EU-Beitritt möglich.

Öffentliches Beschaffungswesen

In Ergänzung zu den WTO-Vereinbarungen wird der Geltungsbereich der Regeln für die öffentlichen Beschaffungsmärkte auf die Gemeinden ausgedehnt. Neu werden auch Aufträge von konzessionierten privatrechtlichen Unternehmen der Wasser- und Energieversorgung, städtischer und regionaler Nahverkehr, Häfen und Flughäfen sowie Aufträge von öffentlich-rechtlichen Unternehmen aus den Bereichen Eisenbahnen und Telekommunikation erfaßt und ab bestimmten Schwellenwerten den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und Inländerbehandlung unterstellt. Dadurch erreicht die Schweiz das gleiche Liberalisierungsniveau wie die EU. Unterhalb der Schwellenwerte verpflichten sich die Schweiz und die EU, ihre Beschaffungsstellen anzuweisen sowie, wann immer möglich, Anbieter der anderen Vertragspartei nicht-diskriminierend zu behandeln. Die Überwachung des Abkommens wird durch je eine unabhängige Kommission auf Seiten der EU und auf schweizerischer Seite gewährleistet.

Forschung

Das Forschungsabkommen sieht die einem EWR-Staat gleichwertige Beteiligung der Schweiz am fünften Forschungsrahmenprogramm der EU vor. Damit können einerseits Schweizer Forschungsstellen und Wissenschaftler in allen spezifischen Programmen des EU-Forschungsprogramms gleichberechtigt teilnehmen. Andererseits sollen sich EU-Forschungsstellen an schweizerischen Forschungsprogrammen und -projekten beteiligen können. Schweizerische Experten sollen als Beobachter an allen relevanten und programmgestaltenden EU-Ausschüssen teilnehmen. Bis heute konnte sich ein schweizerischer Partner nur projektweise und ohne Projektleitung beteiligen. Ferner braucht dieser Partner wie ein EU-Teilnehmer für die Projektteilnahme nur noch einen Partner aus einem EWR-Land und nicht mehr zwei, wie dies heute der Fall ist. Zudem haben Schweizer Forscher Zugang zu Ergebnissen von Projekten, an deren Durchführung sie nicht beteiligt waren. Die Kosten der Teilnahme der Schweiz am fünften Forschungsrahmenprogramm werden nach einem Beitragsschlüssel berechnet, der demjenigen der EWR-Staaten gleicht.

Integrationspolitische Perspektiven

Seitens der Schweiz besteht der Wunsch nach einer weiteren Verhandlungsrunde. Im Mittelpunkt stehen die Harmonisierung der Wirtschaftsstatistiken, die Liberalisierung des Handels mit verarbeiteten Agrarprodukten (Schokolade etc.), die Beteiligung an EU-Programmen zur Förderung der Film- und Fernsehproduktion und des Jugend- und Studentenaustausches. Dazu kommen neu die Dienstleistungsfreiheit und der verbesserte Zugang zu den liberalisierten Energiemärkten. In Zusatzerklärungen zu den bilateralen Abkommen wurde auch die Aufnahme von Verhandlungen im Bereich des Asylwesens und der justitiellen und strafrechtlichen Zusammenarbeit vereinbart. Die Anschläge nach der Verhaftung von PKK-Chef Abdullah Öcalan oder die Flüchtlingsströme als Folge des Kosovo-Konfliktes haben verdeutlicht, daß hier erheblicher Koordinationsbedarf besteht. Bisher haben die Mitgliedstaaten den Zusatzerklärungen allerdings noch nicht zugestimmt und kein Verhandlungsmandat erteilt.² Seitens der EU werden mit Nachdruck die Koordinierung der Besteuerung von Ersparniserträgen und die verbesserte Zusammenarbeit gegen den Zollbetrug gefordert.

Daß der Bilateralismus an Grenzen stößt ist aus einem Grundsatzpapier der Europäischen Kommission zum künftigen Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU vom Februar 1999 ersichtlich. Die interne Note legt den Mitgliedstaaten nahe, vor der Ratifizierung der abgeschlossenen Abkommen keine weiteren Verhandlungen aufzunehmen. Auch wird bemängelt, daß im Gegensatz zu einem EWR- oder EU-Beitritt der Bilateralismus der wohlhabenden Schweiz den Zugang zum Binnenmarkt praktisch zum Nulltariff erlaube.³ Auch der schweizerische Bundesrat spricht in seiner Botschaft zu den bilateralen Abkommen davon, daß die inhaltlichen und verfahrensmäßigen Grenzen des bilateralen Weges bald einmal erreicht sein werden. Das Vertragswerk geht zwar wichtige und zentrale Fragen der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU an. Doch Bern bleibt weiterhin nur Beobachter ohne Mitspracherechte in einem sich dynamisch verändernden Europa.⁴

Erforderlich ist mittelfristig eine vertiefte Diskussion über die Vor- und Nachteile eines Beitrittes und die damit verbundenen Probleme wie die Auswirkungen auf die direkte Demokratie, die Neutralität oder das Steuersystem. Der Integrationsbericht des Bundesrates vom Februar 1999 bildet einen ersten Schritt dazu. In dieser bisher umfangreichsten Standortbestimmung werden die Optionen Alleingang, EWR-Mitgliedschaft und Beitritt aufgezeichnet, wobei der Bundesrat einmal mehr sein „strategisches Ziel“ der Mitgliedschaft unterstreicht.⁵ Innenpolitisch kommt aber der Ratifizierung der bilateralen Abkommen erste Priorität zu. Kurz- und mittelfristig sind sie das einzig realisierbare Projekt für den konkreten Ausbau der institutionellen Beziehungen zur EU.

Die nun vorliegenden Verträge bilden einen ersten Schritt der Annäherung. Sie erlauben der Schweiz einen Testlauf in politisch umstrittenen Bereichen wie der Personenfreizügigkeit oder der Öffnung des Verkehrsmarktes. Insgesamt bringen die bilateralen Abkommen eine Stabilisierung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsbeziehungen und eine wesentliche Annäherung der schweizerischen Rechts- und Wirtschaftsordnung an die EU. Die weitere Öffnung des schweizeri-

schen Marktes erhöht den Wettbewerb und erfordert erhebliche Reformschritte seitens der Betriebe und des Rechts. Die Entscheidung über die nächsten Integrationsschritte setzt eine innenpolitische Grundsatzdiskussion voraus, die sich bisher noch nicht abzeichnet. Die Bundesratsparteien der Sozialdemokraten, Freisinnigen und Christlichen Volkspartei sowie die Grünen haben sich mehr oder weniger deutlich für einen Beitritt ausgesprochen. Die vierte Regierungspartei, die Schweizerische Volkspartei, wehrt sich weiterhin kategorisch gegen eine Annäherung. Dies fällt insofern ins Gewicht, als sie in den jüngsten Wahlen ihre Position erheblich ausbauen konnte und sich zunehmend als Anti-EU-Kraft versteht. Dafür zeichnet sich eine verstärkte Einbeziehung der Kantone in die Europapolitik ab. Im Frühjahr 1999 stimmte die schweizerische Bevölkerung knapp einer neuen Bundesverfassung zu, die am 1. Januar 2000 in Kraft tritt. Sie räumt den Kantonen eine größere Mitwirkung in der Außenpolitik ein. In jenen Bereichen, die in ihre Zuständigkeit fallen, werden die Kantone künftig direkt an internationalen Verhandlungen beteiligt werden. Die in den bilateralen Verhandlungen entwickelte Praxis wird somit verfassungsrechtlich verankert.⁶

Anmerkungen

- 1 Die Originaltexte der sieben Abkommen sind im Internet abrufbar unter URL: <http://www.europa.admin.ch>. Seit Mitte 1999 liegen die Fassungen in den elf Amtssprachen vor.
- 2 Neue Zürcher Zeitung v. 4.5.1998.
- 3 NZZ v. 25.2.1999.
- 4 Schweizerischer Bundesrat: Schweiz – Europäische Union: Integrationsbericht v. 3.2.1999, 037.623d, Bern 1999.
- 5 Ebd.
- 6 Art. 55, BV (neu). Siehe auch die Botschaft des Bundesrates vom 17.12.1997 über ein Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Außenpolitik des Bundes, BBl 1998 I, S. 1161ff.

Weiterführende Literatur

- Amgwerd, Matthias: Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz, Basel 1998.
- Cottier, Thomas; Alwin R. Koppe (Hrsg.): Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union - Brennpunkte und Auswirkungen, Zürich 1998.
- Epiney, Astrid; Karin Siegwart (Hrsg.): Démocratie directe et Union européenne, Fribourg 1998.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe „Euro“: Die Schweiz und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Bern 1998.
- Schweizerischer Bundesrat: Schweiz – Europäische Union: Integrationsbericht v. 3.2.1999, 037.623d, Bern 1999.
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft zu den sektoriellen Abkommen Schweiz-EU. Provisorische Fassung v. 26.4.1999. Bern 1999.