

Die Beziehungen der Schweiz zur EU

Die Schweiz unterhält enge Beziehungen zur Europäischen Union (EU), die vor allem durch die Bilateralen Verträge I und II geregelt sind. Diese Beziehungen entwickeln und verändern sich laufend. Dieser Text bietet einen Überblick über aktuelle und zukünftige Entwicklungen sowie den momentanen Stand der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU.

Status Quo der Beziehungen Schweiz – EU

Die Schweiz ist kein Mitglied der EU. Die beiden Parteien regeln ihre Berührungspunkte auf bilateralem Weg. Das heisst, es werden jeweils Verträge über einzelne Themengebiete abgeschlossen, um Rechtssicherheit zu schaffen.

Doch wie kam es zur Entwicklung des bilateralen Wegs? Ob die Schweiz in die EU eintreten soll, war immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Im Jahr 1992 stimmten die Schweizer Bürger aufgrund einer Volksinitiative über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab. Ein EWR-Beitritt wurde als grosser Schritt in Richtung EU-Mitgliedschaft gesehen. Die Schweizer Bevölkerung lehnte die Initiative allerdings ab. 2016 zog der Bundesrat deshalb das bis dahin pendente Beitrittsgesuch zur EU zurück. Dies hat so lange gedauert, weil der Bundesrat zuerst die weiteren politischen Entwicklungen im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU abwarten wollte.

Da die Schweiz und die EU wirtschaftlich und politisch stark vernetzt sind, beschlossen beide Parteien, die Beziehungen durch verschiedene bilaterale Abkommen zu regeln. Die wichtigsten sind die bilateralen Verträge I und II. Es gibt

noch weitere bilaterale Abkommen, auf die in diesem Text aber nicht weiter eingegangen wird.

Die bilateralen Verträge geniessen in der Bevölkerung Rückhalt: Gemäss dem Sorgenbarometer der Credit Suisse von 2017 sind 60% der Schweizer Bürger für eine Erhaltung der Bilateralen Verträge und lediglich 28% für die Kündigung. Einen EU-Beitritt der Schweiz befürworten lediglich 21% der Schweizerinnen und Schweizer.

Bilaterale Verträge

Die bilateralen Verträge sind die Grundlage der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Sie bestehen aus den Bilateralen I und II, wobei jeweils mehrere Abkommen an einen Vertrag gebunden sind.

• Bilaterale I

Die ersten sieben bilateralen Abkommen beschäftigten sich vor allem mit der Liberalisierung und Marktöffnung. Sie beinhalten die Regelung von:

- Personenfreizügigkeit
- Technischen Handelshemmnissen
- Öffentlichem Beschaffungswesen
- Landwirtschaft
- Forschung
- Luftverkehr
- Landverkehr

• Bilaterale II

Mit den bilateralen Verträgen II wurde die Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich verstärkt sowie auf weitere Bereiche ausgedehnt:

- Schengen (Abschaffung Grenzkontrollen) & Dublin (Regelung Asylantträge)

Zusammenfassung

Die Schweiz ist kein Mitglied der EU. Beide Parteien unterhalten aber enge Beziehungen zueinander. Dies tun sie momentan auf dem Weg der bilateralen Verträge. Das heisst, es werden zu bestimmten Themen der Zusammenarbeit beidseitige Verträge über die Rahmenbedingungen geschlossen. Diese Rahmenbedingungen drehen sich vorwiegend um wirtschaftliche und politische Themen. Die wichtigste Thematik ist der freie Personen- und Warenverkehr.

Vor allem die Personenfreizügigkeit sorgt in der Schweizerischen Politik immer wieder für Diskussionen. Die «Volksinitiative gegen Masseneinwanderung», die 2014 von der Schweizerischen Bevölkerung knapp angenommen wurde, wollte die Zuwanderung durch die Wiedereinführung von Kontingenten (siehe Einfach erklärt) beschränken. Dies war ein Widerspruch zum Abkommen für Personenfreizügigkeit. Eine Einführung von Kontingenten hätte wahrscheinlich zur Kündigung jenes Abkommens geführt. Aufgrund der Guillotine-Klausel wären dadurch alle Abkommen der Bilateralen Verträge I gekündigt gewesen. Das Parlament entschied sich mit dem Inländervorrang jedoch für eine Umsetzung, welche jenes Abkommen nicht tangiert. Die Personenfreizügigkeit gilt also weiterhin.

Wie sich die Beziehungen der Schweiz und der EU weiterentwickeln, ist schwierig vorzusagen. Zum einen hängt dies von der politischen Stimmung in der Schweiz ab: Momentan stehen zwei neue Initiativen zur Kündigung der Personenfreizügigkeit bereit. Zum anderen hängt die Entwicklung auch von der politischen Situation der EU ab. Nach dem Austrittsbeschluss von Grossbritannien aus der EU will die EU keine Anreize für weitere Austrittsbegehren von anderen Mitgliedstaaten schaffen.

- Zinsbesteuerung
- Landwirt. Verarbeitungsprodukte
- MEDIA (Zusammenarbeit in Film-/ Fernsehindustrie)
- Umwelt
- Statistik
- Betrugsbekämpfung
- Ruhegehälter
- Bildung, Berufsbildung, Jugend-Briefwechsel

«Guillotine-Klausel»

Die Guillotine-Klausel ist Bestandteil der Bilateralen Verträge I. Sie besagt, dass wenn eines der obengenannten Abkommen gekündigt wird, automatisch alle sieben Abkommen gekündigt sind. Damit soll verhindert werden, dass eine Vertragspartei nur noch die für sie vorteilhaften Verträge weiterlaufen lässt und die anderen kündigt.

Kohäsionsmilliarde

Ende 2017 hat der Bundesrat angekündigt, Verhandlungen mit der EU über eine erneute Kohäsionsmilliarde aufzunehmen. Dabei geht es um die Überweisung eines Betrags von 1,3 Milliarden Franken an strukturschwächere EU-Mitgliedstaaten. Der Grossteil des Geldes soll für Bildungsprojekte verwendet werden, rund 200 Millionen Franken sind dem Bereich „Migration“ gewidmet. Befürworter argumentieren, dass dieses Geld wichtig für die Stabilität Europas sei. Gegner sehen darin ein Geschenk auf Kosten der Steuerzahler ohne Gegenleistung der EU. Bereits über den Zeitraum von 2007 bis 2017 hat die Schweiz einen Betrag in gleicher Höhe mit dem gleichen Zweck an EU-Mitgliedstaaten überwiesen.

Fokus Personenfreizügigkeit

Die Personenfreizügigkeit ist ein Abkommen der Bilateralen Verträge I. Dieses gibt Schweizer Staatsangehörigen das Recht, ihren Wohn- und Arbeitsort innerhalb der EU frei zu wählen. Im Gegenzug dürfen sich EU-Bürger in der

Schweiz niederlassen und auch hier arbeiten. Die Bedingungen sind, dass die betroffenen Personen einen Arbeitsvertrag haben und krankenversichert sind. Das Abkommen gilt seit 2002, wobei es zuerst nur auf die klassischen EU-Staaten angewendet wurde (ohne Oststaaten). Durch mehrere Volksabstimmungen wurde es auf die jüngeren EU-Mitgliedstaaten (zum Beispiel Bulgarien und Rumänien im Jahr 2009 oder Kroatien im Jahr 2017) ausgeweitet. Der Bundesrat behält sich vor, die Zuwanderung gewisser Nationalitäten trotzdem zu begrenzen. Für die Bürger aus Rumänien und Bulgarien hat er dies Mitte 2017 durch die Anrufung der Ventilklausel getan (siehe „Einfach erklärt“). Gemäss dem Staatssekretariat für Migration sind im Jahr 2016 rund 78'738 Personen aus der EU in die Schweiz eingewandert. Dies sind rund 2.4 Prozent weniger als 2015, als es noch 81'500 Personen waren.

Initiative «Gegen Masseneinwanderung»

2014 nahm die Schweizer Bevölkerung die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» knapp an. Die Initianten waren der Meinung, dass der Einfluss der Schweiz auf die Steuerung der Einwanderung zu gering ist. Die Personenfreizügigkeit sollte deshalb durch jährliche Höchstzahlen (Kontingente) an Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Bürger ersetzt werden. Die Initiative sollte auf alle ausländischen Bürger Anwendung finden, wodurch ein Widerspruch zur Personenfreizügigkeit entstand.

Als Folge der Annahme sistierte die EU die Schweizer Beteiligung am Forschungsprogramm Horizon 2020 und am Studierendenaustauschprogramm Erasmus. Der Schweizer Antrag auf eine Neuverhandlung der Personenfreizügigkeit wurde von der EU abgelehnt. In der Schweiz wurde kurz nach der Annahme die Initiative «Raus aus der Sackgasse» (Rasa) lanciert, die den Verfassungsartikel der «Initiative gegen Masseinwanderung» ersatzlos streichen will. Ein

Einfach erklärt

Die Europäische Union

Die Europäische Union ist ein Staatenverbund aus aktuell 28 Mitgliedsstaaten, die in einer wirtschaftlichen und politischen Partnerschaft miteinander stehen. Das übergeordnete Ziel der Union ist der innereuropäische Frieden. Dies soll durch gemeinsame Grundfreiheiten und Gesetze sowie gegenseitige Abhängigkeiten erreicht werden. Zu letzteren gehören der freie Personenverkehr und der Warenverkehr. Aber auch Geldtransfer und Dienstleistungen wie Stromversorgung oder Versicherungen sollen innerhalb der EU frei bezogen oder abgeschlossen werden können. In einem halben Jahrhundert entwickelte sich die EU von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft zusätzlich zu einer politischen Union mit einer Einheitswährung (Euro) und dem grössten Binnenmarkt der Welt.

Ventilklausel

Die Ventilklausel ist eine Einschränkung des Personenfreizügigkeitsabkommens. Sie erlaubt es dem Bundesrat, Kontingente temporär für bestimmte Nationalitäten einzuführen, wenn gewisse Höchstzahlen an Zuwanderern erreicht sind. Per 1. Juni 2017 hat der Bundesrat die Ventilklausel für Personen aus Bulgarien und Rumänien angerufen.

Kontingente

Im Zusammenhang mit dem Personenverkehr bedeuten Kontingente eine Obergrenze an ausländischen Staatsbürgern, die jährlich in ein Land zugelassen werden. Kommen Kontingente in der Schweiz zum Einsatz, legt der Bundesrat eine Obergrenze fest. In einem zweiten Schritt spricht er jedem Kanton ein Kontingent für neue Aufenthaltsbewilligungen zu. Das heisst, dass jeder Kanton eine individuelle Obergrenze an Bewilligungen erhält.

Jahr später hatte die Initiative genug Unterschriften beisammen und wurde eingereicht. Voraussichtlich Ende 2018 oder im Jahr 2019 kommt es zur Volksabstimmung.

Die Umsetzung der «Initiative gegen Masseinwanderung» auf Gesetzesebene sorgte im Parlament für hitzige

Debatten. Ende 2016 entschieden sich National- und Ständerat für eine Umsetzung, die ihrer Ansicht nach kompatibel mit dem Abkommen zur Personenfreizügigkeit ist. Im Zentrum steht ein sogenannter Inländervorrang. Das bedeutet, dass Arbeitgeber im Fall von hoher Arbeitslosigkeit in bestimmten Branchen oder Regionen zuerst Arbeitskräfte im Inland suchen müssen, bevor sie Personen aus dem Ausland anstellen. Höchstzahlen oder Kontingente, wie dies von der «Initiative gegen Masseinwanderung» verlangt wurde, sieht das Gesetz keine vor. Befürworter der Initiative sahen die entsprechende Vorlage als nicht umgesetzt an und erklärten, dass sich die Einwanderung dadurch nicht reduzieren liesse, wodurch der Auftrag der Initiative nicht erfüllt sei. Gegner verwiesen auf den erlaubten Interpretationsspielraum bei der Umsetzung und die Bedeutung der Bilateralen Verträge, die durch jene Umsetzung gewahrt werden können. Die EU zeigt sich mit der Umsetzung durch einen Inländervorrang einverstanden und sah die bilaterale Abkommen durch das neue Gesetz nicht tangiert. Die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU gilt also weiterhin.

Entwicklung der Beziehungen Schweiz – EU

Abkommen über institutionelle Fragen

Die Schweiz und die EU verhandeln seit drei Jahren über ein Abkommen zu institutionellen Fragen. Die Verhandlungen waren eine Bedingung der EU, damit die Schweiz weiterhin Zugang zum Binnenmarkt erhält. Das Abkommen beinhaltet sensible Themen. So soll es klären, wie die Schweiz ihr Recht an die sich wandelnden Normen des EU-Binnenmarkts anzupassen hat. Zudem soll entschieden werden, wie bei Auslegungsproblemen der bilateralen Verträge vorzugehen ist. Die Schweiz möchte bei den Verhandlungen den Marktzugang sicherstellen und ihre Unabhängigkeit wahren. Gleichzeitig wird sie Zugeständnisse machen, wie der Bundesrat

bekannt gab. Dies zum Beispiel durch eine dynamische Übernahme von EU-Recht. Im Gegensatz zur automatischen Übernahme werden die EU-Beschlüsse bei einer dynamischen Übernahme vom Bundesrat und dem Parlament zuerst beraten und möglicherweise angepasst. Erst in einem zweiten Schritt werden diese ins Schweizer Recht übertragen. Dies ist politisch jedoch umstritten. Die Verhandlungen über institutionelle Fragen sind nicht abgeschlossen. Werden Ergebnisse erzielt, müssen National- und Ständerat diesen zustimmen. Wird das Referendum ergriffen, kommt es zu einer Volksabstimmung. Kritiker befürchten, dass eine Einigung über die institutionellen Fragen zu einem Autonomieverlust der Schweiz führen wird, die mit einer vermehrten Übernahme von EU-Normen verbunden ist. Gemäss Befürwortern könnte eine Ablehnung zu Rechtsunsicherheiten bezüglich des Zugangs zum Binnenmarkt für Schweizer Unternehmen führen und das Klima zwischen der Schweiz und der EU beeinträchtigen.

Entwicklungen in der Schweiz

Rund um die Beziehungen der Schweiz und der EU bleibt das Abkommen für Personenfreizügigkeit im Fokus. Die Schweizerische Volkspartei (SVP) hat Mitte 2017 eine «Begrenzungsinitiative» lanciert, welche die Personenfreizügigkeit abschaffen will. Des Weiteren hat die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) eine «Initiative zur Kündigung der Personenfreizügigkeit» lanciert. Beide Initiativen würden gemäss Guillotine-Klausel zur Kündigung aller Bilateralen Abkommen I führen. Die AUNS möchte dadurch Neuverhandlungen mit der EU über die Abkommen der Bilateralen I erwirken. Sollten die Initiativen genügend Unterschriften erhalten, wird die Schweizer Bevölkerung über beide Vorlagen abstimmen. Eine Annahme der Initiativen hätte grosse Auswirkungen auf das Verhältnis der Schweiz zur EU, wobei die genauen Entwicklungen schwierig vorauszusagen

sind. Es bestehen Möglichkeiten von einer Kündigung der bilateralen Verträge seitens der EU bis zu Neuverhandlungen zwischen der EU und der Schweiz. Sicher ist, dass eine Annahme der Initiativen die Aushandlung neuer Abkommen mit der EU erschweren würde. Zudem würde die Planungs- und Rechtssicherheit für Schweizer Unternehmen, die in die EU exportieren oder in der EU tätig sind, verringert.

Entwicklung in der EU

Im Sommer 2016 hat Grossbritannien in einer Volksabstimmung den Austritt aus der EU beschlossen. Die EU hat daraufhin betont, dass sie weiterhin enge Beziehungen zu Grossbritannien unterhalten will, aber dass Grossbritannien nicht mehr uneingeschränkt vom Binnenmarkt profitieren darf. Die genauen Auswirkungen dieses Entscheides auf das Verhältnis der EU mit der Schweiz sind schwierig abzuschätzen. Eine Möglichkeit wäre, dass die EU den Druck auf die Schweiz erhöht. Dies wäre insbesondere auf den Bereich der Übernahme von EU-Recht oder der Anerkennung von Gerichtsentscheiden eine Möglichkeit. Das Ziel der EU wäre dadurch, zu verhindern, dass der bilaterale Weg eine zu attraktive Signalwirkung hat und möglicherweise weitere Mitgliedstaaten mit einem Austritt aus der EU und anschliessenden bilateralen Verträgen liebäugeln. Insbesondere aufgrund erstarkenden EU-kritischen Parteien in gewissen Mitgliedstaaten ist die EU darauf bedacht, den europäischen Zusammenhalt zu wahren. Eine andere Möglichkeit wäre eine stärkere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit von Grossbritannien und der Schweiz, welche die strategische Position der beiden Staaten gegenüber der EU stärkt. Wie sich die Situation entwickelt, lässt sich nicht voraussagen. Der Austritt von Grossbritannien aus der EU wird voraussichtlich im März 2019 erfolgen. Da die Einigung mit Grossbritannien für die EU hohe Priorität hat, ist fraglich, ob die Beziehungen zur Schweiz in dieser Zeit stark weiterentwickelt werden.

Literaturverzeichnis:

- Auns (2017). *Auns lanciert Kündigungsinitiative*. Gefunden unter: <https://auns.ch/auns-lanciert-kuendigungs-initiative/>
- Die Welt (2017, 27. April). *Merkel kündigt vor EU-Gipfel harte Linie für Brexit-Verhandlungen an*. Gefunden unter: <https://www.welt.de/newsticker/news1/article164058790/Merkel-kuendigt-vor-EU-Gipfel-harte-Linie-fuer-Brexit-Verhandlungen-an.html>
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2017a, März). *Entwicklung der Beziehungen Schweiz – EU*. Gefunden unter: https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/fs/FS-Entwicklung-Beziehungen-CH-EU_de.pdf
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2017b, September). *Institutionelle Fragen*. Gefunden unter: https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/11-FS-Institutionelle-Fragen_de.pdf
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2017c). *Bilaterale I*. Gefunden unter: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/ueberblick/bilaterale-1.html>
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2017d). *Bilaterale II*. Gefunden unter: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/ueberblick/bilaterale-2.html>
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2017e). *Bilaterale Abkommen ab 2004*. Gefunden unter: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/ueberblick/bilaterale-ab-2004.html>
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2017f, September). *FAQ Institutionelle Fragen*. Gefunden unter: https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fag/FAQ-Institutionelles_de.pdf
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (2017). *Bundesrat ruft Ventilklausel an für Erwerbstätige aus Bulgarien und Rumänien*. Gefunden unter: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-05-100.html>
- gfs.bern (2017). 41. *Credit Suisse Sorgenberater*. Gefunden unter <http://www.gfsbern.ch/DesktopModules/EasyDNN-News/DocumentDownload.ashx?portalid=0&moduleid=677&articleid=1513&documentid=1380>
- Neue Zürcher Zeitung (2016, 27. April). *Burkhalters Optimismus in Brüssel*. Gefunden unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/verhandlungen-ueber-eu-rahmenabkommen-burkhalters-optimismus-in-bruessel-ld.16403>
- Neue Zürcher Zeitung (2016, 29. November). *Positive Rauchzeichen aus dem EU-Parlament*. Gefunden unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/bericht-des-europaeischen-parlament-inlaendervorrang-light-als-loesung-fuer-die-krise-ld.131428>
- Neue Zürcher Zeitung (2016, 16. Dezember). *Harte Worte bei Verabschiedung der MEI-Umsetzung*. Gefunden unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/zuwanderung-nochmals-harte-worte-zur-mei-umsetzung-ld.135121>
- Neue Zürcher Zeitung (2017, 19. Juni). *Brexit und seine Folgen*. Gefunden unter: <https://www.nzz.ch/finanzen/auswirkungen-auf-die-schweiz-brexit-und-seine-folgen-ld.1301682>
- Schweizer Radio und Fernsehen SRF (2016, 24. November). *Der Brexit verkompliziert das Verhältnis der Schweiz zur EU*. Gefunden unter: <https://www.srf.ch/news/schweiz/der-brexit-verkompliziert-das-verhaeltnis-der-schweiz-zur-eu>
- Schweizer Radio und Fernsehen SRF (2017, 23. November). *Noch ist die Kohäsionsmilliarde nicht durchs Parlament*. Gefunden unter: <https://www.srf.ch/news/schweiz/beziehungen-schweiz-eu-noch-ist-die-kohaesionsmilliarde-nicht-durchs-parlament>
- Staatssekretariat für Migration (2017). *Personenfreizügigkeit Schweiz – EU/EFTA*. Gefunden unter: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/fza_schweiz-eu-efta.html
- Tages-Anzeiger (2017, 24. September). *Die SVP will das totale Freizügigkeitsverbot*. Gefunden unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/sonntagszeitung/die-svp-will-das-totale-freizuegigkeitsverbot/story/15660227>