



EUROPÄISCHE UNION

Delegation der Europäischen Kommission für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

# Die Europäische Union – eine politische Innovation, die auf Fairness basiert

Dr. Michael Reiterer  
Botschafter

[Lions Club Brugg, Brugg, 08. März 2011]

Check Against Delivery  
Seul le texte prononcé fait foi  
Es gilt das gesprochene Wort

[Anrede]

1950 machte Robert Schumann den revolutionären Vorschlag, auf dem Kontinent Europa Frieden zu schaffen. Heute scheint uns dieser Vorschlag nicht mehr revolutionär, sondern normal. Vor gut 60 Jahren war der Weg zum heutigen Konstrukt EU jedoch noch nicht absehbar. Die Tatsache, dass aus dem einstigen "Friedensprojekt Europa" ein transnationales Gebilde, ein Konstrukt "*sui generis*", das kein Staat, sondern eine besondere Form eines Staatenbundes verkörpert, der dennoch vereinzelt staatliche Funktionen ausübt, knapp ½ Mia. Unionsbürger aus 27 Staaten und 23 Sprachräumen geworden ist, spricht für die Innovationskraft der EU. Widmen wir doch zur Abwechslung mal nicht der EU als Wirtschaftsraum, sondern der "politischen Innovation" der EU unsere Aufmerksamkeit.

## Die politische Innovation EU

Innovation bedeutet wörtlich "Neuerung", der Begriff beinhaltet also etwas "neu Geschaffenes", eine Idee, die für eine Gesellschaft relevant wird - so habe ich es zumindest der Einstiegspräsentation ihres Präsidenten, Herrn Werner Lüthy, entnommen. Im Gegensatz zu Entwicklungsprojekten enthalten Innovationsprojekte Unwägbarkeiten und Risiken. Sie sind sowohl von *unklaren* Zielen wie auch *unklaren* Mitteln gekennzeichnet. Somit ist Innovation per Definition immer auch ein dynamischer Prozess und damit ganz natürlich mit Risiken behaftet – Riskvermeider oder Konservative sind daher meist keine gute Innovatoren.

Das Projekt der europäischen Integration erfüllt alle Konnotationen einer (politischen) Innovation – daher ist die EU auch mit Risiko behaftet.

Die „Idee Europa“ ist kein fertiges Produkt, sondern eine permanente Herausforderung, eine ständige Baustelle die nach Innovation verlangt. Die Mitgliedschaft in der Union ist daher ein dauernder Verhandlungsprozess. *Robert Schuman* war von Anfang an klar, dass Zusammenarbeit und Integration ein dynamischer Prozess sein muss und keine fertige Blaupause: "Europa lässt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen" verkündete er in seiner bekannten Erklärung, der wir uns am 9. Mai jedes Jahres erinnern. Davon ausgehend entwickelte sich die EU als

generationenübergreifendes *Innovationsprojekt* - von der Montanunion bis zur heutigen Europäischen Union in der Form des Vertrages von Lissabon, nach Rom, Maastricht, Amsterdam und Nizza ein weiterer Zwischenstopp auf der europäischen Reise.

Dieser dauernde Veränderungs- und Innovationsprozess verlief und verläuft natürlich nicht immer reibungslos und ohne Rückschläge, nie linear sondern einem Aktienkurs vergleichbar. Dies provoziert Ängste und Widerstände, die häufig auf ein "nicht Wollen", teilweise aber sicherlich auch auf ein "nicht (vorstellen?) Können" zurückzuführen sind. Die Innovation EU erfuhr diesen Widerstand deutlich zuletzt bei den ablehnenden Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden und beim Vertrag von Lissabon in Irland – auch über Maastricht musste mehrfach abgestimmt werden. Genau solcher Widerstand ist es aber, der die Innovation täglich fördert und fordert: bewältigte Krisen machen stark, oder um ein bekanntes Bild zu verwenden: Bleibt der Fahrradfahrer stehen, fällt er um.

Die EU ist aber nicht nur eine politische Innovation. Als sie sich im Rahmen der Lissabonner Strategie am Beginn des neuen Jahrtausends auf die Fahne schrieb, die „dynamischste und wettbewerbsfähigste wissensbasierte Wirtschaftsregion der Welt“<sup>1</sup> binnen zehn Jahren werden zu wollen, so hatte dies wenig mit politischer Nabelschau zu tun. Die Idee griff, aber das Ziel wurde nicht erreicht – ein neues Projekt wurde geboren: "Europa 2020 Strategie"<sup>2</sup>. Sie hat als "flagship"-Initiative die Schaffung einer "Innovationsunion" als Hauptprojekt definiert, um die Innovation zu fördern.

Am ersten Innovationsgipfel in Brüssel 2009 wies Kommissionspräsident Barroso darauf hin, dass Innovation die einzige Möglichkeit sei, dem gesellschaftlichem Wandel und den daraus resultierenden Ansprüchen nachzukommen und im globalen wirtschaftlichen Wettbewerb zu bestehen.<sup>3</sup> Innovation ist der Schlüssel zur Schaffung von Arbeitsplätzen, einer grüneren Gesellschaft und einer gesteigerten Lebensqualität, aber auch unerlässlich um die globale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.<sup>4</sup>

Um dieses hochgesteckte Ziel zu erreichen, sind besondere Anstrengungen notwendig: Im letzten Jahrzehnt hat die EU, hat Europa, nämlich im Vergleich zu den aufstrebenden Märkte

---

<sup>1</sup> [http://www.eu2007.de/de/Policy\\_Areas/European\\_Council/Lissabon.html](http://www.eu2007.de/de/Policy_Areas/European_Council/Lissabon.html)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/speech\\_barroso\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/speech_barroso_en.pdf)

in Übersee relativ verloren, da diese innovativer waren, weshalb sich die EU und ihre Mitgliedstaaten im jüngsten Leistungsanzeiger (IUS 2010)<sup>5</sup> mit einem Rückstand auf die bedeutendsten Konkurrenten konfrontiert sahen.

Mit Hilfe der Strategie der "Innovationsunion", die 30 Schlüsselinitiativen enthält, will die EU ihre Innovationsleistung im internationalen Vergleich steigern. Die Förderung von Spitzenleistungen in der Entwicklung von Ausbildung, Forschung und Entwicklung sind wichtige Ziele, die Konzentration der EU-Förderinstrumente auf Prioritäten der Innovationsunion, die Vereinfachung des Zugangs zu finanziellen Mitteln für innovative Unternehmen und die Schaffung eines einheitlichen Innovationsmarktes<sup>6</sup> wichtige Mittel.

Die Bedeutung, welche die EU Innovation zumisst, verdeutlicht sich auch im Siebten Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung<sup>7</sup>, das für den Zeitraum von 2007-2013 mit einem Gesamtbudget von über 50 Mrd. EUR ausgestattet ist. Es bündelt alle forschungsverwandten EU-Initiativen unter einem gemeinsamen Dach und ist ein wesentlicher Pfeiler des Europäischen Forschungsraumes (EFR)<sup>8</sup>. Die Ziele des RP7 sind in vier Kategorien unterteilt (Zusammenarbeit, Ideen, Menschen und Kapazitäten) und auf die Hauptbereiche der EU-Forschungspolitik abgestimmt.

All diese Ziele könnten jedoch nicht erreicht werden, wenn die EU ihrer Arbeit nicht ein grundlegendes Fairnessverständnis unterlegen würde. Beschäftigen wir uns damit:

## **Fairness in der EU**

Schon in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union kommt der Fairnessgedanke in verschiedenen Punkten zum Ausdruck: Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist Basis allen Handelns. Würde die Europäische Union nicht auf einem grundlegenden Fairness-Verständnis basieren, hätte sie in ihrer heutigen Form nie entstehen können. Der Begriff *Fairness ist Ausdruck einer nicht gesetzlich geregelten Vorstellung individueller Gerechtigkeit*. Gemeinhin werden darunter auch (Spiel-) Regeln verstanden, auf die sich am

---

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm?pg=intro](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=intro)

<sup>5</sup> Zur Information: Im selben Index schnitt die Schweiz als "innovativste" Volkswirtschaft Europas ab!

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/iu-scoreboard-2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/iu-scoreboard-2010_en.pdf)

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm?pg=action-points](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=action-points)

<sup>7</sup> [http://cordis.europa.eu/fp7/understand\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/understand_en.html)

<sup>8</sup> <http://cordis.europa.eu/era/>

Kooperationsprozess beteiligte Partner verständigen. Fairness zeichnet sich dadurch aus, dass nicht Unbeteiligte, die Allgemeinheit und künftige Generationen mit Nachteilen belastet werden, die die Beteiligten selbst hätten vermeiden müssen. Entscheidend ist, was für ein Fairness-Verständnis vorliegt: Fairness bedeutet häufig Gleichbehandlung, diese soll aber *nicht auf das Ergebnis, sondern auf die Fairness und Gleichheit in der Ausgangslage bezogen sein!* Im Rahmen ihrer (subsidiären) Kompetenzen misst die EU dem Schaffen von Fairness zentrale Bedeutung zu.

### *Zum einzelnen Staat in der EU*

Gerade in der Schweiz wird oftmals der Verdacht geäussert, innerhalb der EU werden kleinere Staaten aufgrund ihrer mangelnden Grösse übergangen, könnten nicht mitentscheiden... Angesichts der Tatsache, dass 21 der 27 Mitgliedstaaten mittelgrosse oder kleine Staaten sind, eine zu hinterfragende Vermutung. Zum einen wird dabei vergessen, dass die EU ursprünglich von 3 grossen und 3 kleinen Staaten (Benelux) gegründet wurde. Die kleinen Staaten fürchteten damals keine Diskriminierung, weil die EU vom Beginn so aufgebaut war, dass sie tendenziell die kleinen Staaten gegenüber den grossen besserstellt.

Dieses Prinzip gilt auch heute noch. Jeder Mitgliedstaat, unabhängig von Grösse, Bevölkerung und ökonomischer Stärke stellt einen Kommissar – Deutschland ebenso wie Malta, wer ist da bevorzugt? Das so genannte "**Gemeinschaftsinteresse**" stellt sicher, dass der Kommission das exklusive Recht vorbehalten ist, rechtliche Vorschläge im Bereich der Gemeinschaftskompetenz zu machen. Dadurch wird verhindert, dass nationale Interessen durch Gesetzgebungsvorschläge von Mitgliedstaaten europäischen Interessen übergeordnet sind und dass ein Staat seine nationalen Interessen über jene anderer Staaten stellen kann.

Im Ministerrat stellt ebenfalls jeder Mitgliedstaat einen Vertreter. Grundsätzlich entscheidet dieser Rat mit qualifizierter Mehrheit. Dies führt zu einer Diskriminierung der bevölkerungsstarken und damit i.d.R. grossen Staaten, weshalb nach dem Vertrag von Lissabon<sup>9</sup> das doppelte Mehr, durchaus nach Schweizer Vorbild, eingeführt wird und die qualifizierte Mehrheit im Ministerrat neu definiert wird. Ab 2014 ist eine Mehrheit von mind. 55% der Ratsmitglieder aus mind. 15 Mitgliedstaaten (Ständemehr), die mind. 65% der

---

<sup>9</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111652.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111652.pdf)

Unionsbevölkerung (Volksmehr) vertreten, notwendig. Bei der Gewichtung der einzelnen Staaten achtete man darauf, dass sich weder eine Koalition der kleinen, noch eine Koalition der grossen Staaten bilden kann, die dann die andere Gruppe dominieren würde.

In wichtigen Angelegenheiten steht zusätzlich jedem Mitgliedstaat – unabhängig von Grösse – das **Vetorecht** zu. Aussen- und Sicherheitspolitik, Steuer- und Sozialpolitik sind nicht nur in der Schweiz essentiell und daher abgesichert. Auch diese Bestimmung könnte man zu Gunsten der kleinen Staaten auslegen. (Beispiel: Österreich und Luxemburg blockieren Regelungen des automatischen Informationsaustauschs, durch die sie ihr Verständnis von Bankgeheimnis bedroht sehen und die Schweiz spielt natürlich mit. (16.02.2011).<sup>10</sup>

Im europäischen Parlament schliesslich gilt das Prinzip der degressiv-proportionalen Sitzverteilung. Die Sitze sind auf 750 Vertreter beschränkt (aktuell 736), um ein effizientes Arbeiten gewährleisten zu können, dabei darf kein Staat mehr als 96 Sitze beanspruchen.

Häufig ist die Angst zu vernehmen, dass Staaten in der EU Souveränität verlieren. Es stimmt, Staaten geben in den vergemeinschafteten Politikbereichen Souveränität ab, aber diese **Souveränität** geht keinesfalls verloren! Im Gegenteil, sie wird bei der EU **gepoolt** und stärkt in globalen Angelegenheiten die Souveränität der EU und auch der einzelnen Staaten durch die Mitsprache im Entscheidungsprozess! Gemeinsam sind wir stärker, was auch für die "grossen" Mitgliedstaaten gilt, die im internationalen Vergleich nicht so gross sind! Das Sich-Einbringen, um gemeinsame Ziele zu verwirklichen, ist heute eine wichtige Art von Souveränität.

Sie finden, dies seien nur schöne Worte, Deutschland und Frankreich dominierten die EU? Mit der zunehmenden Zahl der Mitglieder, nimmt die Kraft des deutsch-französischen Motors ab, aber deswegen werden sie ebenso wenig zu Kleinstaaten wie das Vereinigte Königreich, Italien, Spanien oder Polen. Alle Mitgliedstaaten sind jedoch in das rechtliche Korsett der Union eingebunden, tragen ihre Interessenskonflikte in einem rechtlichen und politischen Rahmen aus, in Konferenzräumen und nicht auf Schlachtfeldern. Die Grossen wären auch ohne EU gross, doch ihr Einfluss ungebremster und nicht rechtlich kanalisiert wie in der Union – sind nicht gerade die beiden Staaten treibende Kräfte des Integrationsprozesses?

---

<sup>10</sup> Siehe Press Review vom 16.02.2011, Artikel "L'UE joue l'attentisme", L'Agéfi

Ohne die Union, ohne Euro wäre es wohl auch nicht zur Wiedervereinigung von Deutschland nach dem Fall der Mauer gekommen.

Hat nun eine Schweiz, die EU-Recht nachvollzieht, ohne an seiner Entstehung mitwirken zu können im Endeffekt mehr oder weniger Souveränität als ein EU-Mitgliedstaat? Das können die Schweizerinnen und Schweizer nur selber beurteilen.

Sicher ist aber, dass sich das Verständnis staatlicher Souveränität in den letzten Jahren grundlegend verändert hat. Souveränität darf im Kontext einer globalisierten Welt nicht mehr als komplette Autonomie eines Staates verstanden werden, in diesem Sinne gibt es keinen einzigen souveränen Staat mehr. Heute hat das Element der Mitsprachemöglichkeit in internationalen Entscheidungsprozessen, die Teilhabe an Netzwerken nicht nur an Bedeutung dazu gewonnen, sondern ist essentiell geworden. Souverän ist, der seine staatlichen und gesellschaftlichen Ziele durchsetzt – diese reichen von der Sicherheit bis hin zum Kampf dem Klimawandel, Menschhandel, organisierter Kriminalität...

### *Zum einzelnen Bürger in der EU*

Demokratie braucht zum Funktionieren Bürger, nicht nur Menschen. In Zeiten, in denen Nationalität nicht mehr das einzige Band zwischen Bürger und Staat ist, sucht die EU innovative Antworten durch die Garantie von Rechten, die auf der **Unionsbürgerschaft** basieren. Die Unionsbürgerschaft erhält jeder Bürger eines EU-Mitgliedstaates zusätzlich zu seiner nationalen Staatsbürgerschaft. Sie verleiht ihm im europäischen Kontext zusätzliche Rechte. Nehmen die aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen nach fünf Jahren Aufenthalt – stellen sich diese Neuerung in der Schweiz vor!

Obwohl der einzelne Bürger zahlreiche Vorteile und durch die EU geschaffene Freiheiten täglich am eigenen Leib erfährt, besteht doch oft eine gewisse Skepsis, ob sich denn der "kleine Bürger" gegenüber dem "Koloss EU" überhaupt wehren kann, ob er eine Garantie für eine faire Behandlung habe. Die EU nimmt diese Sorgen ernst und hat in den letzten Jahren mit verschiedenen politischen Innovationen die Stellung des EU-Bürgers gestärkt.

Das **Europäische Parlament**, seit 1978 direkt gewählt, vertritt die EU-Bürger, wurde durch den Vertrag von Lissabon weiter gestärkt. Seine Kompetenzen in Bezug auf Gesetzgebung,

Haushalt und internationale Übereinkommen wurden erweitert. Durch die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens bei der Beschlussfassung besteht zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat, der Vertretung der Staaten, bei einem erheblichen Teil der EU-Rechtsvorschriften Gleichberechtigung. Diese Stärkung führt zu einem Zuwachs an Legitimität.

Eine wesentliche Änderung, die durch den Vertrag von Lissabon herbeigeführt wurde, ist die Schaffung des Instruments der **Bürgerinitiative**. Ab 2012 steht einer Anzahl von mind. 1 Million Unionsbürger aus mind. einem Viertel der Mitgliedstaaten die Möglichkeit offen, die Kommission aufzufordern, in einem bestimmten Bereich Rechtssetzungsakte vorzuschlagen. Das Instrument der Bürgerinitiative ist ein weiteres Beispiel der Innovationsfähigkeit der Union und verstärkt ihre demokratische Legitimation.

Zusätzlich stärkt die EU die Rechte des Einzelnen durch die Einbeziehung der **Grundrechtecharta** der Union vom Dezember 2000 in den Vertrag von Lissabon. Damit sind die Charta der Grundrechte und die Verträge rechtlich gleichrangig, die Grundrechtecharta erhält also den Status von *EU-Primärrecht* und schützt EU-Bürger gegenüber den Institutionen der Union, zusätzlich zum bereits bestehenden Schutz gegenüber den Mitgliedstaaten d.h. ihren Nationalstaat.

Durch den im Vertrag von Lissabon vorgesehenen **Beitritt der der EU als Institution zur EMRK** erhöht sich die Fairness innerhalb der Union erheblich, da sich nun offiziell nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die EU-Institutionen gegenüber den EU-Bürgern verpflichtet haben, Menschenrecht zu beachten.

### *Zur Regional- und Kohäsionspolitik*

Das vielzitierte "Europa der Regionen" ist mehr als nur ein schönes Schlagwort. Die Vielfalt lokaler Probleme und Bestrebungen äussert sich darin, dass sich die Mitgliedstaaten im "Europa der Regionen" organisiert haben, in insgesamt 268 Regionen, deren Vertreter sich im Ausschuss der Regionen beraten. Über 70 dieser Regionen weisen einen Lebensstandard auf, der wesentlich unter dem EU-Durchschnitt liegt. Das Erreichen der Ziele der Europa 2020-Strategie ist nur mit starker nationaler und regionaler Beteiligung an der Basis möglich.



Innovationen führen nur dann zu Wachstum, wenn ein grosser Markt erreichbar ist. Der Rat der EU betrachtet die EU-Regionalpolitik als das Hauptinstrument, um eine harmonische Entwicklung über die ganze EU zu fördern. Die Regionalpolitik macht auch den grössten Anteil am EU-Budget aus, was ihre Bedeutung verdeutlicht.<sup>11</sup>

Ziel der Regionalpolitik ist, die Regionen für allfällige Nachteile, die aus der Teilnahme am Binnenmarkt und der europäischen Integration erwachsen, zu entschädigen. Die Beitragshöhe richtet sich nach der Wirtschaftskraft der einzelnen Staaten, die am BSP gemessen wird. So führt die Förderung durch die Kohäsionspolitik dazu, dass öffentliche Investitionen im Verhältnis zum BIP in Kohäsionsländern höher sind, als im Rest der EU.<sup>12</sup> Beiträge stehen jedoch nicht zur freien Verfügung der Empfänger, sondern werden von der EU gezielt in Projekte investiert, die sich je nach wirtschaftlicher Leistungskraft der Staaten auf unterschiedliche Bereiche beziehen. Die zweckgebundenen Finanzmittel werden in den Kohäsionsregionen primär in Infrastrukturprojekte investiert. Auf Ebene der regionalen Wirtschaft hat im Rahmen der Kohäsionspolitik geleistete Förderung (2000-2006) EU-weit rund 1. Mio. Arbeitsplätze geschaffen.<sup>13</sup> Die Kooperation zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten wird durch den Kohäsionsfonds, den Entwicklungsfonds (FEDER), den Sozialfonds (FSE) und weitere Programme zur grenzüberschreitenden Kooperation (z.B. INTERREG) gefördert. Durch die Verkleinerung der Unterschiede in den Entwicklungsstandards der Mitgliedstaaten werden sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der EU als Ganzes gestärkt, als auch Wachstumsziele erreicht.

Die **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)**<sup>14</sup> sind wichtige Strukturfonds, die für den wirtschaftlichen Aufholprozess der ärmeren Regionen sorgen sollen. Um dies zu realisieren, werden unter anderem mittelständische Unternehmen unterstützt, damit dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen, Infrastrukturprojekte durchgeführt und technische Hilfsmaßnahmen angewandt werden. Diese Fonds werden bei der Umsetzung von *drei neu definierten Zielen* in der Regionalpolitik tätig: erstens, der Förderung der europäischen territorialen Zusammenarbeit; zweitens, der Konvergenz der Regionen und drittens, bei der Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.

---

<sup>11</sup> Quelle: [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/current\\_year\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_de.htm)

<sup>12</sup> 5. Kohäsionsbericht, S. XVIII; Link zum Bericht: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/repcr\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repcr_de.htm)

<sup>13</sup> 5. Kohäsionsbericht, S. XX

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/feder/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_de.htm)

Der Hauptfokus der finanziellen Unterstützung der Regionen richtet sich auf jene Staaten, welche das Konvergenzkriterium nicht erfüllen, deren BIP kleiner als 75% des EU-Durchschnitts beträgt. Auch wenn der Fokus der finanziellen Unterstützung auf den ärmsten Regionen liegt, kommen grundsätzlich alle Regionen für Unterstützung in Frage. Durch die Erweiterung ist die Union hier besonders gefordert – die ärmeren Regionen im Osten erhalten im Rahmen der Kohäsionspolitik mehr Geld, als Regionen in den alten Staaten, die Fördermittel verlieren – eine echte Belastungsprobe für Solidarität und Fairness!

Die Schweiz hat sich im Gegenzug für die Teilnahme am durch die Erweiterung grösser gewordenen Binnenmarkt, sowie Norwegen und Liechtenstein, zu Kohäsionszahlungen bereit erklärt, um die Entwicklung zu fördern – damit beteiligt sie sich an der Förderung ökonomischer, sozialer und territorialer Kohäsion, ein Prozess der andauert, sowie die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, ein grundlegendes Ziel der EU<sup>15</sup>. Übergang zu

### *"Fairness" im Europäischen Binnenmarkt – der Fall der Schweiz*

Das Stichwort Fairness bildet eine gute Ausgangslage, um kurz auf die aktuelle Diskussion über die Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz einzugehen. Die Schweiz steht der EU nicht nur geographisch nahe, sie teilt mit ihr auch grundlegende Werte, Sprachen und ist ein bedeutender Wirtschaftspartner. Im Rahmen dieser Wirtschaftspartnerschaft genießt die Schweiz durch verschiedene sektorielle Abkommen Zugang zum EU-Binnenmarkt.

Der *Binnenmarkt ist das Herzstück der Europäischen Union*. Normalerweise ist eine Teilnahme den Mitgliedern der EU und des EWR vorbehalten. Die Abkommen, welche die Teilnahme der Schweiz an Teilen des europäischen Binnenmarktes regeln, stehen im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion. Der Kernsatz des Binnenmarktes lautet "gleiches Recht für alle", also die rechtliche Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer, Unternehmen, Arbeitnehmer, Konsumenten etc., ungeachtet ihrer Nationalität. Um beim heutigen Thema zu bleiben, kann man diese Gleichbehandlung auch als FAIRNESS bezeichnen. Für die Schaffung und Beibehaltung gleicher Wettbewerbsbedingungen ist es unerlässlich, dass in jenen Sektoren, in denen die Schweiz am Binnenmarkt teilnimmt, in der Schweiz die gleichen Regeln gelten wie in der EU und sie auch auf die selbe Weise angewendet werden. Unter dem Gesichtspunkt der Fairness kann man sich auch die Frage stellen, ob Schweizer

---

<sup>15</sup> Siehe Art. 3 Vertrag über die Europäische Union

Verhaltensweisen, beispielsweise in der kantonalen Steuerpolitik angesichts der engen wirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz mit der Union gerechtfertigt sind, wenn die Schweiz unter Berufung auf ihre Nichtmitgliedschaft, das macht, was die Mitgliedstaaten der Union untereinander verboten haben.

Unter Hinweis auf mangelnde Fairness beklagen die Kantone auch, dass sie schlechter gestellt sind als ausländische Staaten, wenn sie bei Steuerhinterziehung diesen Auskünfte geben müssen, die sie selbst von anderen Schweizer Kantonen bei Steuerhinterziehung nicht bekommen.

Die aktuellen Abkommen mit der Schweiz widerspiegeln aber die rechtliche Situation zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung – eine im normalen Leben ungewöhnliche Fiktion, dass die Zeit stillsteht, auch wenn sich das mancher von uns zuweilen wünscht! Obwohl die Verträge im Allgemeinen überarbeitet werden können, um die relevanten Entwicklungen der EU Gesetzgebung nach zu vollziehen, sehen sie kein verbindliches Verfahren vor, um sicherzustellen, dass die Rechtsanpassung tatsächlich und zügig erfolgt. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, die für den Binnenmarkt sehr wichtig ist - Stichwort Cassis-de- Dijon Prinzip, das vom EuGH entwickelt wurde -, wird von der Schweiz ebenfalls nur bis um Zeitpunkt des Vertragsabschlusses akzeptiert. Wir sind wieder in der Zeitmaschine.

Weiters gibt es im Falle von Uneinigkeit über Interpretation und korrekte Anwendung der Abkommen keine übergeordnete supranationale Gerichtsbarkeit oder andere verbindliche und effiziente Verfahren der Streitbeilegung. Diplomatische Verhandlungen, oft begleitet von politischem Getöse, ziehen sich oft erfolglos über Jahre hin und schaffen Rechtsunsicherheit zum Nachteil aller Beteiligten – die kantonalen Steuerregime lassen grüssen. In der Öffentlichkeit entsteht so der falsche Eindruck einer konfliktreichen Beziehung.

Was die EU unter dem Stichwort einer "Dynamisierung des Bilateralismus" fordert, ist, dass in jenen Bereichen des Binnenmarktes, in denen die Schweiz teilnimmt und ihre Teilnahme sogar ausbauen will, eine zeitgerechte Übernahme der neuen relevanten EU-Gesetzgebung in den Abkommen sichergestellt wird - ich betone: in jenen Abkommen, die die Teilnahme am Binnenmarkt betreffen, und nicht in allen Bereichen unserer Beziehungen, wie oft fälschlich behauptet wird. Übertragen auf die Schweiz müssen Sie sich vorstellen, wie die übrigen Kantone reagieren würden, wenn ein Kanton Bundesrecht nicht oder nur verspätet oder nur

selektiv übernehmen würde, aber dennoch am Schweizer Binnenmarkt gleichberechtigt mitmachen möchte.

Die EU will der Schweiz nichts aufzwingen. Die Teilnahme am Binnenmarkt ist freiwillig und es liegt an der Schweiz, Vorschläge zu unterbreiten wie in jenen Bereichen, an denen sie teilnimmt und weiter teilzunehmen wünscht, die Kohärenz und Homogenität des Rechts gewahrt werden kann. Wir haben die Lage gemeinsam analysiert, vier Problembereiche definiert und warten jetzt auf Vorschläge, wie diese Probleme aus Schweizer Sicht gelöst werden können. Es ist uns bewusst, dass dies für die Schweiz keine einfache Aufgabe ist.

## **Herausforderungen, denen sich die EU gegenüber sieht**

Die jüngsten Ereignisse und Krisen haben in aller Deutlichkeit gezeigt, dass die EU laufend neuer Innovationen bedarf, um die Herausforderungen bewältigen zu können und den sich stellenden Anforderungen gerecht zu werden. Neue politische Innovationen wurden und werden in letzter Zeit auch eingesetzt um den Herausforderungen nachzukommen.

Herausforderungen machen nicht an nationalen Grenzen Halt. Die politische "Innovation" EU wird stark gefordert sein, auf die globalen und innerinstitutionellen Probleme Antworten zu finden.

Um die Konsequenzen der Finanz- und Staatsverschuldungskrise abzufedern, wurde der sogenannte "Rettungsschirm" geschaffen. Dieser befristete Ansatz diente jedoch nur der temporären Bewältigung der Konsequenzen und wird ab Mitte 2013 durch einen permanenten Mechanismus, den ESM abgelöst. Dafür ist eine Änderung des EU-Vertrages nötig.<sup>16</sup> Der permanente Mechanismus wird jedoch keinesfalls alleine stehen, sondern wird die europäische Wirtschaft vielmehr im Zusammenspiel mit anderen Massnahmen stabilisieren. Unter anderem wurde das "europäische Semester" geschaffen, das durch regelmässige Überprüfung die europäische Wirtschaft schneller und effizienter zu nachhaltigem Wachstum führen soll. Seit dem 1. Januar sind zudem vier neue Behörden für die Banken-, Versicherungs- und Finanzmarktaufsicht in Europa verantwortlich.<sup>17</sup> Das so geschaffene neue

---

<sup>16</sup> Namentlich Art. 136 (vereinfachtes Änderungsverfahren)

<sup>17</sup> Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (ESRB), Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) sowie die Europäische Wertpapier- und Börsenpapieraufsichtsbehörde (ESMA)

System soll helfen, künftige Krisen zu vermeiden und den europäischen Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen stärken sowie einen besseren Schutz für Investoren bieten.

Neben der aktuellen Krise im ökonomischen Bereich sieht sich die EU auch mit einer wachsenden EU-Skepsis, teilweise verbunden mit einer Tendenz zu Renationalisierung konfrontiert. Diesen Entwicklungen, zusätzlich zur Kritik der bürokratischen Schwerfälligkeit, versucht die EU durch Innovationen im Vertrag von Lissabon entgegenzutreten. Die vorgestellten Instrumente der Bürgerinitiative, die Stärkung der Position des Parlaments und die Straffung von Entscheidungsverfahren und der demokratischen Legitimität von Entscheidungen durch die Neudefinierung der qualifizierten Mehrheit bei Ratsabstimmungen sind wichtige Schritte auf einem langen Weg.

Nicht zuletzt werden die jüngsten Entwicklungen in den südlichen Nachbarstaaten die EU in der nächsten Zeit stark beschäftigen.

Einerseits kann und wird die EU im Übergang zu demokratischen Strukturen und zu einem nachhaltigen Wiederaufbau einen entscheidenden Beitrag leisten. Als geographisch nahester grosser Partner, der bisher in der Region nicht durch ein übermässiges Engagement im Verbreiten europäischer Werte in Kritik geraten ist, eröffnet sich der EU die Möglichkeit, mit einer neu strukturierten **Nachbarschaftspolitik (mit Fokus auf Demokratie, Rechtstaatlichkeit und soziale Entwicklung)** glaubwürdig Hand zum Wiederaufbau zu bieten. Mit dem so genannten Barcelona Prozess und der Mittelmeer Union hat die EU jedoch seit 1995 deutlich gemacht, dass sie die Bedeutung der Region und ihre Stabilität für Europa nicht unterschätzt. Unterschätzt wurde der Drang der Bevölkerung, gegen die jahrzehntelangen autoritären Regime aufzubegehren, die ihnen keine Entwicklungsperspektive gaben und sie ausbeuteten. Überschätzt wurde hingegen die Bedeutung dieser Regime als Stabilisatoren, des Ölpreises oder in der Abwehr gegen fundamental islamitische Bewegungen. Den Teufel mit dem Belzebug austreiben ist als Politik gescheitert – eine Neuorientierung ist angesagt, mit einem neuen Blick auf die gesamte Region, mit kritischem Hinterfragen alter Annahmen und Konzepte.<sup>18</sup> Dies gilt auch für den Dauerkonflikt im Nahen Osten, der beispielsweise die Mittelmeerunion nicht über das Stadium eines Projektes hinauskommen lässt und alle

---

<sup>18</sup> Erklärung von Barroso vom 02.03. zu diesem Thema:  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/137>

Vermittler schlecht aussehen lässt. In einem Sondergipfel zu Libyen<sup>19</sup> am 11.03.2011 werden die Staats- und Regierungschefs zusammentreffen, um die strategischen Linien der Reaktion der Europäischen Union auf die Entwicklungen in Libyen und in unseren südlichen Nachbarstaaten zu evaluieren.

Andererseits sieht sich die EU schon jetzt massiv betroffen durch die stark gesteigerten Migrationsbewegungen. Aufgrund ihrer geographischen Lage sind bestimmte EU-Staaten erste Anlaufstelle für Flüchtlinge aus dem Maghreb-Raum, der sich seit Wochen im demokratischen Umbruch befindet. Die Migrationsproblematik muss von der gesamten EU gelöst werden und die EU ist massiv gefordert, sich den Herausforderungen zu stellen. Am 20. Februar startete Frontex, die EU Behörde für die Kooperation von Mitgliedstaaten im Bereich des Grenzschutzes, zusammen mit Italien die Mission Hermes 2011.<sup>20</sup> Im Rahmen dieser Mission hat auch die Schweiz der EU drei Experten zur Verfügung gestellt, von denen aktuell zwei vor Ort eingesetzt werden.

Die EU darf heute sicherlich als eine der bedeutendsten "politischen Innovationen" weltweit betrachtet werden. Trotz aller Kritik werden die Kernidee der politischen Innovation EU, die europäische Integration zur Sicherstellung von Frieden auf dem europäischen Kontinent, sowie die Vorteile der ökonomischen Integration weitherum anerkannt. Um die Akzeptanz und Ausstrahlungskraft der EU auch zu erhalten, wird sie auch weiterhin laufend Innovationen bedürfen, um den Grundgedanken der Fairness zu bewahren.

---

<sup>19</sup> <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/special-summit-on-libya-and-the-southern-neighbourhood.aspx?lang=de>

<sup>20</sup> <http://www.frontex.europa.eu/>