



EUROPÄISCHE UNION

Delegation der Europäischen Union für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

JE T'AIME, MOI NON PLUS

Zum Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union

**Botschafter
Dr. Michael Reiterer**

**Rotary Club Bern-Christoffel
April 18, 2011**

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

Es sollte an sich nicht notwendig sein zu unterstreichen, dass die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union sehr eng und gut sind, gleich welchen Maßstab wir anlegen: wirtschaftlicher Austausch – Schweizer [Importe und Exporte](#) 80 bzw. 60%, Investitionen, Grenzverkehr von Waren und Personen, Geschichte, Kultur.

Man verliebt sich auch grenzüberschreitend – denn Liebe kennt bekanntlich keine Grenzen... In den vergangenen 40 Jahren hat sich die [Zahl gemischt-nationaler Ehen mit Schweizer Partner](#) mehr als verdoppelt und erreichte 2007 einen Anteil von über einem Drittel der Heiraten. Unter den Ausländern heiraten die Schweizer am liebsten Italienerinnen, die Schweizerinnen bevorzugen Deutsche.

1 Mio EU-Bürger in der Schweiz, 400.000 Schweizer in der EU. Die [Personenfreizügigkeit](#) wirkt und hat der Schweizer Wirtschaft, die wegen der demografischen Entwicklung in der Schweiz Arbeitskräfte aus dem Ausland braucht, geholfen, besser über die Runden zu kommen wie so manch anderer Staat. Der "Einkauf" von gut Ausgebildeten ist ökonomisch sinnvoll und spart Ressourcen; die 'Ausländer' belasten auch die Soziawerke nicht. Weniger gut Ausgebildete machen vor allem die Jobs, die die Schweizer nicht annehmen wollen. Ich war auch überrascht, wie viele Österreicher und Italiener und wie wenige Schweizer ich im Gotthard Tunnel getroffen habe.

Obwohl die Schweiz erstmals in ihrer Geschichte nicht von Feinden, sondern von Freunden umgeben ist, ist die Beziehung EU-Schweiz keine Liebesgeschichte, eine Liebesheirat ist nicht in Sicht, bestenfalls eine wilde Ehe oder eine in hundert Verträgen festgelegte eingetragene Partnerschaft – *Je t'aime, moi non plus*.

Um diese an sich traditionell guten Beziehungen aufrecht zu erhalten und weiter zu entwickeln, müssen wir von Zeit zu Zeit vorausschauen, denn die Zeiten ändern sich. Einerseits hat die Finanz- und Wirtschaftskrise auf globaler Ebene Machtverschiebungen bewirkt, Entscheidungsabläufe verändert und beschleunigt sowie neue Themen in den Vordergrund gebracht: Denken Sie an die Maßnahmen zur Absicherung des Weltfinanzsystems, der guten Regierungsführung in Steuerangelegenheiten, der Verbesserung der *corporate governance* in Unternehmen (Boni), den Bedeutungsgewinn neuer Institutionen wie der G20 zu lasten anderer Institutionen.

Die Verschuldungskrise der Staaten, die auf jene der Unternehmen folgte, schlug sich auf den Euro durch. Die EU musste energisch reagieren, um Vertrauen zurück zu gewinnen und hat damit Handlungsfähigkeit bewiesen.

Die Schweiz ist gut durch die Krise gekommen. Die Offenheit der Märkte für Waren und Personen hat dabei eine wichtige Rolle gespielt. Allen ist klar, dass wir im gleichen europäischen Boot sitzen – die Stabilität des Euro ist für die Schweiz so wie für viele andere Staaten sehr wichtig.

Die Union ist nicht mehr nur die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, mit der die EFTA-Staaten, unter ihnen die Schweiz, 1972 ein Freihandelsabkommen abschlossen. Sie ist auch nicht mehr die EG aus 1992, als das Schweizer Volk knapp den EWR ablehnte. Sie ist von 12 auf 27 Mitgliedstaaten gewachsen, weitere Erweiterungsschritte stehen bevor. Begleitet ist diese Entwicklung von einer Vertiefung der Integration innerhalb der Union sowie der Erweiterung ihrer Aufgaben: Zuletzt durch den Vertrag von Lissabon wurden weitere Politikfelder enger auf europäischer Ebene koordiniert und im Rat wird in den meisten Bereichen jetzt per qualifizierter Mehrheit entschieden. Das Europäische Parlament, seit 1978

direkt gewählt, wurde praktische zum gleichberechtigten Mitentscheidungspartner. Mit der europäischen Bürgerinitiative haben direktdemokratische Elemente Einzug in die Union gefunden.

Zurück zu 1992: Die EU ist damals der Schweiz entgegengekommen und hat in der Folge zahlreiche sektorielle Abkommen geschlossen, um der Schweiz den lebenswichtigen Zugang zum Binnenmarkt weitgehend zu ermöglichen. Das was Sie "Bilateralismus" nennen, ist historisch gewachsen und hat eine wechselseitige Verbundenheit und Abhängigkeit geschaffen. 20 größere Verträge, insbesondere die sogenannten Bilaterale I und II sowie über 100 technische Abkommen untermauern dieses enge Verhältnis. Diese große Zahl von sektoriellen Abkommen, die in verschiedenen und unterschiedlich funktionierenden Gemischten Ausschüssen verwaltet werden, bringt eine für beide Seiten immer schwerer zu bewältigende Komplexität und Schwerfälligkeit, die im Sinne von Effizienz, Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau zu bekämpfen sind. Dieser Weg sollte ursprünglich mittelfristig zur Mitgliedschaft führen. Dieses Ziel wurde dann jedoch von der Schweiz aufgegeben: Der Weg ist selbst zum Ziel geworden.

Normalerweise ist die Teilnahme am Binnenmarkt nur den Mitgliedern der EU und des EWR vorbehalten. Diese Abkommen, die die Teilnahme der Schweiz an Teilen des europäischen [Binnenmarktes, dem Herzstück der Europäischen Union](#) regeln, stehen im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion.

Der Kernsatz des Binnenmarktes lautet "gleiches Recht für alle", also die rechtliche Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer, aller Bürger, ungeachtet ihrer Nationalität. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen ihnen zu schaffen und beizubehalten, ist es unerlässlich, dass in jenen Sektoren, in denen die Schweiz am Binnenmarkt teilnimmt, in der Schweiz die einmal die gleichen Regeln gelten wie in der EU und auch auf die selbe Weise angewendet werden wie in der EU.

Sowohl in der EU als auch im EWR erfolgt die Überwachung NICHT durch nationale Behörden, sondern durch die Kommission bzw. die EFTA-Überwachungsbehörde und den Europäischen Gerichtshof bzw. im EWR geteilt durch EuGH und EFTA-Gerichtshof. Dies ist notwendig, da der Binnenmarkt nun einmal kein nationaler, sondern ein transnationaler Markt ist – kein Staat kann sich selbst überwachen und über sich selbst richten – das gilt auch für die Schweiz, wenn sie am Binnenmarkt teilnimmt oder teilnehmen will.

Ohne die Abklärung und Lösung dieser institutionellen horizontalen Fragen, welche uns beim Abschluss neuer sektorieller Verträge derzeit im Weg stehen, wird der „bilaterale Weg“ zur Sackgasse. Basierend auf der historischen Erfahrung, dass es eben nicht möglich war, in den Sektorverhandlungen, die anstehenden Probleme der Übernahme und Aufdatierung des Rechtsbestandes, der Kontrolle seiner einheitlichen Anwendung, der Beachtung der Jurisprudenz des EuGH sowie der Schaffung eines effizienteren Streitbeilegungsverfahrens zu schaffen, wünscht die Union die Abklärung dieser immer wieder kehrenden horizontalen und institutionellen Fragen, bevor weitere Abkommen, die die Teilnahme am Binnenmarkt zum Gegenstand haben, abgeschlossen werden. Ist eine Lösung gefunden, können weitere Themen behandelt werden, auf die Reihenfolge können wir uns im Sinne von *sequencing* dann leicht einigen.

Aus ihrem Souveränitätsverständnis heraus will die Schweiz die von ihr abgeschlossenen Verträge nur statisch sehen - die Abkommen mit der Schweiz widerspiegeln die rechtliche

Situation zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung. Es ist dies eine im normalen Leben ungewöhnliche Fiktion, dass die Zeit stillsteht, auch wenn sich das mancher von uns manchmal wünscht!

Der statische Charakter des bisherigen „bilateralen“ Ansatzes vermag den skizzierten veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr zu genügen, insbesondere falls weitere sektorielle Abkommen hinzukommen sollen. Namentlich werden auf Schweizer Wunsch derzeit Verhandlungen oder Sondierungsgespräche geführt bezüglich eines Abkommens in den Bereichen Agrarfreihandel inklusive Verbraucherschutz und öffentliche Gesundheit, Teilnahme am europäischen Binnenmarkt für Strom und am europäischen Chemikalienregime REACH oder die Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur.

Da die Union im Dienstleistungsbereich im Interesse der Einheit des Binnenmarktes keine zusätzlichen Sektorabkommen eingehen will, bleibt die Frage eines allgemeinen Dienstleistungsabkommens, das für post-industrielle Gesellschaften, wie es die Schweiz und die EU größtenteils sind, naheliegend wäre. Zur Erinnerung – Verhandlungen zu einem solchen Dienstleistungsabkommen wurden auf Schweizer Wunsch 2003 eingestellt, da der Rechtsbestand der Union, nicht zu letzt wegen des Bankgeheimnisses, als nicht annehmbar erschien. Der Bundesrat hat die Fortführung der Verhandlungen abgelehnt.

Bei all diesen neuen Abkommen würde es sich um die Beteiligung der Schweiz an bestehenden und bewährten EU-Politiken handeln. Die Basis jeglicher Beteiligung ist daher die Übernahme des Rechtsbestandes der EU, des 'acquis'. Dieser ist aber nicht statisch, sondern er entwickelt sich laufend weiter – weil sich die Technologien, die Wirtschaft und die Bedürfnisse der Gesellschaft weiter entwickeln. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, diese Entwicklungen des 'acquis' in ihrem internen Recht nachzuvollziehen, damit ein einheitlicher Rechtsraum als Basis für offene Märkte gewährleistet ist. Streitfälle unterliegen dem Urteil des europäischen Gerichtshofes, dessen Rechtssprechung auch ein wichtiger Teil des acquis ist, Beispiel Cassis-de-Dijon Prinzip, das von ihm entwickelt wurde und selbst Akzeptanz in der Schweiz gefunden hat – keine Aversion gegen fremde Richter.

Obwohl die Verträge im Allgemeinen überarbeitet werden können, um die relevanten Entwicklungen der EU Gesetzgebung nach zu vollziehen, sehen sie kein verbindliches Verfahren, um sicherzustellen, dass die Rechtsanpassung tatsächlich und zügig erfolgt.

Im Falle von Uneinigkeit über Interpretation und korrekte Anwendung der Abkommen gibt es keine übergeordnete supranationale Gerichtsbarkeit oder anderer verbindlicher und effizienter Mechanismus 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, **des Binnenmarktes und nicht insgesamt wie oft fälschlich behauptet wird**, also in jenen Bereiche, in den die Schweiz Ihre Teilnahme ausbauen will, eine zeitgerechte Übernahme der neuen relevanten EU-Gesetzgebung in die Abkommen sichergestellt wird. Und dass im Falle von Streitigkeiten der Fall einer supranationalen gerichtlichen Instanz zugeführt werden kann. Entgegen des immer wieder geäußerten Vorwurfes in der Schweiz fordert die Union nicht die automatische, sondern die dynamische Übernahme des Rechtsbestandes. Das ist nicht nur eine semantische Unterscheidung: Als Nichtmitglied wird die Schweiz die Möglichkeit haben, NEIN zu sagen,

allerdings wird sie sich daraus ergebenden Konsequenzen tragen müssen – ein Teil oder der ganze betroffene Rechtsbereich sollte aus dem Vertragsgeflecht ausscheiden.

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, es liegt an ihr, Vorschläge zu unterbreiten wie in jenen Bereichen des Binnenmarktes, an denen sie teilnimmt oder 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.

Die im Vertrag von Lissabon verstärkt eingeführten Mehrheitsentscheidungen haben zum Effekt, dass wir Sorge tragen müssen, dass Mitgliedstaaten, die überstimmt wurden, nicht schlechter gestellt werden als ein Nichtmitgliedstaat wie die Schweiz, der sich das Recht vorbehält, einzelne Teile des Rechtsbestandes nicht zu übernehmen. Weiter muss die Union die Interessen anderer Parteien, namentlich der Beitrittskandidaten, der EWR-Staaten, und der Partner in der europäischen Nachbarschaftspolitik im Auge behalten, welche die Entwicklung der Beziehungen mit der Schweiz genau und kritisch beobachten, denn sie haben Beispiel- und Folgewirkung.

Verharren im *status quo* ist möglich: Bestehendes wird dann mehr schlecht denn recht weiterverwaltet, aber keine weiteren Abkommen, die eine Teilnahme am Binnenmarkt vorsehen, wie Elektrizität oder REACH, werden abgeschlossen. Abkommen in Sektoren, die mit dem Binnenmarkt nichts zu tun haben, bleiben möglich, Beispiele Galileo, Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden.

Doch bedenken Sie, dass Stillstand rasch zum Rückschritt werden kann: Auf Grund der dynamischen Europäischen Nachbarschaftspolitik, der Assoziierungsabkommen und des Erweiterungsprozesses werden immer mehr Staaten an den Binnenmarkt angebunden und zu europäischen Programmen zugelassen – die Sonderstellung erodiert.

Es ist uns bewusst, dass die weitere Teilnahme am Binnenmarkt, denn die Union ausbauen und vertiefen will, für die Schweiz keine einfache Aufgabe ist. Die Verabsolutierung der nationalen Souveränität ist ein Hemmschuh für grenzüberschreitende, regionale und auch supranationale Lösungen, die heute oft die einzig wirksamen sind, Stichworte sind Umwelt, Migration, Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus... Es gibt auf der gesamten Welt keinen absolut souveränen Staat – das gilt auch für die militärische Supermacht USA. Und im europäischen Kontext ist die nationale Souveränität nicht mehr die Währung der Politik. Vielmehr zählen heute Öffnung, Vernetzung mit gleichgesinnten Partnerstaaten, Teilung von Souveränität, Teilnahme an supranationalen Entscheidungsprozessen – auf das Risiko hin, nicht mehr alles und jedes selber kontrollieren zu können. Die europäische Integration ist ein Wagnis, und es gehört Mut dazu.

Ausserdem, wenn man im gleichen Boot Europa sitzt, sollte man gemeinsam rudern, um weiterzukommen, um Richtung zu halten:

Nous avons besoin de nous, travaillons nous ensemble.