

Martin Gollmer
Leiter Euro Info Center Schweiz

Die bilateralen Verträge und die Zukunft der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union

Referat
an der 25. Generalversammlung
der Schweizerischen Vereinigung von Textilfachleuten
7. Mai 1999, Luzern

Ich danke Ihnen herzlich....

Sieben magere Jahre: 1992-99

Erinnern Sie sich noch an diese Zahlen?

- 49,7 zu 50,3
- 6 2/2 zu 14 4/2

So lautete am 6. Dezember 1992 das Resultat der Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). 49,7 Prozent Prozent der Schweizerinnen und Schweizer lehnte bei einer rekordverdächtigen Stimmbeteiligung von 78,7 Prozent das Abkommen ab. Bei den Ständen viel das Verdikt noch klarer aus: 14 Kantone und 4 Halbkantone waren dagegen, nur 6 Kantone und 2 Halbkantone dafür.

Der vor allem vom Bundesrat lancierte Schnellzug nach Brüssel kam damit zum Stehen, noch bevor er abgefahren war. Denn nach dem Abstimmungs-Nein zum EWR musste die Landesregierung einsehen, dass auch für den von ihr angestrebten baldigen Vollbeitritt zur Europäischen Union (EU) keine genügende politische Grundlage vorhanden war. Der Bundesrat legte deshalb das am 26. Mai 1992 in Brüssel eingereichte Gesuch für die Aufnahme von Verhandlungen über einen Beitritt der Schweiz zur EU vorerst aufs Eis. Der Schweiz standen damit in europapolitischer Hinsicht magere Jahre bevor.

Die Schweiz war der einzige Mitgliedstaat der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), der das seit 1989 mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausgehandelte EWR-Abkommen ablehnte. Liechtenstein, Österreich, Finnland, Schweden, Norwegen und Island sagten alle alle Ja. Trotz des Schweizer Neins trat das EWR-Abkommen am 1. Januar 1994 in Kraft. Aus dem EU-Binnenmarkt war damit ein 18 Staaten umfassender Wirtschaftsraum entstanden, in dem der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapitalien und Personen galt und der 370 Millionen Einwohner umfasste.

In Westeuropa war die Schweiz das einzige Land, das an diesem Wirtschaftsraum nicht beteiligt war. Dies, obwohl die Schweiz kulturell, politisch und wirtschaftlich aufs engste mit diesem Raum verbunden war. Ein paar Zahlen sollen diese enge Verbindung illustrieren:

- 64 Prozent aller Waren, welche die Schweiz 1998 exportierte, gingen in den Europäischen Wirtschaftsraum (63,3 Prozent EU; 0,7 Prozent EFTA);
- Umgekehrt stammten im letzten Jahr gar 80,2 Prozent aller Importe aus dem EWR (79,9 Prozent EU; 0,3 Prozent EFTA);
- Unternehmen aus der Schweiz hatten 1997 48,2 Prozent ihrer gesamten Ausland-Direktinvestitionen in der Europäischen Union plaziert;
- Umgekehrt stammten im selben Jahr 70,6 Prozent aller Direktinvestitionen von ausländischen Unternehmen in der Schweiz von Firmen aus der EU;
- 59,9 Prozent aller schweizerischen Bürgerinnen und Bürger, die 1998 im Ausland lebten, hatten ihren Wohnsitz im Europäischen Wirtschaftsraum (58,9 Prozent EU; 1 Prozent EFTA);
- Umgekehrt stammten 1997 72,9 Prozent aller ausländischen Erwerbstätigen in der Schweiz aus dem EWR (72, 6 Prozent EU; 0,3 Prozent EFTA).

Die wichtigste vertragliche Vereinbarung der Schweiz mit der Europäischen Union blieb nach dem EWR-Nein das aus dem Jahr 1972 stammende Freihandelsabkommen. Weil die meisten mittel- und osteuropäischen Reformstaaten mit der EU inzwischen moderne Handels- und Kooperationsabkommen abgeschlossen hatten, gehörte die Schweiz damit plötzlich zu den europäischen Staaten mit den schlechtesten Handelsbedingungen gegenüber der Europäischen Union.

Die aus dieser Situation resultierenden Benachteiligungen für die Schweizer Wirtschaft wollte der Bundesrat möglichst vermeiden. Er reichte deshalb am 5. Februar 1993 ein Gesuch zur Eröffnung von Verhandlungen über bilaterale Abkommen in insgesamt 15 Bereichen ein:

- Ursprungsregeln
- passiver Textilveredelungsverkehr
- verarbeitete Landwirtschaftsprodukte
- technische Handelshemmnisse
- öffentliches Beschaffungswesen
- Produkthaftung
- Tierschutzbestimmungen
- Pflanzenschutzbestimmungen
- geistiges Eigentum (vor allem Schutz geografischer Bezeichnungen und Herkunftsbezeichnungen)
- Luftverkehr
- Landverkehr
- Forschung
- Audiovisionsprogramm MEDIA
- Statistik
- Erziehung/Bildung/Jugend

Die ersten neun Bereiche hätten im Rahmen des Freihandelsabkommens von 1972 verhandelt werden können; die letzten sechs stellten neue Kooperationsfelder dar.

Die Europäische Union liess sich neun Monate Zeit für ihre Antwort. Erst am 8./9. November 1993 gaben die Aussenminister der EU-Mitgliedstaaten grünes Licht für die Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz – und dies erst noch nur in sechs Bereichen:

- Landverkehr
- freier Personenverkehr
- Forschung
- freier Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte
- technische Handelshemmnisse
- öffentliches Beschaffungswesen

Unter diesen Bereichen befand sich überdies ein Danaer-Geschenk: Über den freien Personenverkehr wollte die Schweiz gar nicht verhandeln. Die Europäische Union fügte diesen Bereich ein, um in den Verhandlungen mit der Schweiz ein Gleichgewicht der gegenseitigen Vorteile sicherstellen zu können. Die EU bestand zudem darauf, dass die Verhandlungen in allen Bereichen gleichzeitig vorangetrieben werden mussten; damit sollte verhindert werden, dass die Schweiz die Verhandlungen in einem ihr nicht genehmen Bereich hintertreiben konnte.

Doch es war nicht wegen dieser Bedingungen, dass es in der Folge nicht zur Aufnahme von Verhandlungen kam. Am 20. Februar 1994 nämlich stimmte das Schweizer Volk der „Volksinitiative zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr“ mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 51,9 Prozent zu. Weil die in dieser Initiative formulierten Forderungen die Verhandlungen über den Landverkehr stark zu erschweren drohten, legte die Europäische Union vorerst einmal eine Denkpause ein.

Erst am 31. Oktober 1994 stellen die EU-Aussenminister das Licht für Verhandlungen mit der Schweiz wieder von Rot auf Grün. Vorerst ausgenommen von den Verhandlungen bleibt dabei der Landverkehr; den Entscheid, ob und zu welchen Bedingungen in diesem Bereich verhandelt werden soll, überlassen sie die EU-Aussenminister ihren für Verkehrspolitik zuständigen Kollegen.

Am 12. Dezember 1994, also fast genau zwei Jahre nach dem EWR-Nein, werden dann die Verhandlungen über bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU formell eröffnet.

14. März 1995 willigen schliesslich auch die EU-Verkehrsminister in Verhandlungen mit der Schweiz ein, und zwar nicht nur im Land-, sondern auch im Luftverkehr. Verhandelt wird damit insgesamt über sieben Bereiche:

- Landverkehr
- Luftverkehr
- freier Personenverkehr
- Forschung

- freier Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte
- technische Handelshemmnisse
- öffentliches Beschaffungswesen

Die Verhandlungen ziehen sich in der Folge in die Länge; auf scheinbare Verhandlungsdurchbrüche folgen drohende Verhandlungsabbrüche. Der definitive Abschluss gelingt erst am 11. Dezember 1998 am Rande eines Gipfeltreffens der EU-Staats- und Regierungschefs Wien. Seit dem EWR-Nein sind sechs, seit Verhandlungsbeginn vier Jahre vergangen.

Die Chefunterhändler der Schweiz und der Europäischen Union haben die Verträge am vergangenen 26. Februar paraphiert. Die Unterzeichnung durch die zuständigen Minister soll voraussichtlich im Juni nach Abschluss der Übersetzung der Verträge in die elf Amtssprachen der EU erfolgen. Ein Streit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über Zusatzklärungen zu den Verträgen in den Bereichen Asylwesen und Zollkooperation soll die Unterzeichnung nicht weiter verzögern, da diese Zusatzklärungen keine obligatorischen Bestandteile der Verträge sind.

Um keine weitere Zeit mehr zu verlieren, hat der Bundesrat am 28. April bereits die provisorische Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Verträge an die Eidgenössischen Räte weitergeleitet. Eine definitive Botschaft kann er erst veröffentlichen, wenn die Verträge unterzeichnet sind. Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen haben diese Woche bereits mit der Beratung der Verträge begonnen.

Sieben Abkommen – ein Paket

Lassen Sie mich nun kurz darstellen, was in diesen sieben Verträgen steht.

1. Freier Personenverkehr

Das Abkommen über den freien Personenverkehr macht es möglich, dass alle Bürgerinnen und Bürger der Schweiz und der Europäischen Union sich an einem beliebigen Ort in der Schweiz oder in der Europäischen Union niederlassen können, um dort zu arbeiten. Letzteres ist wichtig: Der freie Personenverkehr gilt nur für Personen, die eine Arbeit oder zumindest Aussicht auf eine Erwerbstätigkeit haben. Für Personen ohne Arbeit gilt der freie Personenverkehr dagegen nur, wenn sie über genügende finanzielle Mittel verfügen; neben Playboys dürften dies vor allem Rentner und Studenten mit Stipendien sein.

Mit dem Abkommen werden zudem Diplome und Berufszeugnisse gegenseitig anerkannt.

Schweizerinnen und Schweizer können damit ihren Beruf in ganz Westeuropa ausüben. Schweizer Firmen, die im EU-Raum tätig sind, können dank des Abkommens auch vermehrt Schweizerinnen und Schweizer einstellen. Umgekehrt können Firmen in der Schweiz ohne Bewilligungsverfahren Arbeitskräfte aus den EU-Staaten einstellen.

Das Abkommen garantiert, dass wer im Ausland arbeitet, keine Sozialversicherungsleistungen verliert. Diese Garantie könnte die schweizerischen Sozialversicherungswerke jährlich mit Mehrkosten von 370 bis 600 Millionen Franken belasten.

Mit dem Abkommen wird dieser freie Personenverkehr vorerst probeweise eingeführt. Sollten sich entgegen der Entwicklung der letzten Jahre spürbar mehr Personen aus EU-Ländern in der Schweiz niederlassen, könnte die Schweiz die Einwanderung mit Kontingenten wieder beschränken.

Nach sieben Jahren muss die Schweiz die Weiterführung des freien Personenverkehrs mit der Europäischen Union bestätigen. Der entsprechende Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum. Im Falle einer Weiterführung werden die letzten Einschränkungen des freien Personenverkehrs für Bürgerinnen und Bürger der EU erst nach zwölf Jahren endgültig fallen; für Schweizer Staatsangehörige wird dasselbe jedoch schon nach zwei Jahren der Fall sein.

2. Landverkehr

Der Vertrag über den Landverkehr führt zu einer koordinierten Verkehrspolitik zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Deren Ziel ist es, den besonderen Umweltbedingungen im Alpenraum Rechnung zu tragen. Dieses Ziel soll auf zwei Wegen erreicht werden: Strassentransporte werden mit einer Abgabe belegt; gleichzeitig werden Kapazität und Angebot der Bahn ausgebaut. In der Schweiz geschieht letzteres insbesondere mit dem Bau der beiden Neat-Tunnels durch den Gotthard und den Lötschberg.

Was die Strassentransporte betrifft, so werden ab dem Jahr 2005 40-Tonnen-Lastwagen in der Schweiz generell zugelassen. Sie müssen aber eine Abgabe bezahlen, die auf der Achse Basel-Chiasso spätestens ab dem Jahr 2008 325 – 330 Franken beträgt. Das ist 13mal mehr als die heutige Abgabe für 28-Töner. Ist die Bahn während 10 Wochen zu weniger als zwei Drittel ausgelastet, kann die Schweiz die Strassentarif erhöhen. Die Einnahmen aus dieser Abgabe dürften jährlich rund 1,5 Milliarden Franken betragen und würden eingesetzt, um die Neat-Tunnels zu finanzieren.

Das schweizerische Sonntags- und Nachtfahrverbot für Lastwagen bleibt bestehen.

Umgekehrt können schweizerische Transportunternehmen dank dem Abkommen von neuen Freiheiten in der Europäischen Union profitieren: Ein Cammionneur, der beispielsweise Güter in Schweden holen will, kann in Süddeutschland Waren laden und diese in Schweden abliefern, bevor er beladen in die Schweiz zurückfährt.

3. Luftverkehr

Dank dem Abkommen über den Luftverkehr können die schweizerischen Fluggesellschaften in Zukunft jeden Flughafen in der Europäischen Union

anfliegen. Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens werden unter den Stichworten „5. Und 7. Freiheit“ auch Flüge von einem EU-Land in ein anderes möglich sein. Dies bedeutet zum Beispiel, dass die Swissair auf ihrem Flug Zürich-Paris-Madrid in Paris neue Passagiere und neue Fracht aufnehmen darf, genauso wie die Lufthansa in Zürich auf ihrem Flug Hamburg-Zürich-Rom.

Die Fluggesellschaften dürfen gemäss den Abkommen ihre Preise selbst festlegen. Dadurch kann der Wettbewerb spielen, was wiederum zu tieferen Preisen für Flüge von der Schweiz in die Europäische Union und umgekehrt führen kann.

Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens wird über die Freigabe von Flügen auch innerhalb der einzelnen EU-Länder und der Schweiz diskutiert, die so genannte 8. Luftverkehrsfreiheit. Für die Swissair geht es dann als zum Beispiel um Strecken wie Paris-Lyon oder Frankfurt-Hamburg.

4. Forschung

Mit dem bilateralen Abkommen über die Forschung kann sich die Schweiz weitgehend gleichberechtigt an den Forschungsprogrammen der Europäischen Union beteiligen. Sie erhält als Beobachter Einsitz in die verschiedenen Forschungsausschüsse der EU. Ziel ist es, die Forschungszusammenarbeit zwischen Hochschulen und Industrien zu fördern, um Europa wettbewerbsfähiger zu machen – insbesondere in der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Dank des Abkommens können Schweizer Forscher neu auch EU-Forschungsprojekte leiten. Sie brauchen zudem nur noch einen Partner aus dem EWR-Raum statt wie bisher zwei.

Dieser verbesserte Zugang zu EU-Forschungsprojekten ist allerdings nicht gratis zu haben. Die Schweiz muss jährlich zusätzliche Beiträge in der Höhe von 60 – 70 Millionen Franken an die gemeinsamen Forschungsprogramme leisten. Ein Grossteil dieser Beiträge fließt jedoch wieder an Forscher in der Schweiz zurück.

5. Handel mit Agrarprodukten

Das Abkommen über den Handel mit Agrarprodukten sieht grundsätzlich vor, dass der gegenseitige Austausch bestimmter Produkte zwischen der Schweiz und der Europäischen Union erleichtert werden soll. So wird für Käse der Freihandel eingeführt. Andere Milchprodukte, Gartenbauprodukte, Früchte, Gemüse und Fleischspezialitäten können günstiger exportiert werden. Zudem entfallen verschiedene so genannte technische Handelshemmnisse im Agrarbereich, zum Beispiel durch Anerkennung der Gleichwertigkeit von Vorschriften in Bereichen wie Veterinär- und Pflanzenschutz, Saatgut, Tierfutter und biologischer Produktion. Vorgesehen ist auch ein gegenseitiger Schutz für Herkunftsbezeichnungen für Weine und Spirituosen.

Weil mit dem Abkommen Zölle wegfallen, können Schweizer Bauern viele Produkte zu attraktiveren Preisen in Europa verkaufen. Umgekehrt profitieren

auch Schweizer Konsumenten von tieferen Preisen, etwa bei Schnittblumen, Olivenöl, Orangen, Rohschinken, europäischem Käse usw.

Die wegfallenden Zölle haben aber auch ihre Kehrseite: Der Schweiz entgehen so jährlich rund 110 Millionen Franken Zolleinnahmen.

6. Öffentliches Beschaffungswesen

Mit dem Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen gehen die Schweiz und die Europäische Union über die bisher in diesem Bereich geltenden Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) hinaus. Dadurch werden neu auch Aufträge von Gemeinden für schweizerische und EU-Unternehmen zugänglich. Darüber hinaus werden die Sektoren Schienenverkehr und Telekommunikation sowie der gesamte Energiebereich geöffnet.

Auftraggeber der öffentlichen Hand in der Schweiz und in der Europäischen Union müssen aufgrund des Abkommens alle potenziellen Lieferanten gleich behandeln, unabhängig davon, ob diese aus dem eigenen Gebiet oder jenem des Vertragspartners kommen. Diese Regelung gilt für Aufträge ab einem bestimmten Wert: rund 250'000 Franken für Güter und Dienstleistungen bei Beschaffungen des Bundes, zirka 380'000 Franken bei Beschaffungen der Kantone und Gemeinden, etwa 10 Millionen Franken bei Bauaufträgen. Für einzelne Bereiche, zum Beispiel Beschaffungen in den Sektoren der Telekommunikation, des Schienenverkehrs sowie der Wasser- und Energieversorgung liegen diese Schwellenwerte höher.

Die weitgehende Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens führt zu mehr Wettbewerb in diesem Bereich; dadurch spart die öffentliche Hand Geld, was letztlich auch dem Steuerzahler zu gute kommt. Der Markt der öffentlichen Beschaffungen, der sich so für schweizerische Unternehmen auftut, hat in der Europäischen Union ein jährliches Volumen von rund 1150 Milliarden Franken. Der entsprechende Schweizer Markt beträgt dagegen nur etwa 36 Milliarden Franken pro Jahr.

7. Technische Handelshemmnisse

Durch das bilaterale Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen und –zeichen in fast allen Bereichen der industriellen Produktion wird der Handel zwischen der Schweiz und der Europäischen Union wesentlich erleichtert.

Gemäss dem Abkommen werden einzelne anerkannte Prüf- und Zertifizierungsstellen in der Schweiz ermächtigt, auch Konformitätsbewertungen nach EU-Vorschriften vorzunehmen. Schweizer Produzenten können so ihre Produkteprüfungen und –zertifizierungen für Exporte in den EU-Raum künftig auch im eigenen Land durchführen lassen. Kostspielige und zeitraubende Doppelprüfungen für neue Produkte entfallen zunehmend. Somit können sie günstiger und schneller auf den Markt gebracht werden als bisher.

Schweizerischerseits ist ein Exportvolumen von rund 35 Milliarden Franken von diesen Erleichterungen betroffen.

Obwohl diese Verträge separat ausgehandelt wurden, sollte nicht vergessen werden, dass der Abschluss nur für alle sieben Dossiers zusammen möglich war. Die Europäische Union betrachtet die sieben Verträge als ein Paket. Auf dieser Verbindung hat die EU konsequent bestanden – zuerst dadurch, dass die einzelnen Verträge mehr oder weniger parallel ausgehandelt werden mussten, jetzt dadurch, dass sie im Ratifizierungsverfahren nur alle zusammen angenommen oder verworfen werden können. Die Europäische Union will dadurch verhindern, dass die Schweiz schliesslich nur die für sie besten Rosinen herauspickt. Nach dem EWR-Nein soll die Schweiz nicht nur noch dort Verträge mit der Europäischen Union eingehen können, wo sie am meisten profitiert.

Sieben fette Jahre? Ein Blick über die Jahrtausendgrenze

Wie geht es nun weiter zwischen der Schweiz und der Europäischen Union?

Zunächst müssen jetzt die bilateralen Verträge unter Dach gebracht werden. Darüber ist man sich in der Schweiz mehr oder weniger einig. Ob das gelingt, ist allerdings unsicher. Sowohl Umwelt- und Verkehrsorganisationen wie auch AUNS und SVP drohen mit dem Referendum. Ersteren ist das Landverkehrsabkommen ein Dorn im Auge, letztere haben Mühe mit dem freien Personenverkehr. Selbst wenn das Referendum ergriffen würde und die anschliessende Volksabstimmung positiv ausfiele, könnten die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union frühestens am 1. Januar 2001 in Kraft treten.

Sollte eine allfällige Volksabstimmung allerdings zu einem Nein führen, ja dann...

Was kommt danach?

Vier Möglichkeiten:

- Nichts mehr tun
- Weitere bilaterale verträge
- Beitritt zum EWR
- Beitritt zur EU

Nicht nur schweizerische Perspoektive, auch schauen was EU denkt und tut.

Absage an den Bilateralismus