

Übersicht: Instrumente, Politikbereiche und Herausforderungen in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU

8. Februar 2019

Dieser Text liefert einen Überblick über die historische Entwicklung der Beziehung zwischen der Schweiz und der EU, beleuchtet die institutionellen Besonderheiten der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU und erklärt die zunehmende Bedeutung des EU-Rechts.

Dr. Sabine Jenni

Wissenschaftliche Mitarbeiterin Liechtenstein-Institut

sabinejenni@gmail.com

Zusammenfassung

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU gehen auf die Anfänge der europäischen Integration zurück. Seit den 1990er-Jahren wurden sie erheblich ausgeweitet, das heisst, sie decken immer mehr Politikbereiche ab, und haben sich vertieft, da einzelne neuere sektorielle Abkommen beispielsweise direkt auf EU-Rechtsvorschriften aufbauen und sich dynamisch entwickeln. Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU gleichen eher einem Flickwerk als einem Gesamtplan und sind geprägt von partikularistischen innenpolitischen Interessen und kulturellen und politischen Vorbehalten gegenüber der Europäischen Integration, was sich auch wieder in den Verhandlungen des institutionellen Rahmenabkommens zeigte.

Der EFTA-Ansatz zur Europäischen Integration

1951 gründeten die sechs Länder Italien, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Belgien und Luxemburg die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie im Jahr 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM). Die **Europäische Freihandelsassoziation (EFTA)** ist ein anderer und weniger bekannter, aber ebenso multilateraler Weg zu einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit. Die EFTA wurde 1960 von der Schweiz, dem Vereinigten Königreich (UK), Österreich, Dänemark, Norwegen, Portugal und Schweden als Reaktion auf die EWG gegründet. Die EFTA sah zwar eine wirtschaftliche Integration vor, war dabei aber weniger ehrgeizig als die EWG, da ihre Mitglieder der politischen Integration skeptisch gegenüberstanden.

Während die EFTA 1970 noch acht Vollmitglieder und ein assoziiertes Mitglied (Finnland) zählte, so besteht sie heute nur noch aus vier Mitgliedern: Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Die Hauptaufgaben der EFTA sind die Verwaltung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR; weitere Informationen [hier](#)) sowie der **EFTA-Freihandelsabkommen (FHA) mit insgesamt 27 Ländern aus allen Kontinenten**. Da das Schweizer Stimmvolk das EWR-Abkommen 1992 mit einer knappen Mehrheit von 50,3% der Stimmen und 18 von 26 Schweizer Kantonen ablehnte, trat die Schweiz dem EWR nicht bei. Für die Schweiz ist die EFTA heute daher aufgrund der EFTA-Freihandelsabkommen von Bedeutung.

Mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens gründeten die EWR/EFTA-Staaten den EFTA-Gerichtshof und die EFTA-Überwachungsbehörde, welche für die Überwachung, Durchsetzung und Auslegung des EWR-Rechts in den EWR/EFTA-Staaten verantwortlich sind. In den vergangenen Jahren wurden die EFTA-Institutionen auch wiederholt in die Diskussionen über ein institutionelles Rahmenabkommen für (einige) sektorische Abkommen eingebracht. Der Entwurf eines Rahmenabkommens, welcher aktuell in der Schweiz diskutiert wird, sieht keine Rolle der EFTA-Institutionen für die Schweiz-EU Beziehungen vor (mehr Informationen zur EFTA [hier](#)).

Geschichte und Entwicklung der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU

Der wichtigste Teil der schweizerischen Europapolitik ist heute die politikbereichsspezifische und bilaterale Zusammenarbeit mit der EU. Bereits 1957 schloss die Schweiz ein Abkommen mit der EGKS ab. Nach einigen Abkommen von geringer Bedeutung in den 1960er-Jahren, wie z.B. **1967 das Abkommen über die Uhrenindustrie** oder **1967 das Zollabkommen über bestimmte Käsesorten**, unterzeichnete die Schweiz 1972 das **Freihandelsabkommen (FHA)**, welches noch immer eine wichtige Säule der Schweiz–EU-Beziehung bildet. Die Mehrheit der übrigen Abkommen wurde nach dem Jahr 1990 abgeschlossen. Von 2014 bis 2018 verhandelten die Schweiz und die EU ein **institutionelles Rahmenabkommen** für fünf existierende und alle zukünftigen Marktzugangsabkommen. Die Verhandlungen gestalteten sich schwierig und eine Ratifizierung des Abkommens durch die Schweiz ist nicht sicher.

Wichtige Politikbereiche und die Grundsätze der Zusammenarbeit wurden bereits in den ersten sektoriellen Abkommen festgelegt. Das erste Abkommen mit der EGKS befasste sich mit dem Verkehr, der nach wie vor ein zentrales Thema für die Schweiz und die EU darstellt. Das Freihandelsabkommen von 1972 regelt den Handel mit Industriegütern und bildet seither die Grundlage für den Zugang der Schweizer Exporteure zum EU-Markt. Das 1993 in Kraft getretene Versicherungsabkommen ist das einzige Abkommen des Versicherungssektors und war das erste Abkommen, das auf dem Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Gesetzgebung“ aufbaut. Das Prinzip besagt, dass keine Vertragspartei formell ihre Autonomie verliert, Gesetze im Politikbereich des Abkommens zu ändern oder erlassen, die Parteien allerdings akzeptieren, dass die Regeln beider Parteien gleichwertig sind. Der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung spielt auch heute noch eine Rolle (z. B. im **Landverkehrsabkommen**).

Nach der Ablehnung des EWR im Jahr 1992 gewann der sektorielle Ansatz der Schweiz für die europäische Integration neue Bedeutung. Rechtswissenschaftler*innen wie Christa Tobler und Francesco Maiani konstatieren in den frühen 1990er-Jahren einen Wandel von einer passiven zu einer aktiven Schweizer Europapolitik. Diese aktive Politik sei geprägt von intensiven, schwierigen und langwierigen Verhandlungen zwischen der Schweizer Regierung und der EU sowie von einer zunehmenden Bedeutung des EU-Rechts für die Beziehung Schweiz–EU. Das Ergebnis der Verhandlungen waren zwei Pakete sektorieller Abkommen (Bilaterale I und II), verschiedene Zusatzabkommen von unterschiedlicher Tragweite und Bedeutung, darunter einige Abkommen, die die Schweiz der EU-Gerichtsbarkeit unterordnen (z. B. das **Luftverkehrsabkommen**) oder sie verpflichten, zukünftiges EU-Recht dynamisch zu übernehmen (z. B. **Schengen-Assoziierungsabkommen**).

Fokus und Reichweite der Bilateralen I und II

Das erste Abkommenspaket, welches in der Schweiz als „Bilaterale I“ bezeichnet wird, umfasst sieben rechtlich und politisch verbundene Abkommen. Das Paket wurde in den 1990er-Jahren ausgehandelt und in einer **Volksabstimmung im Jahr 2000 mit 67,2% Ja-Stimmen durch die Schweizer Stimmbevölkerung angenommen** und trat 2002 in Kraft. Die rechtliche Verknüpfung der einzelnen Abkommen der Bilateralen I wird als „Parallelität“ oder „Guillotine-Klausel“ bezeichnet. Die Guillotine-Klausel bedeutet, dass die sieben Abkommen gleichzeitig in Kraft treten mussten und wenn ein Abkommen nicht ratifiziert worden wäre oder aufgehoben wird, würden auch alle anderen Abkommen des Pakets dahinfallen.

Die Bilateralen I zielten vor allem darauf ab, die Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zur EU nach der Vollendung des EU-Binnenmarktes im Jahr 1992 zu stärken (für eine detaillierte Analyse siehe **Der sektorielle Zugang der Schweiz zum Binnenmarkt der EU**). In dieser Hinsicht ergänzten die Bilateralen I das Freihandelsabkommen von 1973. Neben Industriegütern wurde der Handel mit Agrarprodukten erleichtert, die Verkehrsverbindungen vereinfacht (Luftverkehrs- und Landverkehrsabkommen), das öffentliche Beschaffungswesen liberalisiert und technische Handelshemmnisse abgebaut (Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertung, MRA, auch technische Handelshemmnisse genannt).

Das zweite Paket, diesmal mit neun Abkommen, wird in der Schweiz „Bilaterale II“ genannt und wurde 2004 unterzeichnet. Diese Abkommen waren politisch verbunden (sie konnten nur als Paket unterzeichnet werden), jedoch sind nur zwei dieser Abkommen auch rechtlich verknüpft (das Schengen-Assoziierungsabkommen zur Grenzkontrolle sowie das Dublin-Assoziierungsabkommen zum Asylregime). Diese beiden Abkommen waren 2008 die letzten der Bilateralen II, die in Kraft traten.

Wichtige Abkommen der Bilateralen I und II betrafen die Einwanderung. Zuvor war die Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen in die Schweiz noch nicht durch Schweiz–EU-Abkommen geregelt. Mit

den Bilateralen I wurde der Grundsatz der **Personenfreizügigkeit auf die Schweiz ausgedehnt**. Dieser Politikbereich war ein zentrales Anliegen der EU und insbesondere der südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten, aus denen viele Einwanderer*innen in die Schweiz stammen. Vor dem Abkommen gewährte die Schweiz Einwanderer*innen nur sehr begrenzte soziale Rechte, obwohl **in der Schweiz seit den 1960er-Jahren über 20% der Erwerbstätigen keinen Schweizer Pass hatten. Im Jahr 2016 stammten 79% der ausländischen Arbeitskräfte aus einem EU- oder EFTA-Land.**

Mit den Bilateralen II wurde die Schweiz assoziiertes Mitglied des Schengen- und des Dublin-Raums. Diesmal wurden diese für die Einwanderungspolitik wichtigen Themen auf Wunsch der Schweiz aufgenommen. Die Schweizer Regierung erhoffte sich, dass die Zusammenarbeit in den Bereichen Asylwesen (Dublin), organisierte Kriminalität, Bekämpfung des Drogenhandels und ähnlichen Politikfeldern (hauptsächlich dank des Schengener Informationssystem SIS) die innere Sicherheit der Schweiz verbessern würde.

Die übrigen Abkommen der beiden Pakete betrafen zum einen die Fortsetzung der bisherigen Zusammenarbeit (z. B. in Forschung und Bildung), zum anderen wurden die Beziehung zwischen der Schweiz und der EU auf neue Politikbereiche ausgeweitet. Neben einigen Abkommen über technische Zusammenarbeit (z.B. **Statistik, Umweltagentur**) wurde mit den Bilateralen II auch die Zusammenarbeit in für den Finanzsektor relevanten Politikbereichen eingeführt. Auf Wunsch der EU wurde ein Abkommen über Zinsbesteuerung (heute das **Abkommen über den automatischen Informationsaustausch**) und ein **Abkommen über die Betrugsbekämpfung** aufgenommen. Die EU-Vorschriften in diesen Bereichen wären ohne den Einbezug der Schweiz weniger wirksam gewesen.

Die zunehmende Bedeutung der EU-Gesetzgebung

Heute bilden die Bilateralen I und II die Eckpfeiler der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Stärker als frühere Abkommen bauen sie auf EU-Recht auf, hauptsächlich auf EU-Sekundärrecht. Der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung wurde durch sogenannte „Parallelbestimmungen“ in den wichtigsten Abkommens-texten und/oder direkte Verweise auf EU-Rechtsvorschriften in den Abkommensanhängen ergänzt. Parallele Bestimmungen umschreiben Bestimmungen und Grundsätze des EU-Rechts, ohne aber einen konkreten Verweis auf eine EU-Rechtsbestimmung anzuführen. Bei direkten Verweisen wird die EU-Quelle genannt. Die Abhängigkeit vom EU-Recht ist neben institutionellen Faktoren der Grund für den erheblichen Anstieg der Häufigkeit von Vertragsrevisionen nach dem Inkrafttreten der Bilateralen I im Jahr 2002 (siehe EFTA-Studies-Analyse **Funktionsweise der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU: die versteckte Dynamik und ihre Gründe**).

Auch auf nationaler Ebene hat in der Schweiz die EU-Gesetzgebung an Bedeutung gewonnen. Bereits 1988 hat die Schweizer Regierung, der Bundesrat, damit begonnen, jeden Gesetzesentwurf auf seine Vereinbarkeit mit dem EU-Recht zu prüfen, wie er in einem entsprechenden **Bericht über die Schweiz im europäischen Integrationsprozess** darlegte. Diese Politik wird in der Schweiz oft

mit der Wortschöpfung „autonomer Nachvollzug“ bezeichnet. Sie zielte am Anfang vor allem darauf ab, nicht neue Unvereinbarkeiten mit dem EU-Recht zu schaffen, und wurde ab den 1990er-Jahren zu einer aktiven Politik mit dem Ziel, Rechtsvorschriften anzugleichen. So wurde beispielsweise die Hälfte der für den EWR-Beitritt vorbereiteten innerstaatlichen Gesetzesrevisionen umgesetzt, obwohl die Schweiz dem EWR nicht beigetreten ist (**Swisslex-Paket**).

Die frühzeitige Übernahme von EU-Vorschriften in die schweizerische Gesetzgebung betraf vor allem die Wirtschaftspolitik, da der Schwerpunkt des EWR auf dem Zugang zum EU-Binnenmarkt liegt. Diese eifrige unilaterale Übernahme des EU-Rechts in nationales Recht erleichterte die Verhandlungen über die sektoriellen Abkommen der Schweiz. Mit den Bilateralen I wurde die unilaterale Übernahme von EU-Recht in Bundesgesetze seltener (für aktuelle Beispiele siehe EFTA-Studies-Analyse **Der sektorielle Zugang der Schweiz zum Binnenmarkt der EU**), während die sektoriellen Abkommen zunehmend Umsetzungsmassnahmen auf Gesetzesebene erforderten. Jüngere empirische Forschung zeigte jedoch, dass die unilaterale Übernahme von EU-Recht nur auf Gesetzesebene zurückging, Verordnungen des Bundesrats hingegen immer häufiger auf EU-Recht verweisen.

Die institutionelle Besonderheit der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU

Mit sehr wenigen Ausnahmen delegieren die sektoriellen Abkommen keine Entscheidungsbefugnis oder Gerichtsbarkeit an die EU. Eine Ausnahme bildet das Luftverkehrsabkommen, das Teil der Bilateralen I ist. Es überträgt EU-Behörden Kompetenzen in Fragen des Wettbewerbs und die korrekte Umsetzung wird vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) überwacht.

Die anderen relevanten Ausnahmen sind die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen, beide Teil der Bilateralen II, sowie das weniger bekannte und öffentlich kaum diskutierte Zollsicherheitsabkommen von 2009, mit dem ein entsprechendes Abkommen von 1991 ersetzt wurde. Diese Abkommen enthalten „dynamische Bestimmungen“, welche die Schweiz verpflichten, neue EU-Rechtsvorschriften im Bereich des Abkommens laufend zu übernehmen. Deshalb ist das Schengen-Assoziierungsabkommen eines der am häufigsten revidierten Abkommen (siehe EFTA-Studies-Analyse **Funktionsweise der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU: die versteckte Dynamik und ihre Gründe**).

Der Bundesrat und ein grosser Teil der Schweizer Öffentlichkeit loben den „bilateralen Weg“ der europäischen Integration als „Königsweg“, weil er die wirtschaftlichen Vorteile der Integration mit den politischen Vorteilen der Unabhängigkeit von supranationalen Institutionen kombiniert und damit die Erhaltung eines wichtigen Elements der nationalen Identität ermöglicht. Die EU stimmt dieser positiven Einschätzung jedoch immer weniger zu. Die EU sorgt sich insbesondere um die rechtliche Homogenität im Binnenmarkt, da wichtige Abkommen der Schweiz sektoriellen

Marktzugang gewähren, ohne sie gleichzeitig zu verpflichten, mit den rechtlichen Entwicklungen in der EU Schritt zu halten.

Auf Wunsch der EU verhandelten die Schweiz und die EU von 2014 bis 2018 ein **institutionelles Rahmenabkommen**, welches die rechtliche Weiterentwicklung, die Umsetzung und ein Streitschlichtungsverfahren für fünf existierende und alle zukünftigen Marktzugangsabkommen regelt. Bisher enthält jedes Abkommen eigene Bestimmungen zu seiner Verwaltung, einschliesslich der Weiterentwicklung, der Umsetzung sowie des Vorgehens bei Uneinigkeiten zwischen der Schweiz und der EU. Im Gegensatz zu den wenigen Sonderfällen werden die meisten wichtigen Abkommen von Gemischten Ausschüssen verwaltet, die über begrenzte Zuständigkeiten bei der Streitbeilegung und der Änderung von Anhängen der Abkommen verfügen.

Die Verhandlungen über einen institutionellen Rahmen gestalteten sich langwierig und mühsam. In diesen Verhandlungen traten einmal mehr zentrale Interessen und Hindernisse zutage, welche die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU seit jeher beeinflussen. Die Schweiz besitzt ein starkes wirtschaftliches Interesse an der Fortführung und Konsolidierung der sektoriellen Abkommen. Grosse Teile der Schweizer Wirtschaft sind exportorientiert und die **EU ist mit Abstand ihr grösster Handelspartner**. Die wirtschaftlichen Interessen in der Schweiz sind jedoch nicht einheitlich und manchmal sehr branchenspezifisch. Eine Konsequenz daraus ist, dass sich die Schweizer Wirtschaft bisher nicht deutlich und geschlossen hinter ein Rahmenabkommen mit der EU gestellt hat.

Der wahrscheinlich wichtigste Unterschied zwischen der Schweiz und anderen, in Europa stärker integrierten Staaten besteht darin, dass das Flickwerk der Schweiz–EU–Abkommen sowie das politische System der Schweiz mit seiner Konsensorientierung und den direktdemokratischen Elementen verschiedenen Gruppen und Partikularinteressen starken Einfluss gewähren. Jeder Kompromiss, den die Schweiz mit der EU schliesst, braucht in der Innenpolitik eine breite Abstützung und muss daher sehr verschiedene Interessen befriedigen.

Die Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen zeigten einmal mehr auch kulturelle Vorbehalte. Die Unabhängigkeit der Schweiz und ihre politischen Institutionen sind wichtig für die politische Identität der Schweizerinnen und Schweizer. Eine engere institutionelle Zusammenarbeit mit der EU, welche in der Schweiz u.a. mit einer Zunahme der Zuwanderung assoziiert wird, wird als Bedrohung empfunden. Diese Vorbehalte gegenüber der Europäischen Integration stehen auch wegen kürzlicher und bevorstehenden Volksabstimmungen auf der politischen Tagesordnung.

Nicht zuletzt steht das institutionelle Rahmenabkommen in engem Zusammenhang mit Entwicklungen in der EU und in EU-Mitgliedsländern. Die Angst vor Zuwanderung und EU-Skepsis findet in verschiedenen EU-Ländern zunehmend Unterstützung von (neuen) politischen Parteien. Die EU vermeidet es deshalb tunlichst, der Schweiz grundsätzliche Ausnahmen von der Personenfreizügigkeit zu gewähren, welche sie den EU-Mitgliedern nicht gewährt. Die Frage nach

der Bedeutung des EU-Rechts und der EU-Rechtsprechung für den (sektoriellen) Marktzugang von Drittländern ist zudem auch bei den Brexit-Verhandlungen eines der schwierigsten Themen. Dies macht deutlich, dass die spezifischen Interessen und Herausforderungen, welche die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU seit langem prägen, zunehmend auch für andere europäische Länder relevant werden.

Zitierhinweis

Jenni, Sabine (2019): Übersicht: Instrumente, Politikbereiche und Herausforderungen in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Analyse. efta-studies.org.

Quellen und weiterführende Literatur

Afonso, Alexandre. 2005. „When the Export of Social Problems Is No Longer Possible: Immigration Policies and Unemployment in Switzerland.“ *Social Policy and Administration* 39(6): 653–668.

Breitenmoser, Stephan. 2003. „Sectoral Agreements between the EC and Switzerland: Contents and Context.“ *Common Market Law Review* (40): 1137–86.

Bundesrat. 1993. „Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens.“ Bern: Bundesblatt 1993 805, URL:

Bundesrat. 1988. „Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess.“ Bern: Bundesblatt 1988 III 249, URL:

Epiney, Astrid, Beate Metz, and Benedikt Pirker. 2012. *Zur Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz. Ein Beitrag zur rechtlichen Tragweite der „Bilateralen Abkommen“*. Zürich: Schulthess Juristische Medien.

Gava, Roy, and Frédéric Varone. 2014. „The EU’s Footprint in Swiss Policy Change: A Quantitative Assessment of Primary and Secondary Legislation (1999–2012).“ *Swiss Political Science Review* 20(2): 216–22.

Good, Paul-Lukas. 2010. *Die Schengen-Assoziierung der Schweiz*. Dissertation, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts-, und Sozialwissenschaften (HSG), Universität St. Gallen, St. Gallen.

Grädel, Markus. 2007. *Vereint marschieren – getrennt schlagen! Die Schweiz, Österreich, Norwegen und Schweden zwischen EWR und Beitritt zur Europäischen Union*. Bern: Haupt.

Kux, Stephan, and Ulf Sverdrup. 2000. „Fuzzy Borders and Adaptive Outsiders: Switzerland, Norway and the EU.“ *Journal of European Integration* 22(3): 237–70.

Marti, Simon. 2013. *Schweizer Europapolitik am Wendepunkt. Interessen, Konzepte und Entscheidungsprozesse in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum*. Baden-Baden: Nomos.

Thürer, Daniel, Weber Rolf H., Wolfgang Portmann, and Andreas Kellerhals, eds. 2007. *Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU. Handbuch*. Zürich: Schulthess.

EFTA-Studies.org provides in-depth analyses of the institutions and processes that link the EFTA states to the EU. An independent academic blog addresses developments in the EFTA states from a political and legal perspective, thus providing up to date information on the EFTA states' relations with the EU.

Liechtenstein-Institut | info@liechtenstein-institut.li | www.liechtenstein-institut.li