

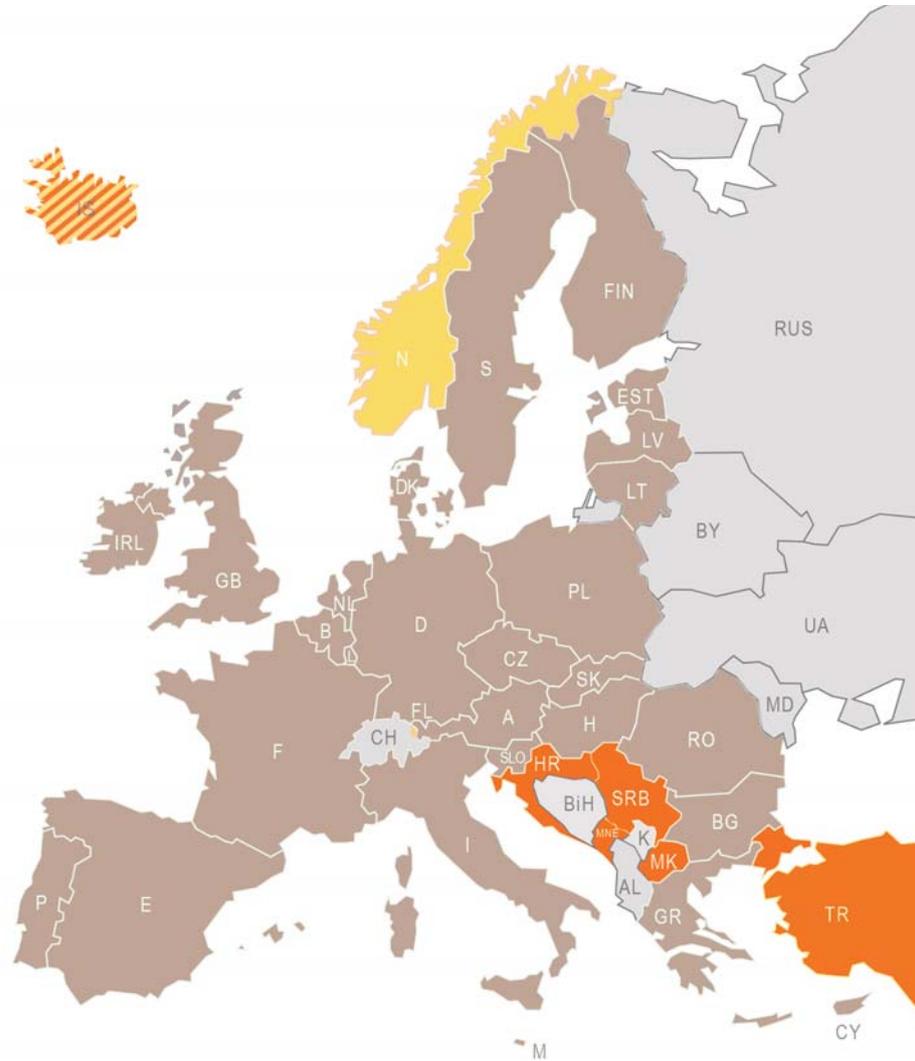


Europabrevier
Schweiz/EU 2012 –
Herausforderungen & Perspektiven

www.europabrevier.ch

Europa heute

- EU-27
- EU-Beitrittskandidaten
- EWR



Quelle: Integrationsbüro EDA/EVD

Bevölkerungszahlen

EU (27 Länder)		2010
B	Belgien	10.918.400
BG	Bulgarien	7.504.900
DK	Dänemark	5.560.600
D	Deutschland	81.751.600
ES	Estland	1.340.200
FIN	Finnland	5.375.300
F	Frankreich	65.075.300
EL	Griechenland	11.329.600
IRL	Irland	4.480.200
I	Italien	60.626.400
LV	Lettland	2.229.600
LT	Litauen	3.244.600
L	Luxemburg	511.800
MT	Malta	417.600
NL	Niederlande	16.655.000
A	Österreich	8.404.300
PL	Polen	38.200.000
P	Portugal	10.637.000
RO	Rumänien	21.413.800
S	Schweden	9.415.600
SK	Slowakei	5.435.300

SLO	Slowenien	2.050.200
E	Spanien	46.152.900
CZ	Tschechische Republik	10.532.800
H	Ungarn	9.986.000
UK	Vereinigtes Königreich	62.435.700
CY	Zypern	804.400
Total		502.489.100

EU-Beitrittsverhandlungen

ISL	Island	318.500
HR	Kroatien (abgeschlossen 2011; Beitritt 2013)	4.425.700
MK	Mazedonien	2.057.300
MTN	Montenegro	600.000
SRB	Serbien	7.400.000
TR	Türkei	73.723.000

EWR

ISL	Island	318.500
FL	Liechtenstein	36.200
N	Norwegen	4.920.300

Inhaltsübersicht

Vorwort	006		
1. Perspektiven der EU	008		
Europäische Integration in Zeiten der Wirtschaftskrise	009		
2. Erweiterung	018		
Erweiterungspolitik der Europäischen Union	019		
3. Währungspolitik	028		
Die Schweiz im Bann der europäischen Verschuldungskrise	029		
4. Finanzmarkt	034		
Finanzmarktpolitik aus der Sicht der Versicherungen – Reform der Aufsichtsstrukturen	035		
5. Umwelt und Energie	040		
Aktuelle Entwicklungen in der Umwelt- und Energiepolitik	041		
6. Bildung	046		
Europa des Wissens	047		
7. Personenfreizügigkeit	052		
Arbeitsmarkt in Europa: Chancen und Risiken der Personenfreizügigkeit für Europa	053		
8. Schengen	058		
Alltag eines Kantons im Schengen-Raum	059		
9. Asyl	062		
Die Schweiz im Dublin-System	063		
10. Unternehmenspolitik			066
«Vorfahrt für KMU»: Die Unternehmenspolitik der EU			067
11. Aussen- und Sicherheitspolitik			074
Die EU im weltpolitischen Brennpunkt			075
12. Demokratie in der EU			080
Demokratische Strukturen der Europäischen Union			081
13. Europäischer Wirtschaftsraum			086
Erfahrungen Liechtensteins im EWR			087
14. Bilaterale Abkommen Schweiz-EU			092
Stand der bilateralen Beziehungen Schweiz – EU			093
Aktuelle Verhandlungsbereiche zwischen der Schweiz und der EU			099
15. Warenverkehr EU-Schweiz			104
Übernahme des Cassis de Dijon-Prinzips in der Schweiz			105
Tiefere Standards statt tiefere Preise			107
Cassis-de-Dijon: Nutzen oder Schaden für die KonsumentInnen?			108
Das Rad vorwärts, nicht zurückdrehen!			109
16. Kantonale Perspektive			110
Perspektiven der schweizerischen Europapolitik – Interessenlage der Kantone			111
Aussenpolitik, der «schwarze Fleck» der Kantonsparlamente?			114

Sehr geehrte Leserinnen und Leser

Der europäische Integrationsprozess steht gegenwärtig vor grossen Herausforderungen. Vor allem die Schuldenkrise wirft die Frage nach der weiteren Entwicklung der Europäischen Union auf: Führt dies zu einer vertieften Integration mit einer Wirtschaftsregierung oder zu differenzierteren Möglichkeiten der Mitwirkung in verschiedenen Politikbereichen? Auch im Verhältnis der Schweiz zur EU stehen grundlegende Fragen auf der Agenda. Für die Schweiz steht die Weiterführung des bilateralen Weges im Vordergrund; dafür scheint heute eine Erneuerung der institutionellen Architektur erforderlich. Die vorliegende Ausgabe des Europabreviers widmet sich diesen und weiteren aktuellen Fragen. Mit einem breiten Autorenspektrum, das sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft, der Wissenschaft und dem öffentlichen Sektor zusammensetzt, berücksichtigen wir hierbei verschiedenste Perspektiven.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.



Prof. Dr.
Andreas Kellerhals
(EIZ)



Dr. Urs Leimbacher
(SwissRe)



Daniel Küng
(OSEC)



Ernst Stocker
(Volkswirtschafts-
direktor Kanton ZH)



Dr. Lukas Briner
(Zürcher Handels-
kammer)



Botschafter
Henri Gétaz
(Integrationsbüro
EDA/EVD)



1. Perspektiven der EU

Europäische Integration in Zeiten der Wirtschaftskrise

> Prof. Günter Verheugen, ehem. Vizepräsident der Europäischen Kommission

Vieles spricht dafür, dass das Jahr 2012 für das Werk der europäischen Einigung nicht nur ein kritisches, sondern sogar entscheidendes Jahr sein wird. Wenn es nicht gelingt, das Vertrauen der Finanzmärkte in die Stabilität der Eurozone wiederherzustellen, wird sich die Erosion der Eurozone von den Rändern ins Zentrum ausbreiten und der Bestand der Währungsunion in ihrer jetzigen Gestalt wird kaum gewahrt werden können. Es ist schwer vorstellbar, dass ein Scheitern der Währungsunion ohne Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes bleiben würde, und wenn das geschehen sollte, ist das Risiko eines Rückfalls in rein nationalstaatliche Interessenpolitik groß, zuerst wirtschaftlich, dann auch politisch. Die These der deutschen Bundeskanzlerin «Scheitert der Euro, dann scheitert Europa», ist zwar zugespritzt, beschreibt aber eine reale Gefahr für den Zusammenhalt der Europäischen Union.

Gefährdeter Zusammenhalt in der EU

Die Lage ist also ernst und sie wird noch schwieriger dadurch, dass der bisher stabile Grundkonsens darüber, wie die europäische Integration sich weiterentwickeln soll, nämlich in einzelnen Schritten und ohne ein Mitgliedsland dabei zurückzulassen, nicht mehr gesichert ist. Schon der nächste geplante Vertiefungsschritt, die vertragliche Ver-

ankerung des sogenannten Fiskalpaketes, ist nicht mehr als Gemeinschaftsinitiative geplant. Es wird ein zwischenstaatlicher Vertrag, eine Art Koalition der Willigen angestrebt. Das verstärkt die Tendenz zum Intergouvernementalismus in der EU und schwächt die Gemeinschaftsidee, eine Entwicklung, die von der großen Zahl der kleinen und mittleren EU-Staaten zu recht als bedrohlich empfunden wird. Vor allem diese Staaten brauchen starke Gemeinschaftsinstitutionen, um vor der Dominanz der großen Mitgliedstaaten geschützt zu sein. Der intergouvernementale Weg mag für einige Staatenlenker als der bequemere erscheinen und kann für sie innenpolitisch durchaus ein Vorteil sein. Als dauerhafte Alternative zur Gemeinschaftspolitik ist dieser Weg untauglich. Deshalb muss mit großer Energie unter anderem daran gearbeitet werden, den Fiskalpakt so schnell wie möglich in den EU-Vertrag zu integrieren. In der Zeit der Krise ist es jedoch unvermeidlich, dass sich die Entscheidungszentren in die Hauptstädte verlagern, zumal dann, wenn das Gemeinschaftsrecht kein ausreichendes Instrumentarium kurzfristig ermöglicht. Das muss aber als das verstanden werden, was es ist – ein Notbehelf in schwieriger Zeit

Es ist keineswegs sicher, ob in absehbarer Zeit ein neuer Vertiefungsschritt der 27 (bzw. demnächst der 28) möglich sein wird. Es kann ebenso gut sein, dass sich die Eurozone als harter Kern der EU etabliert. Dagegen wäre nicht viel einzuwenden, und tatsächlich wäre es genau die Entwicklung, die die meisten Befürworter der Währungsunion bei ihrer Schaffung erwartet haben, wenn es sich um einen harten Kern innerhalb und nicht ausserhalb des heute bestehenden Systems der Integration handeln sollte. Eine Europäische Union mit unterschiedlicher Verdichtung besteht seit der Gründung der Währungsunion und seit der Schaffung des Schengenraums.



«Die EU braucht eine neue Wachstumsstrategie, die stärker als bisher die unterschiedlichen

Fähigkeiten und Bedürfnisse ihrer Mitglieder berücksichtigt.»

> Prof. Günter Verheugen

Die Frage ist aber, ob die notwendige tiefere Integration wenigstens der Eurozone im Gemeinschaftsvertrag und unter vollständiger Wahrung der Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen bewerkstelligt wird oder ob zwei sich überlappende Systeme mit unterschiedlicher governance entstehen werden.

Der Widerstand Großbritanniens gegen eine Gemeinschaftslösung ist schwer zu verstehen, weil es bei aller vielleicht noch verständlichen Rücksicht auf die Bedürfnisse des Finanzplatzes London langfristig nicht im britischen Interesse liegen kann, einem zwischenstaatlich organisierten Europa Vorschub zu leisten. Großbritannien würde sich damit seines Einflusses in der EU weitgehend berauben, das deutsch-französische Duo hätte niemanden mehr, dessen Einspruch wirklich von Gewicht wäre. Aber das Unbehagen geht tatsächlich noch tiefer, weil sich in dieser Lage wieder einmal die Frage nach der Rolle Deutschlands in Europa stellt.

Wenn die «Süddeutsche Zeitung» in Hinblick auf das grösser werdende Gefälle zwischen Deutschland und der übrigen EU titelt: «Deutschland lässt Europa hinter sich» (SZ vom 28.01.2012), dann fällt es schwer zu glauben, dass der politische Doppelsinn dieser Schlagzeile nicht beabsichtigt war. Deutschland hat als der wirtschaftlich stärkste Staat in der EU und insgesamt als größter Nutzniesser der Integration zweifellos eine besondere Verantwortung. Die müsste sich aber in Form von Solidarität äußern, und nicht als Macht-

anspruch. In einem zwischenstaatlich organisierten Europa, in dem zwangsläufig nationale Interessen in den Vordergrund treten müssen, wäre eine deutsche Führungsrolle nicht zu vermeiden. Und selbst wenn der eine oder andere Nachbar Deutschlands unter den gegebenen Bedingungen dagegen nichts einzuwenden hätte, wäre eine solche europäische Konstellation für die große Zahl der EU-Mitglieder auf Dauer nicht erträglich. In anglo-amerikanischen Medien wird schon jetzt das Schreckgespenst eines 4. Reiches an die Wand gemalt. Das ist eine Infamie, gewiss, aber es geht hier nicht darum, dass Deutschland sich als ein stabiles demokratisches Gemeinwesen bewährt hat und für niemanden eine Bedrohung darstellt. Es geht hier um Resentiments, die bewusst gepflegt werden, aber doch nur gepflegt werden können, weil sie so leicht handhabbar sind und weil sie, wie die öffentliche Meinung in den südlichen Mitgliedstaaten zeigt, auf einen fruchtbaren Boden fallen.

Notwendigkeit weiterer Richtungsentscheidungen

Man kann die politische Zuspitzung, die wir zur Zeit erleben, nur verstehen, wenn man sich bewusst macht, dass in der EU noch eine andere fundamentale Richtungsentscheidung zu treffen ist. Die Frage lautet: Was ist der richtige Weg aus der Schuldenkrise, und wie kann es gelingen, die europäischen Volkswirtschaften wieder auf einen stabilen Wachstumskurs zu bringen. Und auf die Frage gibt es Antworten, die unterschiedlicher und konfliktrichtiger sein könnten. Deutschland und einige gleichgesinnte EU-Staaten setzen auf harte

Konsolidierung und Strukturreformen, eine Politik, mit der sie zu Hause unbestreitbar weit gekommen sind. Allerdings hatten sie es auch wesentlich leichter als andere, vor allem Deutschland hatte es leichter. Die Vorteile der beiden großen ökonomischen Errungenschaften der EU, Binnenmarkt und Währungsunion, sind ungleich verteilt. Deutschland hat immer mehr davon profitiert als andere und in der Krise verschärfen sich die Disparitäten noch. Die Forderungen nach strikter Haushaltsdisziplin – Gesundschumpfen- und Strukturreformen – Abbau von Leistungen – richten sich heute an EU-Staaten, denen es ungleich schwerer fällt, sie zu erfüllen. Das griechische Desaster zeigt, wohin solcher Dogmatismus führt. Die mit der Hilfe für Griechenland verbundenen Bedingungen waren vom ersten Tag an unrealistisch. Sie haben Griechenland nur noch tiefer in die Rezession getrieben und das Land an den Rand der Unregierbarkeit gebracht. Tragfähige Ideen, wie Griechenland seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern kann, sind bisher nicht entwickelt worden, wenn man von der unkonkreten Forderung nach einem «Marshall-Plan» für Griechenland einmal absieht. Portugal ist in einer ähnlich schwierigen Lage, und andere, größere Staaten kämpfen mit ähnlichen Problemen.

Die andere Denkschule, die anglo-amerikanische, setzt in erster Linie auf Wachstum, angetrieben durch viel billiges Geld. Dabei werden die Finanzmärkte in Schach gehalten oder beruhigt durch die theoretisch unbegrenzte Zahlungsfähigkeit der Notenbanken. Konsequenterweise verfechten die Vertreter dieser Richtung einen Rettungsschirm, dessen

Interventionsfähigkeit dank der Notenbank für jeden Ernstfall groß genug ist und sie wollen auch Gemeinschaftsanleihen, Eurobonds, weil damit die guten Schuldner automatisch für die schlechten einstehen müssen. Der deutsche Widerstand dagegen hat nicht nur etwas mit dem deutschen Inflationstrauma zu tun. Es ist viel einfacher. Die deutsche Politik glaubt, das Rettungsrisiko der deutschen Wählerschaft nicht vermitteln zu können. Für sie ist die derzeitige Lage recht komfortabel. Auf den Finanzmärkten kann Deutschland zur Zeit mit einem Bonus rechnen, noch nie konnte der deutsche Bundeshaushalt günstiger finanziert werden, als im Moment, während die meisten europäischen Partner mit einem Malus belegt werden.

Konsolidierung, Wachstum und Beschäftigung

Die Frage ist, ob ein policy mix gefunden werden kann, der den Interessen beider Seiten gerecht wird. Was ist dabei zu bedenken? Das starre Mantra: Konsolidierung zuerst, greift zu kurz. Eine reine Sparpolitik ist ökonomisch unsinnig und sozial unverträglich. Die strukturellen Ursachen unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit werden schlicht und einfach ausgeblendet. Es sei hier noch einmal an die makroökonomischen Ungleichgewichte in der EU erinnert, die im Ergebnis in der Währungsunion noch verschärft wurden, weil den schwächeren EU-Staaten heute der Korrekturmechanismus des Wechselkurses nicht mehr zur Verfügung steht. Wie die zu hoch verschuldeten Staaten wieder ausreichende Wachstumsraten erreichen sollen und wie die notwendigen Investitionen getätigt werden können, das bleibt völlig unbeantwortet. Auf der anderen Seite haben die Deutschen unbe-

streitbar recht, wenn sie darauf verweisen, dass die zu hoch verschuldeten Eurostaaten in der Vergangenheit ihre sinkende Wettbewerbsfähigkeit durch Kreditaufnahme und möglicherweise auch durch Transferleistungen aus den Strukturfonds kaschieren konnten. Nur, das hätte früher auffallen müssen. Dieses Versäumnis hat seinen Grund darin, dass die in der Währungsunion vorgesehenen Überwachungsmechanismen nicht funktioniert haben – wegen der einseitigen Fixierung auf die jährlichen Haushaltsdefizite, aber auch aus politischer Ignoranz, weil man nicht glaubte, dass Länder wie Griechenland oder Portugal mit ihrem geringen Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung der Eurozone jemals zur Gefahr für das ganze System werden könnten.

Wie konnte es soweit kommen? Die weltweite Bankenkrise hat die europäische Politik unvorbereitet, aber nicht ganz unverschuldet getroffen. Blinde Profitgier und verantwortungsloses Risikomanagement zahlreicher Finanzmarktakteure sind das eine, und es ist schlimm genug, aber Untätigkeit der Politik angesichts globaler ökonomischer Disparitäten und der bewusste Verzicht auf die Regulierung der Finanzmärkte zur Begrenzung der Risiken, sind das andere. In der Bankenkrise gab es keine andere Wahl, als das internationale Bankensystem zu stabilisieren. Alles andere hätte verheerende Folgen gehabt. Anzumerken ist aber, dass der ursprünglichen Entschlossenheit der in der G 20 zusammengeschlossenen stärksten Volkswirtschaften der Welt, die Versäumnisse nachzuarbeiten und mittels harter Regulierung ein Instrument zur Prävention weiterer Krisen zu schaffen, keine ausreichenden Taten gefolgt sind. Das «too-big-to-fail Problem» ist nicht gelöst.

«In der Bankenkrise gab es keine andere Wahl, als das internationale Bankensystem zu stabilisieren. Alles andere hätte verheerende Folgen gehabt.»

> Prof. Günter Verheugen

Die totale Abkopplung der Finanzmärkte von der Realwirtschaft setzt sich fort, das Kasino ist nicht geschlossen worden, allen markigen Ankündigungen zum Trotz. Die «Schattenbanken» betreiben weiter ihr destabilisierendes Unwesen. Es ist die Schwäche großer europäischer Banken und anderer wichtiger Finanzinstitutionen, die das Management der heutigen Schuldenkrise so schwierig machen. Die Bankenkrise, die in der EU nicht ausgestanden ist führte in eine Talfahrt der Konjunktur, von dem sich die meisten Volkswirtschaften in der EU noch nicht erholt haben. Die europäische Politik (und erst recht die amerikanische) glaubte richtig zu handeln, als sie die im freien Fall befindliche Konjunktur durch massive Geldspritzen zu stabilisieren versuchte. Im Ergebnis gerieten alle EU-Staaten in exzessive Haushaltsdefizite. Die Hoffnung war schnell vorbei, robuste Wachstumsraten erreichen zu können, um so Spielräume für Haushaltskonsolidierung zu gewinnen. Die Rechnung ging nicht auf. Es kann sein, dass es zu diesem Vorgehen keine sinnvolle Alternative gab. Man darf die psy-

chologische Wirkung von kräftigen Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur nicht unterschätzen. Oder vielleicht besser umgekehrt: Allein auf die Selbstheilungskräfte des Marktes zu setzen und untätig zu bleiben, hätte ebenfalls psychologische Wirkung gehabt, und eine Abwärtsspirale auslösen können. Die europäische Politik stolperte in die Schuldenkrise mit einem dreifachen Handicap: unsolide Staatsfinanzen, angeschlagene Banken, zu geringes Wachstum. Das politische Management der Schuldenkrise entwickelte sich zu einem fast tragikomischen Schauspiel: es wurde regelmäßig zu spät und zu schwach reagiert. Politische Unentschlossenheit und kakophonisches Stimmengewirr im Vorfeld von Entscheidungen begünstigte irrationales Marktverhalten, feuerte aber auch die Spekulation an.

Der Hauptvorwurf wird dabei der deutschen Regierung gemacht, obwohl Deutschland in der Krise fast alle Leitplanken aufgegeben hat, die bei der Schaffung der Währungsunion auf deutsches Betreiben hin, errichtet worden waren: keine Haftungsgemeinschaft, keine Transferunion, keine bail-outs. ESGS und demnächst ESM sind Instrumente gemeinschaftlicher Haftung. Die EZB hat inzwischen so viele Staatspapiere gekauft oder als Sicherheit angenommen, dass sie bei Zahlungsausfällen jetzt selber in eine Schieflage geraten dürfte. Was ihre Unabhängigkeit betrifft, so ist das schwer zu bewerten, aber die Rücktritte führender deutscher Notenbanker sprechen Bände. Und es sei auch noch angemerkt, dass es die deutsche Regierung war, die darauf bestand, dass die privaten Gläubiger beim Schuldenschnitt beteiligt werden müssten, was erstaunlich ist, wenn man bedenkt, welch

«Der EU-Vertrag bietet ausreichende und keineswegs ausgeschöpfte Möglichkeiten zur Koordinierung der makro- und mikroökonomischen Politik in der EU. Im Rahmen der bestehenden Verträge und mit den bestehenden Institutionen kann wesentlich mehr an verbindlicher Steuerung und Koordination erreicht werden als durch Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs der Eurozone.»

> Prof. Günter Verheugen

hohen Stellenwert im deutschen Rechtssystem der Gläubigerschutz hat. Die Deutschen konnten sich mit ihrer Forderung im Fall Griechenlands durchsetzen, mussten aber schon nach wenigen Wochen einer Gipfelerklärung zustimmen, wonach die praktisch erzwungene private Beteiligung ein einmaliger Ausrutscher war. Das geschah beim EU-Gipfel im Dezember 2011, der nun endlich den schon mehrfach angekündigten großen Durchbruch bringen sollte. Es sieht nicht so aus, als sei dies gelungen. Den Deutschen, und in ihrem Schlepptau den Franzosen, schwebte ein quid pro quo vor: weitere Hilfen für Staaten in Haushaltsnotlagen nur gegen Strukturreformen (das klassische und gescheiterte IWF-Konzept) und gegen vertraglich abgesicherte Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten zur Erzwingung von Haushaltsdisziplin. Eine langfristig wirkende Wachstums- und Beschäftigungsstrategie spielte zunächst keine Rolle. Das holten die Staats- und Regierungschefs beim Januargipfel 2012 nach, aber mit magerem Resultat. Die Gipfelbeschlüsse greifen einige Ziele der längst beschlossenen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie, Europa2020, wieder auf, und versprechen einmal mehr, diese Ziele wirklich um-

zusetzen und sich dabei auch besser zu koordinieren. Neue Elemente fehlen völlig. Offenbar halten die meisten Staats- und Regierungschefs und die Europäische Kommission die Wachstumspolitik für ein Implementierungsproblem. Es ist aber an der Zeit, die Frage zu stellen, ob die 2020 Strategie unter den gegenwärtigen Bedingungen überhaupt geeignet ist, aus der Rezession herauszukommen. Müsste nicht zum Beispiel die Frage der Ungleichgewichte im Binnenmarkt endlich politisch diskutiert werden, einschließlich der Frage, woher diese Ungleichgewichte tatsächlich kommen? Für Deutschland wäre eine solche Diskussion unbequem, weil sie die Schattenseite der deutschen Export-Dominanz aufzeigen würde.

Europäische Wirtschaftsregierung?

Wo stehen wir also nun? Die Grundsatzfrage ist nicht entschieden. Noch verhindert die deutsche Stabilitätsfixierung, dass die Eurozone einen Weg geht, den die USA, Großbritannien und Japan schon lange gehen. Die Wirtschaftsdaten dieser Länder sind schlechter als die der Eurozone, aber sie haben keine Probleme, ihre Haushalte zu finanzieren

und die Inflationsrate ist auch nicht wesentlich höher als in der Eurozone. Man darf also davon ausgehen, dass der Druck auf Deutschland wachsen wird, vor allem, wenn sich die Termine nähern, zu denen sich die großen Volkswirtschaften mit zu hoher Verschuldung neues Geld beschaffen müssen. Es hätte eine gewisse politische Logik, wenn der von Deutschland so vehement verlangte Fiskalpakt das Ergebnis der Debatte schon antizipiert hätte und Deutschland im Gegenzug eine aktivere Rolle der EZB akzeptieren würde. Aber kommt der Fiskalpakt wirklich? Und wie überzeugend wird er sein? Die politischen und rechtlichen Hürden sind hoch. Die Finanzmärkte zeigen sich bisher vom Konzept nicht sonderlich beeindruckt. Tatsächlich ist der Fiskalpakt ja ein Notbehelf. Weil eine zentrale Entscheidungsgewalt auf diesem Politikfeld in der EU nicht geschaffen wurde (nicht zuletzt deshalb, weil Deutschland immer dagegen war) werden nun die Regeln maßvoll verschärft. Wozu die Eurostaaten ohnehin politisch verpflichtet wären, wird jetzt in eine rechtliche Form gegossen. Ob die Governance der Währungsunion dadurch tatsächlich verbessert wird, wird sich erst im Lauf der Jahre zeigen. Sicher ist es nicht.

Wie immer gibt es eine Alternative, eine große Lösung. Auch die wird diskutiert. Das Stichwort heisst: europäische Wirtschaftsregierung. Damit ist nicht die europäische Wirtschaftsregierung gemeint, die Frankreich, und dann auch Deutschland favorisiert. Das französische Modell ist bereits im Entstehen und es ist nichts anderes als verstärkte intergouvernementale Koordinierung und Steuerung. In diesem Konzept sind die Staats- und Regierungschefs der Eurozone und anderer, die den Euro noch einführen müssen, die Wirtschaftsregierung. Garantien für die Implementierung der gemeinsam beschlossenen Politik gibt es dabei nicht. Der EU-Vertrag bietet ausreichende und

keineswegs ausgeschöpfte Möglichkeiten zur Koordinierung der makro- und mikroökonomischen Politik in der EU. Im Rahmen der bestehenden Verträge und mit den bestehenden Institutionen kann wesentlich mehr an verbindlicher Steuerung und Koordination erreicht werden als durch Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs der Eurozone.

Es fällt auf, dass die Wirtschaftsminister in dieser Debatte völlig fehlen. Sie haben sich aus der europäischen Politik abgemeldet. Der Rat für Wettbewerbsfähigkeit, der in der Krise seine große Stunde hätte erkennen müssen, verharrt im Klein-Klein. Seine Beiträge werden kaum noch zur Kenntnis genommen. Die deutsch-französisch konzipierte «Wirtschaftsregierung» wird nichts wirklich ändern. Ändern würden sich die Verhältnisse, wenn das nachgeholt würde, was der Vertrag von Maastricht (und die Nachfolgeverträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon) nicht geschaffen haben: die Politische Union, die die Währungsunion trägt. Aber auch dieser Begriff, die Politische Union, ist nicht wirklich bestimmt. Für einige bedeutet er die Errichtung eines europäischen Bundesstaates unter Aufgabe der Souveränität der Mitgliedstaaten. Diese Art von Politischer Union mag ein Endziel sein, sie ist heute aber so weit jenseits aller Möglichkeiten zur Realisierung, dass sie in der aktuellen Diskussion nur ein Erinnerungsposten ist. Gedacht ist dabei wohl an die Möglichkeit eines nächsten großen Vertiefungsschritts, mit dem die Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene übertragen werden würden, die man braucht, um eine gemeinschaftliche Wirtschafts- und Fiskalpolitik zu betreiben.

Daraus würde dann eine wirklich europäische Wirtschaftsregierung entstehen. Haushaltspolitik, Steuerpolitik, Wirtschaftspolitik und wichtige Teile der Sozialpolitik würden als europäische Zuständigkeit betrieben. Ich bin nicht sicher, ob alle, die so vehement die Politische Union fordern, wirklich wissen, was sie verlangen. Mir scheint die Zeit für einen solchen gewaltigen Vertiefungsschritt noch nicht gekommen zu sein und er wäre ohnehin nur um den Preis der faktischen Spaltung der EU zu haben. Keineswegs würden alle 27 diesen Weg mitgehen. Es entstünde ein Kerneuropa innerhalb der EU, nicht nur institutionell ein Albtraum. Aber selbst angenommen, alle Hürden könnten überwunden werden und wer weiß, in was die Not, die bekanntlich kein Gebot kennt, die Akteure noch treiben wird: Es bleibt ein weiteres grundsätzliches Problem.

Demokratische Reformen

Der nächste große Vertiefungsschritt kann nicht mehr so erfolgen, wie bisher. Er müsste begleitet sein, von einem Umbau des gesamten politischen Systems der EU. Ganz verkürzt gesagt: die EU müsste eine parlamentarische Demokratie werden. Die europäische Exekutive müsste aus Wahlen hervorgehen, das Parlament müsste eine echte Volksvertretung werden, bei dessen Wahl jede Stimme denselben Zählwert hat (was heute nicht der Fall ist: ein deutscher Europaabgeordneter vertritt ca. 900'000 Wähler, ein maltekischer ca. 50'000). Ohne diese Transformation würde demokratisch kontrollierte und ausgeübte Macht in die Hände eines Apparats gelegt, der unabhängig von allen politischen Prozessen und Diskursen operiert. Europäische Politik ist in der Praxis ohnehin eine Exekutiv-Domäne – in den Händen der Apparate in Brüssel und in den Hauptstädten.

Auf diese Transformation ist die europäische Öffentlichkeit in keiner Weise vorbereitet. Die Diskussion spielt sich unter Eliten ab und das wird nicht mehr ausreichen, um die notwendige Legitimation zu erhalten. Ich teile nicht die Kritik an der europäischen Integration als einem bürgerfernen Elitenprojekt. Eine Sache muss nicht falsch oder schlecht sein, wenn sie von Eliten vorangetrieben wird. Aber anders als bisher ist nicht damit zu rechnen, dass die europäischen Bürgerinnen und Bürger den Eliten widerspruchslos folgen werden. Dafür sitzt das Misstrauen gegenüber der europäischen Integration in ihrer heutigen Entwicklungsform in vielen Ländern schon zu tief. Ein neuer großer Vertiefungsschritt kann und darf nur das Ergebnis eines breiten demokratischen Prozesses sein. Dazu müssten Formen der Partizipation entwickelt werden, die wir noch nicht haben und vor allen Dingen: dazu braucht man Zeit. (Wer diesen Überlegungen nicht folgen mag, sei höchst pragmatisch daran erinnert, dass die Übertragung der genannten Kompetenzen, unter denen sich immerhin das «Königsrecht» der nationalen Parlamente befindet, in Deutschland an die Grenzen des Grundgesetzes stößt, wie das Bundesverfassungsgericht eindeutig klargestellt hat.)

Fazit

Die Gesamtanalyse fällt mehr als ernüchternd aus. Die politischen Verhältnisse in den Hauptstädten und die Rivalitäten zwischen den EU-Institutionen machen es nicht sehr wahrscheinlich, dass die EU die Krise als Chance begreifen und ihre Schwächen und Defizite kurzfristig überwinden wird. Während das Krisenmanagement noch im vollen Gange ist, werden in der Zukunft notwendige Lehren aus der Krise nicht gezogen.

Die Probleme, die auf dem Tisch liegen, müssen mit den vorhandenen Instrumenten und Regeln und auch mit dem vorhandenen Personal gelöst werden. Dabei sind allerdings die Elemente eines politischen Masterplans zur Bewältigung der Krise durchaus sichtbar:

- > der politische Wille, kein Auseinanderbrechen der Eurozone zuzulassen, muss über allen Zweifel erhaben sein. Deshalb muss der europäische Interventionsmechanismus, den man ruhig einen europäischen Währungsfonds nennen könnte, die finanzielle Ausstattung besitzen, die ausreicht, die Finanzmärkte zu stabilisieren.
- > Der Fiskal-Pakt muss schnell in den EU-Vertrag überführt werden und er muss als notwendige politische Vorleistung für den Übergang zu Eurobonds verstanden werden. Für die reicheren EU-Staaten ist das ein unbestreitbares Risiko, aber es ist eines, das sie tragen können und müssen, wenn sie die Grundlage ihres Wohlstandes nicht aufs Spiel setzen wollen.
- > In einem optimalen Währungsraum würden die sozialen Folgen der ökonomischen Disparitäten durch Strukturwandel und Arbeitnehmermobilität bewältigt. Die USA sind dafür ein klassisches Bei-

spiel. Die EU ist jedoch kein klassischer optimaler Währungsraum und kann es auch nicht sein, so dass diese Korrektive nur bedingt wirken. Deshalb sollte die gesamte ökonomische Philosophie der EU auf den Prüfstand. Ist es wirklich sinnvoll, dass für starke und für schwache Volkswirtschaften überall dasselbe anspruchsvolle Regelwerk gilt? Müssten die Schwächeren nicht ein Stück Flexibilität, die sie mit dem Wechselkurs nicht mehr haben, an anderer Stelle gewinnen können? Können die Transferleistungen des Gemeinschaftshaushaltes effektiver auf das Ziel von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet werden? Die EU braucht eine neue Wachstumsstrategie, die stärker als bisher die unterschiedlichen Fähigkeiten und Bedürfnisse ihrer Mitglieder berücksichtigt.

- > Politisch kommt es jetzt in erster Linie darauf an, den inneren Zusammenhalt der EU zu stärken. Obwohl niemand die Absicht hat die EU zu verlassen, viele aber beitreten möchten, hat sich zuviel Misstrauen und Missgunst aufgebaut. Die auf der europäischen Ebene handelnden Politiker müssen die Kraft aufbringen, rein nationale Interessen und ihre jeweilige machtpolitische Agenda zurückzustellen. Die Regierungen und Parlamente müssen in ihrer jeweiligen Öffentlichkeit verdeutlichen, dass in der EU das Ganze sehr viel mehr ist als die Summe seiner Teile. Nichts hindert die Europäer, alles gemeinsam zu tun, was gemeinsam getan werden muss. Es ist eine Frage des politischen Willens. Das tiefe Unbehagen, das sich in der EU ausbreitet, rührt auch daher, dass ein Grundwert verloren zu gehen droht, wonach jedes Volk Anrecht auf Respekt und Achtung hat. Stilfragen sind auch Substanzfragen. Die Europäische Integration ist kein Auslaufmodell. Noch hat die EU ihr Schicksal selbst in der Hand.



2. Erweiterung

Erweiterungspolitik der Europäischen Union

> Tassio Suter, Europa Institut an der Universität Zürich

Überblick

Seit ihrer Entstehung hat die Anzahl Mitglieder der EU ständig zugenommen. Der gegenwärtige Fokus ihrer Erweiterungspolitik liegt in Südosteuropa. Primäres Ziel ist nach wie vor der Aufbau eines geeinten Europas. Die EU will politische Stabilität, Demokratie und Achtung der Menschenrechte auf dem gesamten Kontinent verankern. Auf ihrem Weg in die EU können für beitragswillige Kandidaten verschiedene Stationen ausgemacht werden, die mit unterschiedlichen Anforderungen verknüpft sind. Aktuell besitzen fünf Staaten offiziellen Kandidatenstatus der EU, vier weitere sind sog. potenzielle Kandidaten. Zu letzterer Gruppe gehören diejenigen Staaten, die aus dem Zerfall Jugoslawiens hervorgegangen sind. Von diesen beiden Kategorien abzugrenzen sind Staaten, die von der europäischen Nachbarschaftspolitik erfasst werden. Diese 16 Länder aus Osteuropa, dem südlichen

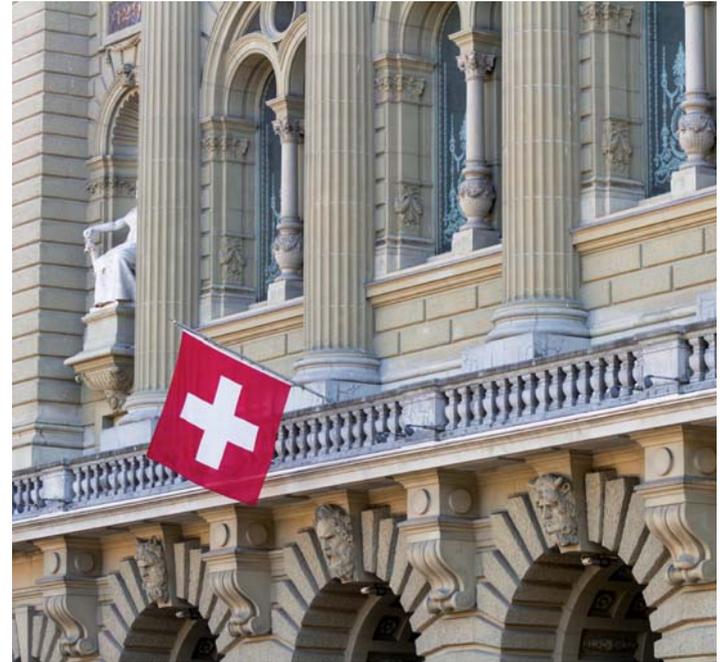
Mittelmeerraum und dem südlichen Kaukasus sollen zwar sehr ähnliche Voraussetzungen wie die Erweiterungskandidaten erfüllen, ein Beitritt in nächster Zukunft ist allerdings noch nicht vorgesehen. In Zusammenarbeit mit der EU bestehen für diese Staaten vorerst lediglich verschiedene Handels- und Kooperationsabkommen im Rahmen von bilateralen Aktionsplänen.

Kandidatenstatus erhalten beitragswillige Staaten grundsätzlich dann, wenn sie die sogenannten Kopenhagener Kriterien erfüllen. Dazu gehören neben der grundsätzlichen Aufnahmefähigkeit auch politische Kriterien (u.a. demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte, Schutz von Minderheiten, Zulassung politischer Parteien), wirtschaftliche Kriterien (funktionsfähige Marktwirtschaft, Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes

standzuhalten, Offenheit der Märkte gegenüber dem Ausland) sowie das Integrationskriterium (Übernahme des Gemeinschaftsrechts sowie die Bereitschaft, die Ziele der Wirtschafts- und Währungsunion mitzutragen). In ihrem aktuellen Erweiterungsbericht wirft die Kommission im Hinblick auf die derzeitigen Kandidaten ein spezielles Augenmerk auf die folgenden Voraussetzungen: Korruptionsbekämpfung, Gewährleistung der Meinungsfreiheit in den Medien, Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und nachhaltiger Wirtschaftsaufschwung. Vereinfacht ausgedrückt gliedert sich das Beitrittsverfahren in die folgenden Phasen: Nach der Antragsstellung und einer generellen Erörterung kommt es mit der Zustimmung des Rates zur Aufnahme von Verhandlungen. Dabei geht es um die Übernahme und die Anwendung des sogenannten Besitzstandes («acquis communautaire»), der in verschiedene Kapitel gegliedert ist. Je nach Anzahl der Bereiche, in denen Fortschritte erzielt werden müssen, werden unterschiedlich viele Kapitel eröffnet. Diese werden im Anschluss wieder geschlossen, sofern die festgelegten Kriterien erreicht wurden. Nachdem alle Kapitel erfolgreich geschlossen worden sind, erfolgt die Aushandlung eines Beitrittsvertrages. Durchläuft dieser erfolgreich den Ratifikationsprozess, wird der Kandidat als offizielles Mitglied in die EU aufgenommen.

Wo steht die Schweiz momentan? Sie lässt sich keiner der oben genannten Gruppen zuordnen. Die Schweiz hat die Mitgliedschaft im Jahre 1992 beantragt. Das eingereichte Beitrittsgesuch wurde indes auf unbestimmte Zeit suspendiert, nachdem das Volk die EWR-Mitgliedschaft in der Abstimmung vom 6. Dezember ablehnte. Ebenfalls Ablehnend endete die Abstimmung über den Beitritt am 4. März

2001. Um die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU auf politischer, wirtschaftlicher und kultureller Ebene zu regeln, wurden in der Folge die Bilateralen Abkommen I und II abgeschlossen. Ein EU-Beitritt der Schweiz wäre wohl in kurzer Zeit realisierbar, ist aufgrund der aktuellen politischen Rahmenbedingungen in nächster Zukunft aber nicht zu erwarten.



Kroatien

Der offizielle Kandidat Kroatien ist mit seinen Beitrittsbemühungen zweifelsfrei am weitesten vorangeschritten. Nach der Antragsstellung im Februar 2003 gestalteten sich die Verhandlungen zunächst äusserst zäh, was vor allem auf die mangelnde Kooperation Kroatiens mit dem Kriegsverbrechertribunal zurückzuführen war. Richtig in Fahrt kamen die Verhandlungen erst gegen Ende des Jahres 2005, als Zagreb die Suche nach Ex-General Gotovina intensivierte und ihn im Anschluss an seine Festnahme zum Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag überstellte. Von weiten Teilen der kroatischen Bevölkerung, die Gotovina als Volksheld verehren, wurde dieser Schritt abgelehnt, was sich bis heute in einer ausgeprägten EU-Skepsis niederschlägt. Die Stimmbeteiligung beim Beitrittsreferendum im Januar 2012 fiel mit 43,6% auch dementsprechend knapp aus. Trotz dieser Verzögerungen konnten die Beitrittsverhandlungen im Juni 2011 aber erfolgreich abgeschlossen werden. Die befürwortende Stellungnahme im Einklang mit dem Vertrag der Europäischen Union erfolgte am 12. Oktober 2011 und der Beitritt ist bei erfolgreichem Abschluss der Zustimmungsprozesse in den Mitgliedstaaten für Juli 2013 vorgesehen.

Weitere nachhaltige Verbesserung verlangt die Kommission von Kroatien vor allem in den Gebieten der Justiz- und Verwaltungsreform, der Korruptionsbekämpfung, bei den Minderheitenrechten, der Rückkehr von Flüchtlingen sowie bei der Aufarbeitung von Kriegsverbrechen. Auch im Wirtschaftsbereich sowie bei der Umsetzung von EU-Recht fordert die Kommission noch weiteres Engagement. Bis zum Beitritt wird die Kommission die Fortschritte Kroatiens in allen Bereichen sorgfältig überwachen.

Steckbrief Kroatien

Hauptstadt: Zagreb (708'000 Einwohner, 2011)

Fläche: 56.594 km²

(davon Land: 55.974 km², Wasser: 620 km²)

Bevölkerungszahl: 4,3 Mio. Einwohner (Schätzung 2011).

Zusammensetzung: Kroaten 89,6%, Serben 4,5%,
Andere 5,9%

Bevölkerungsdichte: 79 Einwohner pro km²

Staatsform: Seit der Abspaltung von Jugoslawien am 25. Juni 1991 ist Kroatien eine unabhängige Republik.

Die Verfassung stammt aus dem Jahr 1990, die letzte Verfassungsänderung wurde 2001 vorgenommen.

Das kroatische Einkammerparlament besteht aus dem Repräsentantenhaus (Sabor) und setzt sich aus 152 Mitgliedern zusammen.

Staatsoberhaupt: Staatspräsident Ivo Josipovic, seit dem 19. Februar 2010

Regierungschef: Premierminister Zoran Milanovic, seit dem 23. Dezember 2011

Sprache: die Amtssprache in Kroatien ist Kroatisch. Vom serbischen Bevölkerungsteil wird Serbokroatisch (kyrillische Schrift) gesprochen.

Religion: Römisch-Katholisch 87,8%, Orthodox 4,4%, andere Christen 0,4%, Muslimisch 1,3%,
Andere bzw. keine Angaben 0,9%, keine Religion 5,2%



Island

Trotz seiner traditionell europaskeptischen Haltung sah sich Island aufgrund der Pleiten seiner grössten Banken im Jahr 2008 gezwungen, sich der Europäischen Union zuzuwenden. Im Anschluss an die Antragsstellung im Juli 2009 wurden die Beitrittsverhandlungen offiziell im Juli 2010 eingeleitet. Vier Kapitel wurden eröffnet und zwei davon vorläufig geschlossen. Die grösste Problematik beim Beitritt von Island, welches dank der EWR-Mitgliedschaft bereits einen Grossteil des

acquis communautaire erfolgreich übernommen hatte, geht aus dem Zusammenbruch der isländischen Internetbank Icesave hervor. Nachdem die inländischen Gläubiger vom Staat entschädigt worden sind, blieben ausländische Sparer unberücksichtigt. Insbesondere Grossbritannien und die Niederlande schlossen diese Lücke, erwarten nun aber ihrerseits eine Entschädigung Islands. Was von der EU zunächst als bilaterales Problem eingestuft wurde, wird sich bei einem allfälligen Referendum in den entsprechenden Staaten zwangsläufig auf den Beitrittsprozess auswirken.

Daneben bestehen weitere Uneinigkeiten beim Umweltschutz, vor allem aber auch im Bereich des Walfangs, den die isländische Regierung als Teil ihrer Tradition verteidigt. Für die EU ist dies inakzeptabel; da Wale im Anhang IV der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie aufgelistet sind, dürfen sie in den europäischen Gewässern weder getötet noch gefangen werden. Die Kommission erwartet dennoch, dass die Beitrittsverhandlungen weiterhin voranschreiten und damit eine baldige Klärung der Problembereiche erzielt werden kann.

Türkei

Begonnen hat die Zusammenarbeit zwischen der Türkei und Europa bereits im Jahr 1959, als sich die Türkei um eine assoziierte Mitgliedschaft in der EWG beworben hatte. Auch die definitive Antragsstellung erfolgte schon im April 1987, und trotzdem ist die Türkei noch weit von einem Beitritt entfernt. Da die Türkei das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen nicht vollständig umgesetzt hat, beschloss die EU im Dezember 2006, dass insgesamt acht Verhandlungskapitel nicht

geöffnet werden können und kein Kapitel vorläufig geschlossen werden kann, bis die Türkei ihre Verpflichtungen erfüllt. Auch im Herbst 2011 stellte die Kommission fest, dass in den Beitrittsverhandlungen seit mehr als einem Jahr keine Fortschritte erzielt werden konnten.

Im Zentrum der Kritik stehen die jüngst wieder stärker aufgeflamten Spannungen in den Beziehungen zwischen der Türkei und dem EU-Mitglied Zypern. Des Weiteren sieht die EU-Kommission aber vor allem bei der Gewährleistung der freien Meinungsäußerung erhebliche Mängel. Insbesondere die hohe Anzahl der Gerichtsverfahren gegen Schriftsteller und Journalisten und die Beschränkungen beim Internetzugang werden gerügt. Jedoch wird auf diese Kritik von türkischer Seite seit geraumer Zeit mit zunehmendem Selbstbewusstsein reagiert, was vor allem auf die gute wirtschaftliche Situation und die ausenpolitische Fokussierung auf den Nahen Osten zurückzuführen ist. Vor allem im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Krise in der Eurozone wird vermehrt deutlich, dass nicht nur die Türkei die EU braucht, sondern auch die EU auf die Türkei angewiesen ist. Ein künftiger EU-Beitritt der Türkei ist denn auch von beiden Seiten noch nicht definitiv ausgeschlossen worden. Nach Ansicht der Kommission muss in den Beziehungen zwischen der EU und der Türkei eine neue Agenda ausgearbeitet werden, damit ein konstruktiveres Verhältnis auf der Grundlage konkreter Schritte möglich wird. Insbesondere wird der Prozess des EU-Beitritts der Türkei nach wie vor als effektivster Rahmen für die Förderung von Reformen angesehen. Die «privilegierte Partnerschaft», wie sie vor allem von Deutschland angestrebt wird, ist für die gegenwärtige türkische Regierung allerdings keine Alternative.

Mazedonien

Seit Dezember 2005 ist Mazedonien offizieller Beitrittskandidat. Weil das Land die politischen Kriterien weiterhin in hinreichendem Masse erfüllt, hat die Kommission ihre Empfehlung von 2009 zur Einleitung von Beitrittsverhandlungen im vergangenen Herbst erneuert. Da für diese Verhandlungseinleitung ein einstimmiger Beschluss der Mitgliedstaaten erforderlich ist, stellt sich die Frage, wie sich Griechenland in Zukunft verhält. Angesprochen ist damit der bald zwanzigjährige Namenskonflikt zwischen Athen und Skopje, der sich im Anschluss an die friedliche Abspaltung Mazedoniens von Jugoslawien entfaltete. Griechenland, das selber eine Region Makedonien umfasst, befürchtete Gebietsansprüche Mazedoniens aufgrund missverständlicher Formulierungen in deren erster Verfassung. Nachdem Athen in der Folge ein Embargo gegen seinen Nachbarn verhängt hatte, konnte 1995 ein Interimsabkommen geschlossen werden, woraufhin Mazedonien Flagge und Verfassung, nicht jedoch seinen Namen änderte. Seitdem wird darüber unter der Vermittlung der UNO verhandelt. Im Dezember 2011 konnte Mazedonien einen diplomatischen Erfolg in dieser Beziehung feiern, als der Internationale Gerichtshof festhielt, Athen habe mit seinem Veto widerrechtlich einen NATO-Beitritt Mazedoniens verhindert. Auch dort machte Griechenland eine Beilegung des Namensstreits zur Vorbedingung, was laut dem Haager Urteil dem Interimsabkommen widerspreche. Dieses hält denn auch fest, dass sich Griechenland dem Beitritt Mazedoniens zu internationalen Körperschaften nicht widersetzen darf, solange es sich als «Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien» bezeichnet. Ob dieser Entscheid die Chancen auf einen baldigen Beitritt zur EU entscheidend ver-

bessert hat, ist allerdings nach wie vor ungewiss, weil der Gerichtshof es ablehnte, Griechenland auch für die Zukunft die Blockade von Mazedoniens Beitrittsabsichten zu verbieten. Aktuell versichern beide Seiten, dass man in Verhandlungen weiterhin nach einer zufriedenstellenden Lösung suchen werde.

Montenegro

Nach der Abspaltung von Serbien mittels Referendum im Mai 2006 und der damit einhergehenden Unabhängigkeit beantragte Montenegro einen EU-Beitritt im Dezember 2008. Ein Jahr später wurde ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen, und Montenegro erlangte den offiziellen Beitrittskandidatenstatus Ende 2010. Der Euro wurde aber von Podgorica trotz fehlender Mitgliedschaft bereits 2002 einseitig eingeführt. Die Erfahrungen mit der fremden Währung waren durchwegs positiv, inmitten der Turbulenzen im Zusammenhang mit der Abspaltung von Serbien lieferte der Euro eine gewisse Stabilität und längerfristig konnte durch diesen Schritt die Inflation gesenkt werden. Doch auch die Tücken der unilateralen Anbindung an eine Währungsunion machten sich bemerkbar: So ist die Finanzkrise in Montenegro deutlich zu spüren, weil durch den Euro die traditionellen Zins- und Währungsinstrumente weggefallen sind.

Im Oktober 2011 hat die Kommission schliesslich die Einleitung von Beitrittsverhandlungen empfohlen, weil sie zu dem Schluss gekommen ist, dass Montenegro in den festgelegten Schlüsselprioritäten die entscheidenden Fortschritte erzielen konnte. Trotz dieser zufriedenstellenden Ergebnisse kritisierte die Kommission noch diverse Punkte.

Im Zentrum stehen dabei die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit, die Bekämpfung von Korruption, organisiertem Verbrechen und Diskriminierung sowie die Reform des Gerichtswesens. Schliesslich wird die Einführung des Euro vor dem Beitritt, was den ganzen Prozess auf den Kopf stellt, von Brüssel bestenfalls geduldet, nicht aber gutgeheissen. Laufen die Anpassungen jedoch plangemäss, sollen die formellen Verhandlungen im Juni 2012 trotz allem aufgenommen werden.

Serbien

Die Antragstellung Serbiens erfolgte Ende des Jahres 2009. Zu diesem Zeitpunkt war das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU bereits abgeschlossen und die Visumpflicht für serbische Bürger aufgehoben. Die weiteren Annäherungsversuche verliefen in der Folge sehr zäh. Im Sommer 2011 konnte die serbische Regierung jedoch mit der Verhaftung und Überstellung der Kriegsverbrecher Ratko Mladić und Goran Hadžić an den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGH) eines der grössten Hindernisse auf dem Weg in die EU ausräumen. Aufgrund dieses wichtigen Beitrags zur Aussöhnung in der Region gab die Kommission im Oktober 2011 die Empfehlung ab, Serbien den offiziellen Kandidatenstatus zu verleihen. Zur grossen Enttäuschung Belgrads wurde diese Ernennung vom Rat jedoch im Dezember 2011 abermals hinausgeschoben. Dieser stellte für die Aufnahme offizieller Beitrittsverhandlungen die gleiche Bedingung, die schon von der Kommission als zentrale Schlüsselpriorität festgelegt wurde: Praktische Lösungen für die Probleme mit Kosovo. Nachdem der Dialog angesichts der Grenzkonflikte im Herbst 2011 kurzfristig abgebrochen wurde, gaben sich beide Regierungen bald wieder gesprächsbereit. Ende Februar 2012 erfolgte

schliesslich die entscheidende Übereinkunft: Belgrad stimmte zu, dass Kosovo in regionalen Foren künftig selbständig auftreten und eigenständig Abkommen unterzeichnen kann. Beide Aufgaben wurden bislang von der UNO-Mission UNMIK erfüllt.

Bedingung Serbiens ist dabei, dass Kosovo seinen Namen mit einem Stern samt zugehöriger Fussnote ergänzt, nach welcher der Status Kosovos strittig bleibt. Für die Kosovaren kommt die Zustimmung einer erstmaligen Anerkennung ihrer Unabhängigkeit durch Serbien gleich oder zumindest sehr nahe. Demgegenüber betont Serbien, eine Anerkennung sei nicht impliziert, da die Fussnote auch festhalte, dass mit der Zustimmung nichts über die Haltung zum Status Kosovos ausgesagt sei. Im Weiteren soll nach dem Abkommen die Unruhe an der gemeinsamen Grenze beendet werden. Belgrad und Priština sichern zu, in Zusammenarbeit mit der EU-Polizeimission EULEX die Grenzübergänge gemeinsam zu kontrollieren. Zudem garantieren beide Seiten Reisefreiheit.

Aufgrund dieser beiden wichtigen Schritte und dem Abbruch der Strassenbarrieren von ethnischen Serben im Nordkosovo, welche die Arbeit der EU-Polizeimission EULEX stark eingeschränkt hatten, verlieh die EU Serbien am 1. März 2012 den offiziellen Kandidatenstatus. Ein Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen wurde hingegen noch nicht festgesetzt, der Weg vom offiziellen Kandidaten zum Mitglied kann durchaus noch Jahre in Anspruch nehmen. Insbesondere angesichts des nach wie vor nicht vollständig gelösten Kosovo-Konfliktes stellt man sich auf längere Verhandlungen ein. Von Brüsseler Seite ist man vorsichtiger geworden: Einen zweiten bilateralen Konflikt

neben demjenigen zwischen Zypern und der Türkei will man sich nicht einverleiben. Nebenher schwindet die Begeisterung für die Aufnahme weiterer strukturschwacher Volkswirtschaften aus Südosteuropa allgemein in der EU. Als weiteres Hindernis wird die Aufrechterhaltung sogenannter Parallelinstitutionen im serbisch dominierten Nordkosovo genannt. Die Aufgabe dieser von Belgrad finanzierten Behörden, Spitäler, Schulen oder Staatsfirmen wäre für Serbien ein sehr weitgehender Schritt in Richtung Anerkennung Kosovos.

Albanien

Tirana stellte den Antrag im Dezember 2009 und ist noch immer kein offizieller Beitrittskandidat. Die Visumpflicht für Reisen in den Schengen-Raum wurde hingegen bereits im Dezember 2010 aufgehoben. Einen Monat zuvor legte die EU zwölf Schlüsselprioritäten fest, die das Land erfüllen muss, um die Einleitung von Beitrittsverhandlungen zu erreichen. Obwohl anschliessend in manchen dieser Bereiche erhebliche Fortschritte erzielt werden konnten, beschloss die Kommission im Oktober 2011, dass die nötigen Voraussetzungen für die Aufnahme von Beitrittsgesprächen noch nicht erfüllt sind.

Die größten Defizite ortet die Kommission auf politischer Ebene. Insbesondere der fortdauernde politische Stillstand und weitere politische Spannungen behindern ein erfolgreiches Fortschreiten bei den nötigen Reformen. Hierunter fallen auch ungenügende Verhältnisse im Zusammenhang mit Wahlen, was vor allem bei der Bürgermeisterwahl in Tirana und den darauffolgenden Einsprüchen gegen deren Ergebnis zutage getreten ist. Daneben existieren aber noch zahlreiche weitere Defizite, beispielsweise bei der Effizienz von Verwaltungs- und

Justizwesen, der Korruptionsbekämpfung, der Medienfreiheit oder beim Schutz von Minderheiten. Auch wirtschaftlich bestehen unge löste Probleme, die nicht selten auch auf die politische Stagnation des Landes zurückzuführen sind. Trotz der positiven Signale in jüngster Vergangenheit bedarf es nach Ansicht der Kommission noch erheblicher weiterer Fortschritte, bevor offizielle Beitrittsverhandlungen mit Albanien angesetzt werden können.

Bosnien und Herzegowina

Die Antragsstellung auf einen EU-Beitritt von Bosnien und Herzegowina steht noch aus. Im Dezember 2010 wurde hingegen bereits die Visa-regelung für die Einreise in den Schengen-Raum für Bürger von Bosnien und Herzegowina, die Inhaber eines biometrischen Reisepasses sind, gelockert.

Zentrales Hindernis auf dem Weg in die EU bildet die Tatsache, dass das Land nach den Parlamentswahlen von 2010 bis vor kurzem keine gesamtstaatliche Regierung bilden konnte. Der Prozess des Beitritts zur EU erfordert funktionierende Institutionen auf allen Ebenen und einen effektiven Koordinierungsmechanismus für EU-Fragen, woran es bislang mangelte. Folge davon war eine Behinderung auf dem Weg zu entscheidenden Reformen wie beispielsweise die Verabschiedung eines Volkszählungsgesetzes auf gesamtstaatlicher Ebene. Auch andere Bereiche, insbesondere die Wirtschaft sowie die Übernahme von EU-Recht, stagnierten unter der langen Regierungsabsenz.

Ende Dezember 2011 konnte dieser unbefriedigende Status zumindest teilweise behoben werden. Bosnien und Herzegowina hat nun eine Zentralregierung, die politischen Weichenstellungen werden aber nach wie vor in den beiden Teilstaaten gestellt. Dadurch bleiben viele zentralstaatliche Institutionen noch immer ohne Leben und das Fehlen einer gemeinsamen Vision der politischen Führung blockiert die EU-bezogenen Reformen weiterhin. Trotzdem ist die Regierungsbildung als positives Zeichen im Hinblick auf einen künftigen EU-Beitritt zu werten, denn sie bildet eines der wenigen gemeinsamen Ziele der beiden Teilstaaten.

Kosovo

Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des Status Kosovos sind nach wie vor ein Hindernis für die Anbahnung vertraglicher Beziehungen zwischen der EU und Priština. Aktuell wird die Unabhängigkeit Kosovos von 81 Mitgliedstaaten der UN, darunter 22 Mitglieder der EU, anerkannt. Die EU unterstützt einerseits die Bemühungen Kosovos, seine europäische Perspektive zu gestalten. In diesem Sinne schlugen EU-Chefdiplomatin Ashton und Erweiterungskommissar Füle vor, eine Machbarkeitsstudie für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen durchzuführen. Der Weg in die EU ist für den jungen Staat aber noch sehr lang: Die Kommission hält zahlreiche Defizite fest, die dringend in Angriff genommen werden müssen. Neben der lange geforderten Konfliktlösung mit Serbien, bei der im Frühjahr 2012 wegweisende Erfolge erzielt werden konnten, wies die Kommission im Herbst 2011 aber auch besorgt auf die mangelnde Rechtsstaatlichkeit, die nicht funktionierende Marktwirtschaft und die unvollständige Anpassung an EU-Recht hin.

Europäische Perspektive zur dauerhaften Befriedung der Balkanregion

Die EU-Integration, insbesondere der Balkanregion, muss trotz der teilweise abnehmenden Akzeptanz in den Mitgliedstaaten ein vorrangiges Traktandum der EU bleiben. Einerseits ist die Integration eine zwingende Voraussetzung für die anhaltende Befriedung des Balkans, andererseits zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass sie nach wie vor ein taugliches Mittel zur Verankerung europäischer Werte auf dem ganzen Kontinent ist. Schliesslich kann die Integration auch als Chance für den Westbalkan betrachtet werden: In einem «Europa der zwei Geschwindigkeiten», welches eine differenzierte Mitgliedschaft ermöglichen würde, könnten Kandidaten, die noch nicht alle nötigen Voraussetzungen für einen Beitritt erfüllen, dennoch begrenzt eingebunden werden. Die Balkanstaaten könnten dann nicht nur zügiger in ihren Beitrittsprozessen voranschreiten, sondern das Konfliktpotenzial würde generell entschärft. Auf diese Weise könnte Brüssel neuen Krisen in der Region besser begegnen.





3. Währungs- politik

Die Schweiz im Bann der europäischen Verschuldungskrise

> Dr. Rudolf Minsch, Chefökonom, Economiesuisse

Rückblick

Die Finanzkrise hat auch mehr als drei Jahre nach ihrem Ausbruch die westliche Welt fest im Griff. Blenden wir kurz zurück. Seit dem Zusammenbruch der Investment Bank Lehman Brothers im September 2008 gleicht die wirtschaftliche Entwicklung einer Achterbahn. Nach der Boomphase in der ersten Hälfte 2008 stützten die Industriestaaten 2009 in eine aussergewöhnlich scharfe Rezession. Viele Länder reagierten mit umfangreichen Konjunkturprogrammen und mussten den Banken massiv unter die Arme greifen, um eine negative Kettenreaktion im Finanzsektor zu vermeiden. Die Geldpolitik akkommodierte mit einer starken Liquiditätserhöhung. Trotz den umfangreichen staatlichen Stützungsaktionen kam die rasche Erholung der Weltwirtschaft 2010 dennoch überraschend. Doch im Laufe des Jahres 2011 zeigte sich immer deutlicher, dass das Wachstum in den Industriestaaten auf tönernen Füßen stand. Die Verschuldungssituation in verschiedenen europäischen Staaten drohte zu eskalieren, die Existenzberechtigung des Euros wurde zusehends kritisch hinterfragt. Die Anleger reagierten verunsichert und suchten sichere Werte.

Schweiz als «sicherer Hafen»

Für die Schweiz sind die Konsequenzen der europäischen Verschuldungskrise schwerwiegend. Schon seit Jahrzehnten erstarkt der Franken traditionellerweise in Krisenzeiten. Weil die Schweizer Landeswährung als sicherer Hafen angesehen wird, flüchten Anleger in die Stabilität des Frankens. Dieser verfügt denn auch über eine hohe Reputation: Seit 1850 existiert er ohne wesentliche Währungsreform, die Inflationsraten sind seit dem Ersten Weltkrieg vergleichsweise moderat und die Währung ist seit 1973 voll konvertibel. In der aktuellen Krise hingegen kamen zwei Probleme hinzu. Erstens ist seit der Einführung des Euros die Zahl der alternativen Fluchtwährungen gesunken. In früheren wirtschaftlich turbulenten Zeiten suchten verunsicherte Anleger auch Schutz in der D-Mark, sodass sich die Währungsverhältnisse zumindest gegenüber Deutschland nicht ganz so negativ entwickelten. Zweitens ist der betroffene Euro-Währungsraum der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Schweiz.

Während sich also die Probleme im Euroraum im Laufe des Jahres 2011 verstärkten, wurden die positiven Schweizer Fundamentaldaten immer offensichtlicher. Die Kreditversorgung der Privatwirtschaft funktionierte dank einem stabilisiertem Bankensystem, die Arbeitslosenrate blieb tief und die Staatsverschuldung war 2009 und 2010 sogar rückläufig. So kam es in den Sommerwochen 2011 zu einer eigentlichen



«Da der Schweizer Franken auch mit der Fixierung einer Wechselkursuntergrenze von 1.20 zum Euro immer

noch stark überbewertet ist, belastet er die Schweizer Wirtschaft stark. Die Schweiz hat dementsprechend grosses Interesse daran, dass die EU die Verschuldungskrise rasch löst und eine langfristig orientierte Politik betreibt. Denn damit würde auch der Druck auf den Schweizer Franken endlich nachlassen.»

> Dr. Rudolf Minsch

«Frankenrally». Der «sichere Hafen» Schweiz zog Kapital verunsicherter Anleger an. Hedge-Fonds und Spekulanten verstärkten den Trend. Auch war in den Sommerwochen tendenziell ein dünneres Handelsvolumen zu beobachten. Der Franken wurde gleichgesetzt mit Gold, dem klassischen Wertaufbewahrungsmittel in stürmischen Zeiten. Er wertete sich so stark auf, dass er beinahe die Parität zum Euro erreichte.

Herausforderungen für die Exportindustrie

Während die Frankenstärke bis ins Jahr 2010 aufgrund der relativ guten Fundamentaldaten der Schweiz erklärbar war, nahm die Aufwertung im Sommer 2011 fast schon groteske Züge an: Die Differenz zur Kaufkraftparität kletterte auf 30 bis 40 Prozent. Damit hatte sich zu diesem Zeitpunkt der Aussenwert des Frankens innert eineinhalb Jahren um ein Drittel erhöht. In den folgenden Tagen entfernte sich der Franken zwar wieder etwas von diesem Tiefstwert, doch blieb er massiv überbewertet. Dabei handelte es sich nicht – wie in der Schweiz oft falsch interpretiert wurde – um eine Euroschwäche, sondern um eine Frankenstärke. Denn der Franken legte nicht nur gegenüber dem Euro, sondern auch gegenüber allen Währungen der wichtigen Handelspartner deutlich zu.

Die Schweizer Exportwirtschaft war schockiert. In den vergangenen Jahrzehnten hatte es zwar immer wieder Phasen einer überbewerteten

Währung gegeben. Die Situation im Sommer 2011 hingegen war historisch. Die Aufwertung war nicht nur aussergewöhnlich stark, sie vollzog sich auch in sehr kurzer Zeit. Während die Schweizer Exportwirtschaft gelernt hatte, mit einer schleichenden Aufwertung klar zu kommen, stand sie nun vor einer fast unlösbaren Aufgabe. Der überschliessende Franken gefährdete Unternehmen in ihrer Existenz, die bis vor kurzem noch international wettbewerbsfähig waren.

Interventionen der SNB

Die Intervention der Schweizerischen Nationalbank am 6. September 2011 verhinderte Schlimmeres: Sie setzte eine Untergrenze für den Franken von 1.20 gegenüber dem Euro fest. Innerhalb von Minuten schnellte der Kurs tatsächlich auf leicht über 1.20 und ist seither über dieser Grenze geblieben. Mit dieser aussergewöhnlichen Massnahme betreibt die Schweiz kein Währungsdumping. Bei diesem Kurs liegt der Franken gegenüber dem Euro immer noch klar unter dem Wert der Kaufkraftparität. Auch bei 1.20 hat die Schweizer Exportwirtschaft gegenüber den europäischen Konkurrenten einen erheblichen Wettbewerbsnachteil und wird schmerzliche Anpassungen vornehmen müssen. Mit dem Setzen einer Untergrenze hat die SNB aber die Erwartungsbildung der wirtschaftlichen Akteure vereinfacht, die extreme Volatilität des Frankenwechsellurses stark reduziert und den Exportbetrieben eine gewisse Planbarkeit zurückgebracht. Die Unternehmen bleiben aber in hohem Masse gefordert. Sie reagieren auf die Franken-

stärke, indem sie die Kosten senken, die Produktivität steigern, Wertschöpfungsteile ins Ausland verlagern, Arbeitszeiten verlängern oder Löhne senken. In den klassischen Exportbranchen ist entsprechend mit einem Abbau der Arbeitsplätze zu rechnen.

Die Fixierung einer Wechselkursuntergrenze ist eine Notmassnahme in ausserordentlichen Zeiten. Viele Jahre hat die Nationalbank nicht mehr von diesem Instrument Gebrauch gemacht. Für einen Vergleich muss man bis in die Siebzigerjahre zurückgehen. Damals erstarkte die Schweizer Währung gegenüber der D-Mark innert kurzer Zeit und wurde für die Exportwirtschaft zu einem grossen Problem. Ähnlich wie 2011 setzte die SNB eine Untergrenze von 80 Rappen für die D-Mark fest. In den folgenden Quartalen entfernte sich der Schweizer Franken kontinuierlich von dieser Untergrenze, und der Wechselkurs war fortan wieder flexibel. Funktioniert diese Entwicklung auch heute, sollte der Wechselkurs im Interesse der Schweiz bald wieder vollständig flexibel sein.

Auswirkungen der Verschuldungskrise

Doch die Verschuldungssituation in einigen europäischen Ländern schafft neben dem Druck auf die Schweizer Währung noch weitere Probleme. Die rezessive Wirtschaftsentwicklung in den Peripheriestaaten Europas lässt die Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen aus der Schweiz sinken. Immerhin gehen rund 57 Prozent aller

Schweizer Exporte in die EU, etwas weniger als die Hälfte in die Eurozonenländer. Die Schweizer Wirtschaft ist somit direkt von der schwächelnden Nachfrage in Europa betroffen, ihre Exporte in die EU sanken 2011 im Durchschnitt um rund ein Prozent und liegen damit rund 10 Prozent tiefer als im Jahr 2008.

Wie die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte klar zeigen, sind die wirtschaftlichen Folgen von Finanzkrisen nachhaltig. Eine Rückkehr zum Courant normal gelingt nicht so schnell, sondern benötigt einige Jahre. Gerade jene Länder, die eine starke Immobilienblase erlebt haben (Spanien, Irland aber auch Grossbritannien), benötigen viel Zeit, damit sich ihre Wirtschaft strukturell anpassen kann. Weil der Bau sehr arbeitsintensiv ist, belastet die notwendige Rückführung des aufgeblähten Bausektors die Wirtschaft erheblich. Stark steigende Arbeitslosenzahlen sind die Folge. Die Schweiz hat (zusammen mit Japan) Anfang der Neunzigerjahre diesen schmerzlichen Prozess durchgemacht. Die Arbeitslosenquote verharrte während Jahren zäh auf einem für Schweizer Verhältnisse hohen Niveau, begleitet von einer wirtschaftlichen Stagnationsphase. Parallel dazu stieg die Staatsverschuldung deutlich an.

«Exportschlager» Schuldenbremse

Heute wird die Schweiz international als Vorbild hervorgehoben, wenn es um den «Exportschlager» Schuldenbremse geht. Dabei wird gerne vergessen, dass die Schweiz die Schuldenbremse nicht etwa in weiser Voraussicht eingeführt hat, sondern aufgrund der negativen Erfah-

rungen in der Vergangenheit: Trotz eines starken Wirtschaftsbooms in den Achtzigerjahren hatte es die Schweizer Politik nicht geschafft, im Staatshaushalt entsprechende Überschüsse zu generieren. Die stark steigende Staatsverschuldung in den Neunzigerjahren war also nicht nur konjunkturell sondern auch strukturell bedingt. Über den gesamten Konjunkturzyklus betrachtet, erwirtschaftete die Schweiz starke Defizite. Die Schuldenbremsen sollte genau dies korrigieren und die Politiker dazu veranlassen, ein altes Sprichwort zu berücksichtigen: «Spare in der Zeit, so hast Du in der Not.»

Die europäische Verschuldungskrise ist auf denselben Mechanismus zurückzuführen. Statt in den Jahren wirtschaftlicher Prosperität vor der Finanzkrise Staatsüberschüsse zu erwirtschaften, orientierte man sich am Maastricht-Kriterium von nicht mehr als drei Prozent Neuverschuldung. Als Folge davon rutschten viele europäische Staaten mit erheblichen strukturellen Staatsdefiziten in die Krise. Es ist zu hoffen, dass die jüngsten Entwicklungen dazu führen, dass die Schuldenbremsen in Europa nicht nur eingeführt, sondern künftig auch eingehalten werden.

Die europäische Verschuldungskrise zwingt die Staaten dazu, umfangreiche Sparmassnahmen zu ergreifen oder die Steuern zu erhöhen. Beides belastet die konjunkturelle Entwicklung. Wichtiger jedoch ist, in welchen Bereichen gespart wird. Notwendigerweise müssen die wohl zu grossen Versprechungen im Sozialbereich zurückgenommen werden. Dies wäre für die langfristige Wachstumsperspektive weni-

«Wie die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte klar zeigen, sind die wirtschaftlichen Folgen von Finanzkrisen nachhaltig. Eine Rückkehr zum Courant normal gelingt nicht so schnell, sondern benötigt einige Jahre.»

> Dr. Rudolf Minsch

ger problematisch. Die grosse Gefahr besteht allerdings darin, dass die Tagespolitik unter dem Druck von Interessengruppen auf Sparmassnahmen bei Bildung und Forschung ausweicht oder die Ausgaben für Infrastrukturen kürzt. Gerade diese staatlichen Ausgaben sind es aber, die sich positiv auf das langfristige volkswirtschaftliche Wachstum auswirken. Es ist zu hoffen, dass die Stabilisierung der Staatsverschuldung in Europa nicht auf Kosten der nächsten Generation geht. Diese wird durch die demographische Entwicklung ohnehin stark belastet.

Fazit

Fassen wir kurz zusammen: Die europäische Verschuldungskrise hat langfristige Folgen. Sowohl die Umstrukturierung der Wirtschaft als

auch die Rückführung der Staatsverschuldung benötigt viel Zeit. Das Ende des auf Kredit finanzierten Wachstums, kombiniert mit Sparmassnahmen in wachstumsrelevanten Bereichen, wird dazu führen, dass das volkswirtschaftliche Wachstum in Europa langfristig tiefer ausfällt als vor der Krise. Die Schweiz liegt mitten in Europa und ist – aufgrund der entsprechenden wirtschaftlichen Vernetzungen – diesen Entwicklungen ungefiltert ausgesetzt. Da der Schweizer Franken auch mit der Fixierung einer Wechselkursuntergrenze von 1.20 zum Euro immer noch stark überbewertet ist, belastet er die Schweizer Wirtschaft stark. Die Schweiz hat dementsprechend grosses Interesse daran, dass die EU die Verschuldungskrise rasch löst und eine langfristig orientierte Politik betreibt. Denn damit würde auch der Druck auf den Schweizer Franken endlich nachlassen.



4. Finanzmarkt

Finanzmarktpolitik aus der Sicht der Versicherungen – Reform der Aufsichtsstrukturen

> Roman Obrist, lic. iur., Public Affairs, Swiss Re

Finanzkrise – Schwächen des Finanzsystems

Die Finanzkrisen der letzten Jahre haben zweifelsohne Schwächen des internationalen Finanzsystems aufgedeckt. Insbesondere haben sie veranschaulicht, dass in Schieflage geratene Grossbanken mit systemrelevanten Funktionen ein gefährliches Risiko für die Volkswirtschaft und Steuerzahler darstellen können. Aus dieser Erfahrung haben Politik und Aufsichtsbehörden bereits einige wichtige Lehren und Konsequenzen gezogen. Die Regulierungen sollen dort, wo sie sich als wirkungslos erwiesen haben, griffiger werden. Dadurch, so die Idee, soll das Finanzsystem als Ganzes robuster und krisentauglicher werden. Sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene war der Grundkonsens nach der Finanzkrise von 2008/2009 in zumindest

einem Bereich relativ eindeutig: es bedarf strengerer Eigenmittelvorschriften für die Bankenbranche. Das aktuelle regulatorische Umfeld in der Finanzbranche ist insbesondere das Resultat der Reformen der letzten Jahre.

Verschärfte Kapitalvorschriften für Banken

Die inzwischen vom Schweizer Parlament verabschiedete «Too-Big-To-Fail»-Regulierungsvorlage (TBTF) zur Änderung des Bankengesetzes hat zum Ziel, die volkswirtschaftlichen Risiken von Grossbanken zu begrenzen. Ein ganzes Paket von Massnahmen in den Bereichen Eigenmittel, Organisation, Liquidität und Risikoverteilung soll die «Too-big-to-fail»-Problematik in der Schweiz entschärfen.

Gemäss der neuen Regulierung sollen systemrelevante Grossbanken ihre risikogewichteten Aktiven künftig mit gesamthaft bis zu 19 Prozent Eigenkapital unterlegen. Zum Vergleich: Der internationale Regulierungsstandard Basel III verlangt eine Gesamteigenkapitalquote von 10,5 Prozent. Mit 19 Prozent Eigenkapital verlangt die Schweiz von ihren systemrelevanten Grossbanken nun deutlich höhere Eigenmittel als andere Finanzplätze.

Versicherungen führen ein anderes Geschäftsmodell

Im Unterschied zu Grossbanken stellen die Schweizer Versicherer in ihrem Kerngeschäft kein Systemrisiko für die Volkswirtschaft dar, da sich das Geschäftsmodell der Assekuranz grundlegend von jenem der Banken unterscheidet. Zu diesem Schluss kommt auch die Schweizer Finanzmarktaufsicht (Finma) und die Schweizerische Nationalbank. Das Geschäftsmodell der Versicherung basiert im Wesentlichen auf einem System mit langfristigen Verbindlichkeiten und positiven Netto-Cashflows. Folglich müssen Rückversicherungen über hohe Reserven verfügen, um Verbindlichkeiten in der Zukunft bzw. in der Zukunft liegende und unbekannte Forderungen decken zu können. Dadurch entsteht kein Zwang zum raschen Notverkauf von Kapitalanlagen, der die Märkte zusätzlich belasten würde. Diese Art des vorfinanzierten Geschäfts schafft per se keine systemischen Risiken.

Die Geneva Association bestätigt, dass das Versicherungsgeschäft anders als das Bankensystem in ihrem Kerngeschäft keine systemische Gefahr für die Finanzwelt darstellt, sondern vielmehr stabilisierend wirke. Weder wurden die Finanzkrisen durch die Versicherungswirtschaft ausgelöst, noch ist sie davon entscheidend getroffen worden.

Kein diversifizierter Versicherer und Rückversicherer ist in der Krise gescheitert oder musste durch staatliche Interventionen gestützt werden. Der Bericht der Geneva Association schliesst indes nicht aus, dass auch Versicherer Geschäfte betreiben können, die systemrelevant werden könnten. Deshalb spricht sie sich dafür aus, dass z.B. nicht die Grösse, sondern die Art der Geschäfte als Grundlage für die Systemrelevanz eines Unternehmens von Bedeutung ist.

Berücksichtigung von sektoralen Unterschieden in der Regulierung ist notwendig

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass insbesondere die internationalen Regulierungsbehörden die grundlegenden Unterschiede in den Geschäftsmodellen und Risiken von Versicherungen und Banken kennen und adäquat berücksichtigen. Dies ist derzeit allerdings nicht in allen Bereichen gegeben. Hinzu kommt die Tatsache, dass selbst wenn die Regulatorien zwischen den beiden Geschäftsmodellen unterscheiden, der gegenseitige Einfluss neuer Richtlinien nicht zu unterschätzen ist.



«Die aktuellen finanzwirtschaftlichen Entwicklungen haben in den vergangenen Jahren zu einer Vielzahl an regulatorischen Anforderungen und zum Teil konservativeren regulatorischen Ansätzen geführt. Wir unterstützen ökonomische und risikobasierte Systeme wie SST oder Solvency II, wobei es wichtig ist, auch sektorübergreifend ein ausgewogenes System zu schaffen. Vor allem die Anerkennung von äquivalenten Aufsichtssystemen ist uns besonders wichtig, um keinen Wettbewerbsnachteilen ausgesetzt zu sein.»

> Isabella Mammerler, Head European Regulatory Affairs, Swiss Re

Der Bericht des Institute of International Finance (IIF) «Auswirkungen der Reform der Finanzaufsicht für die Versicherungswirtschaft» zeigt auf, welche Konsequenzen die Bankenregulierung für die Versicherungswirtschaft haben könnte. So weist sie darauf hin, dass die neuen Regulierungsregimes in Europa Anreize für Versicherer schaffen, die Laufzeiten ihrer Unternehmensanleihen zu verkürzen. Aus der Sicht eines guten Risikomanagements wäre das keine besonders begrüßenswerte Entwicklung.

Die Versicherungsindustrie darf deshalb nicht ruhen und muss weiterhin international darauf hinwirken, dass der Unterschied zwischen

dem Geschäftsmodell von Banken und jenem von Versicherern erkannt wird und die Konsequenzen der neuen Regulierungsrichtlinien für beide Branchen transparent diskutiert werden. Insgesamt sollte auf eine entsprechend differenzierte regulatorische Behandlung gepocht werden. Swiss Re beispielsweise beteiligt sich an diesem Dialog auf unterschiedlichen Ebenen, u.a. im Institute for International Finance, dem European Financial Roundtable, dem Chief Risk Officer Forum, dem Chief Financial Officer Forum sowie der Insurance Europe (IE).

Risikobasierte Aufsichtssysteme in der Versicherungswirtschaft

Insgesamt gilt es festzuhalten, dass vor allem im Versicherungsbereich die Regulierungsvorschriften – zumindest in ihrer Idee – den Realitäten im Versicherungsgeschäft besser gerecht werden als früher. Ein Beispiel dafür ist die Solvency II Rahmenrichtlinie in Europa, mit der insbesondere die Solvabilitätsvorschriften und Anforderungen an das Risikomanagement von Versicherungsunternehmen grundlegend reformiert werden. Die EU passt mit der Richtlinie das Solvabilitätssystem für europäische Versicherungsunternehmen den aktuellen Anforderungen des veränderten Risikoumfeldes an. 2007 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Solvency-II-Rahmenrichtlinie dem Europäischen Parlament und Rat vorgelegt, die 2009 vom EU-Parlament und den EU-Finanzministern verabschiedet worden ist. Nach Erlass der entsprechenden Durchführungsbestimmungen wird Solvency II voraussichtlich Mitte 2013 national umgesetzt.

Vorteile von Solvency II

Solvency II ist ein Aufsichtsinstrument, mit welchem die angemessene Solvabilität basierend auf einem risikoorientierten Ansatz der Versicherer gemessen wird. Die neue Regulierung soll eine verbesserte Einschätzung der Risiken und einen besseren Schutz der Versicherungsnehmer ermöglichen. Erstmals werden in einem einheitlichen Modell alle Risiken eines Versicherers quantifiziert und ihre Abhängigkeiten untersucht. Diese risikobasierte Sicht wird die bisher eher auf Bilanz-, Gewinn- und Verlustrechnung ausgerichtete Solvenzaufsicht (Solvency I) ersetzen.

Mit Solvency II rückt erstmals die gesamte Risikolandschaft und eine marktkonsistente Bewertung eines Versicherers ins Blickfeld. Es sollen alle Arten von Risiken, mit denen Versicherer konfrontiert sind, sowie alle Risikominderungsinstrumente, mit denen sie ihre Exponierung und damit auch ihr Risikokapital reduzieren, angemessen berücksichtigt werden. Dieser Schritt in Richtung risikobasierter Kapitalvorschriften ist die richtige Antwort auf die Finanzkrise, weil sie auf wirtschaftlichen Prinzipien und einem All-Risk-Ansatz beruht. Ebenso schafft sie Anreize für ein solides Risikomanagement.

Gleichwertigkeit der Schweizerischen Aufsichtssysteme

Die Schweiz hatte mit dem bereits per 1. Januar 2006 in Kraft getretenen «Swiss Solvency Test» (SST) eine Vorreiterrolle hin zu risikobasierter Kapitalunterlegung übernommen. Der SST entspricht dem Projekt Solvency II auf EU-Ebene. Wichtigste quantitative Kernelemente des neuen Solvenztests sind neben der umfangreichen Berücksichtigung von Versicherungs-, Kredit- und Finanzmarktrisiken die marktnahe Bewertung von Aktiva und Passiva.

Aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtungen der Schweiz mit der EU verfolgt die Eidgenossenschaft die Rechtsentwicklungen in der EU sehr genau. Die Gleichwertigkeit der Schweizerischen Aufsichtssysteme mit jenen in der EU ist wichtig, damit den Schweizer Versicherern keine Wettbewerbsnachteile entstehen. Deshalb ist die Anerkennung der Äquivalenz des schweizerischen Solvenz-Regimes durch die EU entscheidend. Die Signale, die diesbezüglich von der EU kommen, sind positiv: Bermuda und Schweiz sind in der ersten Gruppe von Ländern, für welche die EU eine entsprechende Evaluation durchführt. Im Falle dieser Anerkennung könnte die FINMA für Gruppen mit Sitz in der Schweiz als «Lead regulator» wirken.

Problematische Staatsanleihen

Auch wenn die Entwicklung zu risikobasierten Solvenzvorschriften positiv ist, gilt es einige kritische Bemerkungen festzuhalten. Zum einen hat die Finanzkrise dazu geführt, dass die Kalibrierung von Solvency II deutlich konservativer geworden ist. Zum anderen wurde – wie bereits erwähnt – dem sektorübergreifenden Einfluss der neuen Regulierungsvorschriften bisher viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Denn nicht nur Solvency II setzt Anreize, in Staatsanleihen zu investieren, sondern auch Basel III. Unter Solvency II gelten Staatsanleihen in Euro als kreditrisikofrei bzw. müssen nicht mit Kapital für «credit spread risk» unterlegt werden – dies im Unterschied beispielsweise zu Unternehmensanleihen und Aktien. Dass diese Papiere keineswegs risikofrei sind, ist inzwischen hinlänglich bekannt. Die neuen Vorschriften könnten dazu führen, dass die Asset Allokation von Banken und Versicherern zu ähnlich sind, was das Bilden einer Blase an den Finanzmärkten eher erhöht und nicht verringert.

Damit laufen die Bemühungen, das Finanzsystem mit den neuen Vorschriften stabiler zu machen, ins Leere und erhöhen gar die Gefahr, dass die (Rück-)Versicherungsindustrie ihrer ursprünglich zgedachten Aufgabe nicht mehr gerecht werden kann. Denn sie stellt nicht einfach nur Versicherungspolicen aus oder hilft im Katastrophenfall. Als einer der weltweit grössten institutionellen und vor allem langfristig orientierten Anleger stabilisiert sie die Finanzsysteme und führt der Realwirtschaft wichtiges Wachstumskapital zu. Ferner gibt sie Risiken einen Preis und fördert somit nicht nur die Innovation und verbessert die Kapitalallokation sondern auch risikoadäquates Verhalten. Dieser wichtigen Rolle gilt es daher Sorge zu tragen und sie nicht leichtfertig aufs Spiel zu setzen.



5. Umwelt und Energie

Aktuelle Entwicklungen in der Umwelt- und Energiepolitik

> Michael Schwarz, ass. iur., Europa Institut an der Universität Zürich

Umwelt- und Energiefragen gehören zu den drängendsten Problemen der Gegenwart. Bedrohungen durch den Klimawandel oder politische Krisen infolge der Neige gehender fossiler Energieressourcen lassen sich kaum noch auf nationaler Ebene lösen. Der EU ist daher in den vergangenen Jahren eine immer stärkere Rolle zugefallen. Die derzeitigen Ziele der Union im Bereich von Umwelt und Energie sind die Entwicklung einer sauberen, effizienten und sicheren Energieversorgung, die Förderung umweltfreundlicher Energienutzung, der bessere Umgang mit natürlichen Ressourcen sowie ein grösseres Bewusstsein seitens Industrie und Gesellschaft für die Anliegen der Umwelt, gerade auch im Hinblick auf den Klimawandel. Nach dem einschlägigen EU-Vertragwerk teilen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten die Zuständigkeit im umwelt- und energiepolitischen Bereich. Faktisch hat die EU jedoch gerade in den letzten Jahren ein Bündel an Initiativen ergriffen und somit bereits zahlreiche Kompetenzfelder an sich gezogen.

Sechstes Aktionsprogramm für die Umwelt

Mit ihrem aktuell sechsten Aktionsprogramm für die Umwelt aus dem Jahr 2001 stellt die EU ihr Massnahmenpaket für eine nachhaltige Entwicklung der Umwelt für die Jahre 2002 bis 2012 vor. Dabei konzentriert sie sich v.a. auf die Bereiche der Abfallvermeidung und des Abfallrecyclings, der nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen, des Bodenschutzes, der städtischen Umwelt sowie der Bekämpfung der Luftverschmutzung. Das Programm umfasst die Verbesserung der Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften, beispielsweise durch eine Veröffentlichung der besten und schlechtesten Beispiele für die Umsetzung von Umweltrechtsvorschriften. Ausserdem beinhaltet es die Einbeziehung der Umweltschutzziele in andere Politikbereiche und eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Marktteilnehmern, wie etwa durch die Aufforderung an Unternehmen, ihre Umweltleistung zu veröffentlichen, oder die Einführung einer Belohnungsregelung für umweltfreundliche Unternehmen. Weitere Schwerpunkte bilden die Berücksichtigung von Umweltbelangen in Entscheidungen über die Flächennutzungsplanung und Raumordnung sowie eine verstärkte Aufklärung der Bürger mit dem Ziel eines umweltgerechteren und eigenverantwortlicheren Verhaltens.



«Die strategischen Ziele der EU und ihrer Mitgliedsstaaten in der Umweltpolitik sind im globalen wie im OECD-Vergleich als hochgesteckt einzustufen. In den Beziehungen zur EU sollte der Kohärenz der Umweltfragen daher entsprechend Rechnung getragen werden.»

> Dr. Karine Siegart, Chefin Sektion Europa, Handel und Entwicklungszusammenarbeit, Bundesamt für Umwelt BAFU

Klimawandel

Als wichtigste Herausforderung der kommenden Jahrzehnte thematisiert das Programm den Klimawandel. Ziel der EU in diesem Bereich ist eine Verminderung der Treibhausgasemissionen auf ein Niveau, das zu keiner künstlichen Veränderung des Weltklimas führt. Demgemäss will die EU die Ziele des Kyoto-Protokolls umsetzen, d.h. die Treibhausgasemissionen im Zeitraum von 2008 bis 2012 um 8 % gegenüber dem Niveau von 1990 absenken. Längerfristig sollen diese Emissionen mit Hilfe eines wirksamen internationalen Übereinkommens bis 2020 um 20% bis 40% gesenkt werden.

Emissionshandel

Eckstein der EU-Klimaschutzstrategie ist das Emissionshandelssystem. Das 2005 eingeführte System gilt für rund 12.000 Fabriken und Anlagen, aus denen in der EU etwa die Hälfte aller Emissionen von CO₂ – dem wichtigsten, für die Erderwärmung verantwortlichen Gas – stammen. Im Rahmen dieses neuen Systems legen die EU-Mitgliedstaaten Obergrenzen für die Menge an Kohlendioxid fest, die energieintensive Industriezweige wie Stromerzeugung, Stahl- und Zementhersteller ausstossen dürfen. Wenn derartige Unternehmen mehr CO₂ ausstossen wollen als ihnen zugestanden wird, müssen sie Zertifikate von effizienteren Unternehmen kaufen. Auch die EU-Mitgliedstaaten selbst können Emissionen ausgleichen, indem sie Zertifikate von Projekten zur Verringerung des CO₂-Ausstosses in Ländern ausserhalb der EU kaufen. Anfang März 2011 haben ausserdem nun auch die Schweiz und die EU Verhandlungen zur Verknüpfung ihrer Handelssysteme für CO₂-Emissionsrechte aufgenommen.

Biologische Vielfalt

Im Bereich der biologischen Vielfalt verfolgt die EU insbesondere den Erhalt und Schutz gefährdeter Tier- und Pflanzenarten sowie ihrer Lebensräume. Dazu ist ihr an einer Ausweitung des Netzes «Natura 2000» gelegen, welches mit knapp 30'000 Gebieten bereits etwa 18% der Landfläche Europas umfasst. Die EU will die Förderung biologischer Vielfalt ebenfalls zum Gegenstand ihrer Handels- und Entwicklungspolitik machen.

Auswertung des Aktionsprogramms und Ausblick

Das sechste Umweltaktionsprogramm läuft im Jahr 2012 aus; im August 2011 erfolgte eine abschliessende Bewertung, die auf einer externen Prüfung, den Ergebnissen einer öffentlichen Konsultation sowie einem Bericht der Europäischen Umweltagentur beruht. Hierin wurde u.a. festgestellt, dass das Programm im Allgemeinen dazu beigetragen habe, für die Umweltbemühungen der EU einen übergeordneten Rahmen zu schaffen. Insbesondere im Bereich des Klimawandels konnten mit dem Klima- und Energiepaket 2007 die zu verwirklichenden Ziele hinsichtlich der Verringerung der Treibhausgasemissionen, des Beitrages erneuerbarer Energien sowie der Energieeffizienz verbindlich festgelegt werden.

Mängel wurden hingegen darin gesehen, dass die Ressourcennutzung in der vergangenen Dekade weiter zugenommen hat und die Ressourcenproduktivität zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten noch erheblich auseinanderklafft. Ausserdem wurde die teils nur unzureichende eigenverantwortliche Umsetzung der EU-Umweltrechtsvorschriften durch die einzelnen Mitgliedstaaten kritisiert. Eckpunkte für die nun anstehenden Verhandlungen zu einem siebten Programm

werden auch weiterhin die Klimapolitik, eine nachhaltige Mobilität sowie die Ressourceneffizienz sein.

Energieversorgungssicherheit

Mit ihrem Aktionsplan für Energieversorgungssicherheit und –solidarität aus dem Jahr 2008 will die EU ihren Energieverbrauch bis 2020 um 15% und die Energieeinfuhren um 26 % reduzieren; bislang importiert die EU 54% ihrer Energie aus Drittstaaten. Die kohlenstoffintensiven Energien sollen bis zum Jahr 2050 vollständig durch erneuerbare Energien ersetzt werden. Zudem soll, da die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Staaten extrem zunimmt, auch der Energieversorgung in den internationalen Beziehungen, etwa mit der Ukraine, der Türkei und Russland, eine grosse Priorität zukommen. Um diese Ziele zu erreichen plant die EU im Rahmen ihres Aktionsplanes u.a. die Anbindung noch isolierter Energiemärkte an Europa, die Einrichtung eines südlichen Gaskorridors für die Versorgung mit Erdgas aus Quellen im kaspischen Raum und im Nahen Osten, die Verbindung Europas mit dem südlichen Mittelmeerraum über Strom- und Gasverbundleitungen sowie den Aufbau eines Verbunds der Elektrizitätsnetze in Nordwesteuropa zur verbesserten Windkraftnutzung in der Nordsee.

Energieerzeugung und -nutzung

Mit ihrer Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie («Energie 2020») aus dem Jahr 2010 will die EU die Art der Energieerzeugung und -nutzung in Europa grundlegend ändern. Die Strategie basiert auf einer Begrenzung des Energieverbrauchs in Europa, der Schaffung eines europaweit integrierten Energiemarktes,

der Stärkung der Verbraucherautonomie, dem Ausbau der Führungsrolle Europas im Bereich der Energietechnologien sowie der Stärkung der externen Dimension des EU-Energiemarktes. So beabsichtigt die EU etwa im Bereich von Gebäuden und Verkehr eine energieeffizientere Nutzung durch die Anwendung energierelevanter Kriterien bei allen öffentlichen Aufträgen für Bauleistungen, Dienstleistungen und Produkten sowie die Verringerung der Ölabhängigkeit. Ausserdem will sie mit ihrer Strategie die Einführung innovativer, hochleistungsfähiger

und CO₂-armer Technologien auf dem europäischen Markt fördern und Grossprojekte initiieren, die sich etwa mit der Stromspeicherung, der nachhaltigen Produktion von Biokraftstoffen in grossem Massstab sowie Energieeinsparungen für Städte und ländliche Gebiete befassen. Ende des Jahres 2007 wurden zudem Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz zur Regelung des Netzzugangs für den grenzüberschreitenden Stromverkehr sowie zur Harmonisierung der Sicherheitsstandards für die Stromnetze aufgenommen.

Die Schweiz arbeitet seit einigen Jahren ebenfalls an ausgewählten Umweltprojekten der EU mit. Hierzu zählen v.a. die Europäische Umweltagentur (EUA), das dort angesiedelte Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET) sowie das Joint Research Centre (JRC).

Europäische Umweltagentur (EUA)

Die Europäische Umweltagentur (EUA), die im Jahr 1994 in Kopenhagen ihre Arbeit aufnahm, ist eine politisch unabhängige Einrichtung der EU, die es ihren Mitgliedern ermöglicht, sachgerechte Beschlüsse zur Verbesserung der Umweltqualität zu treffen, Umweltbelange in ihre Wirtschaftsstrategien einzubeziehen und eine zunehmende Nachhaltigkeit ihrer Massnahmen zu bewirken. Damit dient sie als eine der Hauptinformationsquellen für die politischen Entscheidungsträger aus derzeit 32 Ländern (27 EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz und Türkei), die auf Grundlage der EUA-Auswertungen ihre Umweltpolitik aktualisieren,

verabschieden, umsetzen und bewerten. Die von der EUA bereitgestellten Informationen beziehen sich auf die Bereiche Luft- und Wasserqualität, Zustand des Bodens, der Tier- und Pflanzenarten, Nutzung des Bodens und der natürlichen Hilfsquellen, Abfallbewirtschaftung, Geräuschemissionen, Chemikalien sowie Schutz der Küstengebiete und der Meere. Die Schweiz, seit April 2006 aufgrund bilateralen Abkommens Mitglied der EUA, hat einen Sitz im Verwaltungsrat inne, besitzt jedoch – mangels EU-Mitgliedschaft – kein formelles Stimmrecht. Der Verwaltungsratssitz ermöglicht es ihr jedoch, indirekten Einfluss auf die Ausrichtung der Projekte der EUA zu nehmen.

Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET)

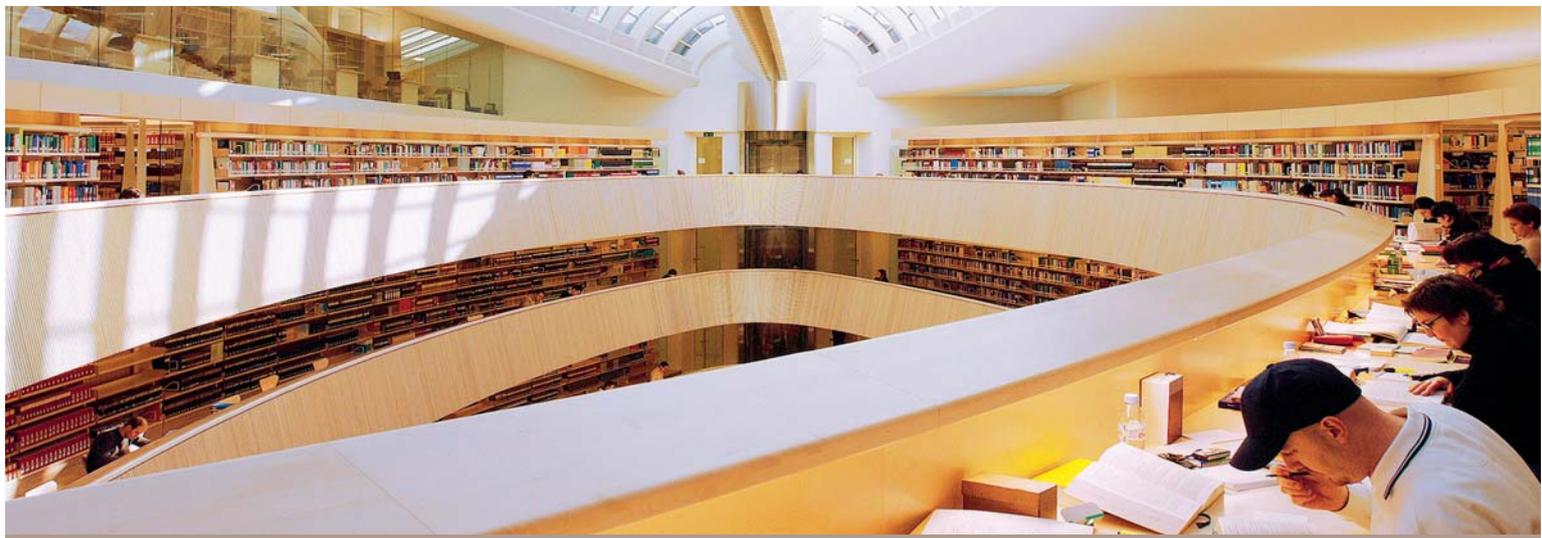
Als Informationsquelle für sämtliche Umweltdaten hat die EUA das Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET) gegründet. Es sammelt Umweltdaten der einzelnen Mitgliedstaaten,

bewertet diese und stellt sie der Öffentlichkeit zur Verfügung. Zur Unterstützung der Datensammlung, -verwaltung und -analyse hat die EUA fünf europäische Themenzentren eingerichtet, die sich mit Luft und Klimaveränderung, biologischer Vielfalt, Landnutzungsinformationen, Ressourcen und Abfall sowie Wasser befassen. Die Schweiz hat als Mitglied der EUA vollumfänglichen Zugang zu allen Daten und speist seit ihrem Beitritt auch selbst Daten in das Umweltnetz ein. Auf Bundesebene dient das «Informations- und Koordinationsorgan Umweltbeobachtung (IKUB)» unter der Leitung des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) als Plattform für nationale, kantonale und internationale Beobachtungs- und Erhebungsaktivitäten.

Joint Research Centre (JRC)

Seit 2007 arbeitet die Schweiz, basierend auf einer entsprechenden Vereinbarung, ausserdem eng mit dem Joint Research Centre (JRC) der Europäischen Union im italienischen Ispra zusammen. Dieses hat

bei der Weiterentwicklung von Abgasnormen europa- und weltweit eine zentrale Rolle inne; es leitet im Auftrag der Europäischen Kommission und der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) die massgebenden Projekte zur Entwicklung von Abgasmessverfahren und zur weltweiten Harmonisierung von Abgasvorschriften. BAFU und JRC wollen hierbei Akzente legen auf die gemeinsame Entwicklung von Abgastestverfahren für Verbrennungsmotoren, von Methoden zur Analyse von Treibstoffen sowie von Testverfahren für neu entwickelte Fahrzeuge und Motoren. Ausserdem untersuchen sie die Auswirkungen der Emissionen auf die Gesundheit, das Klima und die Ressourcen. Das Interesse der Schweiz an einer intensiven Mitarbeit im JRC ist u.a. in ihrer Abhängigkeit als Importland von der europäischen Fahrzeugproduktion und ihrem Markt begründet.



6. Bildung

Europa des Wissens

> Wesselina Uebe, ass. iur, Europa Institut an der Universität Zürich

Bildung

Angesichts der derzeit angespannten Arbeitsmarktsituation in der Europäischen Union scheinen qualifizierte, mehrsprachige und flexible Arbeitnehmer heute wichtiger denn je zu sein. Am ehesten werden sich in der Krise diejenigen behaupten können, die über spezifische Fachkenntnisse verfügen sowie bereit und in der Lage sind, diese auch im europäischen Ausland einzusetzen. Dies hat auch die Europäische Union erkannt und das Erlernen von Sprachen, die Mobilität von Lernenden und Lehrenden sowie den grenzüberschreitenden Informations- und Erfahrungsaustausch zu Maximen der Europäischen Bildungspolitik erklärt. Erklärtes Ziel der europäischen Bildungspolitik ist es das Wachstums- und Beschäftigungsniveau in der Union insbesondere durch qualifizierte Arbeitskräfte zu steigern und die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union zu erhalten.

Bildungsprogramme innerhalb der Europäischen Union

Grundsätzlich ist die Bildungspolitik Aufgabe der EU-Mitgliedstaaten – die Europäische Union ist nur zur Unterstützung und Ergänzung der nationalen Politiken auf diesem Gebiet berufen. Ihrer Unterstützungsfunktion kommt die Europäische Union durch zahlreiche Bildungsprogramme nach, mit welchen sie die Qualität und die Mobilität in der Aus- und Weiterbildung verbessern und insbesondere eine Vernetzung der europäischen Bildungseinrichtungen erreichen möchte. Hierfür sollen insbesondere Auslandsaufenthalte von Schülern, Lehrlingen, Studierenden und Dozenten gefördert werden, denn nur so können sie einerseits internationale Erfahrungen akademischer und praktischer Art sammeln und andererseits junge Menschen aus anderen Kulturkreisen verstehen lernen. Insoweit hat die Europäische Union im November 2006 zwei neue Programme für die Jahre 2007 bis 2013 verabschiedet: das Programm «Lebenslanges Lernen» für die allgemeine und die berufliche Bildung sowie das Programm «Jugend in Aktion» für ausserschulische Aktivitäten.

Mit dem «Aktionsprogramm für Lebenslanges Lernen» fördert die EU europäische Bildungskooperationen mit einem Gesamtbudget von nahezu 7 Milliarden Euro durch folgende Programme:

- > *Comenius*: Schulpartnerschaften und Auslandsaufenthalte von Schülern, Lehramtsstudierenden und Lehrkräften;
- > *Erasmus*: Studierenden- und Dozierendenaustausch, transnationale Zusammenarbeit von Hochschulen in Europa sowie von Hochschulen mit der Wirtschaft;
- > *Leonardo da Vinci*: Zusammenarbeit in der beruflichen Aus- und Weiterbildung, Berufspraktika im Ausland sowie Zusammenarbeit zwischen Lehrinstitutionen und Unternehmen und
- > *Grundtvig*: Zusammenarbeit in der allgemeinen Erwachsenenbildung; Erwachsene sollen bei der Erweiterung und Vertiefung ihres Wissens und ihrer Kompetenzen unterstützt werden.

Zu den teilnehmenden Ländern zählen neben den EU-Mitgliedstaaten auch die Türkei sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Die Schweiz beteiligt sich seit Anfang 2011 nicht mehr nur «projektweise» an diesen Programmen. Auf der Basis des bilateralen Abkommens zur Bildung zwischen der Schweiz und der Europäischen Union verfügt sie nunmehr über eine Vollmitgliedschaft im Rahmen der europäischen Bildungsprogramme. Hierdurch können Schweizer Staatsbürger gleichberechtigt an den im Rahmen der Programme angebotenen Aktionen teilnehmen. Darüber hinaus verfügt die Schweiz über ein Mitspracherecht in den Programmorgane sowie über die Möglichkeit, neue Projekte zu initiieren sowie die Forschungsergebnisse anderer Projekte einzusehen. Für die Umsetzung ist die nationale Agentur «ch Stiftung» mit Sitz in Solothurn zuständig. Ihre Aufgabe ist es, die interessierten Kreise zu informieren und zu beraten.

Bildungsprogramme ausserhalb der Europäischen Union

Die Bildungspolitik der Europäischen Union beschränkt sich nicht auf die europäischen Grenzen, sondern geht weit über diese hinaus. Mit den Programmen «Tempus» fördert die Union seit 1990 auch die Modernisierung des Hochschulbereichs in Partnerstaaten des westlichen



«Angesichts der zunehmenden Vernetzung und Interdependenz der einzelnen nationalen Bildungs- und Forschungsräume ist es für die Beibehaltung der Stärke des Denk- und Arbeitsplatzes Schweiz entscheidend, wie es uns gelingt, sich an massgebenden internationalen Programmen, Gemeinschaftsprojekten und Infrastrukturgemeinschaften zu beteiligen. Geht es dabei auch darum, mögliche neue strategische Allianzen zu prüfen, so ist es gleichzeitig wichtig, erfolgreiche etablierte Partnerschaften weiterhin zu pflegen. Jene mit der EU zählen mit Sicherheit dazu.»

> Mauro Dell'Ambrogio, Staatssekretär, Staatssekretariat für Bildung und Forschung

Balkans, in Osteuropa und Zentralasien, in Nordafrika sowie im Nahen Osten. Hierbei kommen zwei unterschiedliche Modelle zum Einsatz: zum einen initiiert die EU «Gemeinsame Projekte», u.a. Partnerschaften zwischen Hochschulen der EU und der Partnerstaaten und zum anderen wendet sie sog. «Strukturmassnahmen» zur Förderung des institutionellen Aufbaus des Bildungswesens in den Partnerstaaten an. Derzeit läuft das aktuelle Programm «Tempus IV» (2007–2013).

Forschung

Für die Wettbewerbsfähigkeit Europas als Wissensgesellschaft und Forschungsgemeinschaft ist die europäische Forschungsförderung von zentraler Bedeutung. Tragende Säule hierfür ist der sog. Europäische Forschungsraum, eine politische Zielvorstellung, deren Hauptziele die Überwindung nationaler und institutioneller Grenzen innerhalb der Forschung sowie die Ausschöpfung des gesamten europäischen For-

- > *Programm Zusammenarbeit:* Unterstützung für grenzüberschreitende Forschungs Kooperationen; im Einzelnen im Wege der Verbundforschung, der Koordination zwischen nationalen Forschungsprogrammen, von gemeinsamen Technologieinitiativen und von Technologieplattformen;
- > *Programm Ideen:* Förderung einer europaweiten, wettbewerbsorientierten Pionierforschung; zuständig für die Durchführung ist der Europäische Forschungsrat (ERC);
- > *Programm Menschen:* Förderung der Humanressourcen in der Forschung; Massnahmen zur Unterstützung junger Forscher insbesondere im Bereich Schulungsbedarf, Mobilität und berufliche Entwicklung («Marie-Curie-Massnahmen»);
- > *Programm Kapazitäten:* Stärkung der Forschungs- und Innovationskapazitäten in ganz Europa.

schungs- und Innovationspotentials sind. Dies wird vor allem deshalb als notwendig erachtet, weil schon heute neue wissenschaftliche und technologische Mächte – insbesondere China, Indien und andere Schwellenländer – beträchtliche Investitionen in Forschung und Technologie anziehen. Der Europäische Forschungsraum umfasst grenzüberschreitende Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sowie Programme, die für mehr Mobilität, Wettbewerb und Zusammenarbeit unter Wissenschaftlern und Forschungseinrichtungen sorgen sollen. Zu den Instrumenten des Europäischen Forschungsraums zählen die Struktur- und Kohäsionsfonds für regionale Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit, das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und das Europäische Technologieinstitut in Budapest, das den Aufbau von Forschungsnetzwerken steuert. Kernelement ist das seit 2007 laufende 7. Forschungsrahmenprogramm.

7. EU-Forschungsrahmenprogramm

Das aktuelle 7. EU-Forschungsrahmenprogramm (2007–2013), das mit einem Budget von rund 55 Mrd. Euro ausgestattet ist, bündelt

wie seine Vorgänger alle forschungsverwandten EU-Initiativen unter einem gemeinsamen Dach und bildet das wichtigste EU-Instrument für die Förderung von Grundlagenforschung sowie angewandter Forschung. Die darin formulierten Ziele werden in die vier Kategorien Zusammenarbeit, Ideen, Menschen und Kapazitäten eingeteilt. Für jede dieser Kategorien gibt es ein spezifisches Programm, abgestimmt auf die Hauptbereiche der EU-Forschungspolitik.

Der Nachfolger des Ende 2013 auslaufenden 7. Forschungsrahmenprogramms wird derzeit ausgearbeitet und trägt den klangvollen Namen «Horizon 2020 – the Framework Programme for Research and Innovation». Horizon 2020 soll die bisherige Forschungsförderung massiv vereinfachen und Tätigkeiten bündeln, die derzeit noch durch das Forschungsrahmenprogramm, durch das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation sowie durch das Europäische Technologieinstitut gefördert werden. Es wird in den Jahren 2014 bis 2020 einen besonderen Schwerpunkt auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovationen legen.

Auf der Basis des Forschungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU konnten Schweizer Forscher ab dem 1. Januar 2004 gleichberechtigt am 6. Forschungsrahmenprogramm der EU teilnehmen und direkt bei der Europäischen Kommission Forschungsgelder für ihre Projekte beantragen. Ein vergleichbares bilaterales Abkommen bezüglich des 7. Forschungsrahmenprogramms wurde am 25. Juni 2007 unterzeichnet und rückwirkend auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt. Damit ist die Schweiz vollständig in das Forschungsnetzwerk der Union eingegliedert und beteiligt sich mit einem Beitrag von rund 2,4 Milliarden Franken verteilt auf sieben Jahre am Gesamtbudget des gegenwärtigen Programms in Höhe von 54,6 Milliarden Euro. Im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung und Forschung informiert das Netzwerk «EUresearch» sämtliche Interessierten über die Teilnahmemöglichkeiten und -prozeduren in der europäischen Forschungszusammenarbeit.



7. Personenfreizügigkeit

Arbeitsmarkt in Europa: Chancen und Risiken der Personenfreizügigkeit für Europa

> Dr. Vladimír Špidla, ehem. Ministerpräsident der Tschechischen Republik, ehem. EU-Kommissar für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

Kontinentale Bevölkerungsverschiebungen

Die Welt befindet sich im Prozess einer demographischen Wende. Die Grundlage hierfür ist eine inhomogene Alterung und ein Rückgang der Bevölkerung der einzelnen Kontinente, was zu einer massiven Bevölkerungsverschiebung führen kann. Die europäische Bevölkerung zählt heute 591 Mio. Einwohner und wird bis zum Jahr 2050 um 8% auf nur noch 542 Mio. Einwohner schrumpfen. Im Gegensatz hierzu wird die Bevölkerung Lateinamerikas von heute 569 Mio. Einwohner auf 783 Mio. Einwohner anwachsen und ein Plus von 37% aufweisen; Asien wird ein Plus von 30% und Afrika ein Plus von 105 % erreichen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine verstärkte interkontinentale Migration notwendig für Europas Überleben. Da die EU hierbei insbesondere in starkem Konkurrenzkampf mit den USA steht, ist es von herausragender Bedeutung, dass sie geschlossen auftritt.

Einer Auswanderung «in die USA» sollte man eine Auswanderung «nach Europa» entgegenhalten können. Notwendig sind in diesem Zusammenhang eine gemeinsame Politik, die sich danach richtet, woher die Menschen kommen und ein gemeinsames Punktesystem zur Bewertung ihrer Leistung und Ausbildung. In diesem Sinne sind sowohl fachliche als auch soziale Qualitäten zu berücksichtigen. Die Personenfreizügigkeit, die einen der zentralen Grundwerte von Europa darstellt, spielt in diesem Zusammenhang eine sehr wichtige Rolle, denn sie ermöglicht es, die dringend benötigten Arbeitskräfte effizient zu lokalisieren.

Innereuropäische Bevölkerungsverschiebungen

Die Personenfreizügigkeit spielte eine zentrale Rolle bei der im Jahr 2004 abgeschlossenen ersten Erweiterungsrunde. Viele EU-Mitgliedstaaten haben sich damals Übergangsfristen für die Personenfrei-

zügigkeit als Schutzmassnahmen abbedungen, nur wenige haben hiervon abgesehen. Für die acht neuen EU-Mitgliedstaaten Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland und Litauen aus dem Jahr 2004 gilt ab dem 1. Mai 2011 nunmehr die EU-weit uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit. Aus heutiger Sicht gibt es keine Beweise für die Wirksamkeit dieser Schutzmassnahmen. Den statistischen Angaben zufolge, hatten jene Mitgliedstaaten, die Schutzmassnahmen gegen die Personenfreizügigkeit aufgestellt hatten, ebenso viele Einwanderer wie andere Mitgliedstaaten ohne solche Massnahmen. Die Partizipationsquote auf dem Arbeitsmarkt blieb dabei seit 2004 dieselbe, d.h. der schlechte Einfluss und die Folgen der Einwanderung, vor denen die Menschen oft Angst haben, sind nicht eingetreten. Wir können sogar sagen, dass die Partizipationsrate in manchen Ländern angewachsen ist, d.h. es gab in keinem Fall eine Minderung dieser Rate. Zudem hat sich die Struktur der Arbeit nicht verändert, d.h. der Prozentsatz der Arbeitnehmer, die in einem bestimmten Gebiet tätig sind, ist gleich geblieben. Somit ist der Einfluss der Freizügigkeit hierbei eher gering und wird auch überschätzt. Man kann sagen, dass die Zuwanderer aus den neuen Ländern arbeiten, man kann also gut beweisen, dass die Arbeitsquote der Neuzuwanderer und Einheimischen dieselbe ist. Es ist auch sehr interessant, dass die Zahl der Neuankömmlinge faktisch sehr gering ist und in den Gründungsstaaten der EU 2,1% ausmacht.

Die ökonomischen Einflüsse auf die Zuwanderung sind gering und nicht allein ausschlaggebend. Die wesentlichen Bewegungen in

Europa sind nicht ökonomisch geprägt, sondern eher sozial beeinflusst (z. B. neue Liebe gefunden, Neugierde etc.). Ca. 60% der Polen zieht nach Grossbritannien, 17% nach Irland und nur 11% ziehen nach Deutschland. Zählt man alle Migranten zusammen, dann gehen also 32% nach GB, 18% nach Spanien und 11% nach Irland. In Europa wird es regionale Verschiebungen geben. Das Gewicht der Länder wird sich verändern, z.B. wird Deutschland kleiner werden als Frankreich. Im Zentrum der Entwicklung sind insbesondere die Schweiz, Süddeutschland, Grossbritannien und Frankreich.

Sektorielle Bevölkerungsverschiebungen

Schliesslich wird es aufgrund der Globalisierung in Zukunft auch sektorielle Verschiebungen geben und es werden Ersatzarbeitsplätze und neue Arbeitsplätze geschaffen. Hierzu eine Erläuterung zu einer Studie zur neuen Qualifikation und Einordnung von Arbeit: In dieser Studie wurde die Arbeitsmarktsituation im Jahre 2020 betrachtet. Zunächst wurde festgestellt, dass der Privatsektor ca. drei Millionen Arbeitskräfte und die Industrie ca. eine Millionen Arbeitskräfte einbüßen werden. Darüber hinaus rechnet man angesichts des in vielen Mitgliedstaaten zu verzeichnenden Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit einem Anstieg der Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften auf über 16 Millionen bis 2020. Dies ist grundsätzlich eine realistische Vorhersage, wenn auch Überraschungen immer möglich sind, wie beispielsweise die Weltwirtschaftskrise und der Unfall in Fukushima, die ihrerseits grosse Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben.



«Bei der Betrachtung der Entwicklung der Personenfreizügigkeit in Europa sind zahlreiche europäische aber auch weltweite Entwicklungen zu berücksichtigen, so etwa die kontinuierliche Transformation des Arbeitsmarktes und der ihr zugrunde liegende demographische Wandel sowie strukturelle Veränderung des Marktes und die Anwendung künstlicher Intelligenz.»

> Vladimir Špidla

Interessant ist insbesondere die Frage, wie sich der Arbeitsmarkt der gut und der weniger gut qualifizierten Arbeitskräfte entwickeln wird. Die Beschäftigung für gut qualifizierte Personen ist zumeist in einem Bereich lokalisiert. (Beispiel: Viele in der Medizin studieren in Großbritannien und sind demnach sehr gut und messbar qualifiziert.) Im Gegensatz dazu lässt sich eine einfache Arbeit nur schwer lokalisieren (Beispiel: Hofkehren lässt sich in Shanghai nicht lokalisieren). Parallel wird die sog. künstliche Intelligenz alle routinemässigen intellektuellen Arbeiten algorithmisieren. Das bedeutet, dass solche Arbeiten verschwinden werden. Da übliche qualifizierte Arbeiten langsam verschwinden werden, bleiben nur noch die schlecht bzw. unqualifizierten und die sehr gut qualifizierten Arbeiten bestehen, was zur Folge

hat, dass sehr gut qualifizierte Personen auch die unqualifizierteren Arbeiten verrichten und dadurch keine Beschäftigung mehr für beruflich unqualifizierte Personen verbleiben. Die Entstehung neuer Arbeitsplätze wird in Zukunft aber insbesondere in Bereichen stattfinden, die sich aus einer physischen und einer psychischen Komponente zusammensetzen. Arbeiten die emotional geprägt sind, werden aufblühen, so beispielweise jene im Bereich der Pflege. Zwar könnte man auch diese algorithmisieren, jedoch möchte sich in der Praxis niemand von einem Roboter betreuen lassen. Dies bedeutet, dass wir daran denken müssen, dass die Arbeit der Zukunft jene ist, die nicht einfach algorithmisierbar ist. Für uns ist dieser Wandel schwierig, weil die analytische Vernunft unsere wichtigste Fähigkeit ist und diese Fähigkeit

«Für das Überleben Europas ist eine verstärkte interkontinentale Migration notwendig. Da die EU hierbei insbesondere in starkem Konkurrenzkampf mit den USA steht, ist es von herausragender Bedeutung, dass sie geschlossen auftritt.»

> Vladimír Špidla

nun von Maschinen ausgeführt wird. Jedoch ist das Hauptziel des Lebens die Existenz und die Natur selbst demonstriert uns, dass auch eine Existenz ohne Vernunft bestehen kann.

Fazit:

- > Der Arbeitsmarkt wird sich also ändern. Wir müssen mit den Migranten rechnen, insbesondere auch aus ehemaligen Kolonien (Indien, Südamerika, Afrika, jedoch weniger aus China).
- > Wir müssen daran denken, dass wir konkurrenzfähig bleiben insbesondere gegenüber den USA und um dies zu erreichen, benötigen wir eine einheitliche europäische Politik auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes.

- > Des Weiteren müssen die Auswirkungen von Bevölkerungsschrumpfung und -verschiebung für den Arbeitsmarkt beachtet werden.
- > Es gilt, dass ohne Freizügigkeit eine optimale Nutzung der Arbeitskräfte nicht möglich ist.
- > Beurteilt man die Erfahrungen mit der Freizügigkeit, dann sieht man, dass die Mobilität sehr gering ist, dass sich bisher wenig geändert hat und dass wenn überhaupt, nur lokale Probleme bestehen. Grundsätzlich sind Personen, die migrieren wollen, arbeitswillig.
- > Trotz allem ist die Freizügigkeit ein Grundwert von Europa und meiner Meinung nach eine Grundlage des Friedens, denn mit Xenophobie und intergouvernementalen Methoden kann man den Frieden alleine nicht sichern. Also geht es bei der Freizügigkeitsdebatte um viel mehr als nur um Ökonomie.
- > Daher braucht man die Freizügigkeit nicht nur als Grundwert, sondern sie stellt das Symbol der Freiheit dar, für die man wiederum in manchen Fällen bezahlen muss.

Arbeitsmarkt EU

Es ist für uns heute nahezu selbstverständlich, frei zu wählen, in welchem europäischen Land wir leben und arbeiten möchten. So verwundert es uns kaum, wenn ein Kollege seiner Karriere wegen für einige Jahre ins Ausland geht oder wenn eine französische Firma ihren Firmensitz nach Tschechien verlegt. Die dieser Freiheit zugrundeliegende Personenfreizügigkeit war ein Meilenstein der Europäischen Integration. Sie ist neben der Warenverkehrsfreiheit, der Dienstleistungsfreiheit und der Kapitalverkehrsfreiheit eine der vier Grundfreiheiten in der Europäischen Union. Die Personenfreizügigkeit umfasst das Recht des Bürgers, ohne gesonderte Erlaubnis in einen anderen Mitgliedstaat umzuziehen und dort entweder im Angestelltenverhältnis (Arbeitnehmerfreizügigkeit) oder selbstständig einer Tätigkeit (Niederlassungsfreiheit) nachzugehen. Im Einzelnen steht es Dank der Arbeitnehmerfreizügigkeit EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen zu,

- > in einem anderen EU-Land Arbeit zu suchen,
- > dort zu arbeiten, ohne dass eine Arbeitserlaubnis erforderlich wäre,
- > zu diesem Zweck dort zu wohnen,
- > selbst nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses dort zu bleiben,
- > hinsichtlich Zugang zu Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und aller anderen Sozialleistungen und Steuervorteile genauso behandelt zu werden wie die Staatsangehörigen des Aufnahmelandes.

Ergänzend schützt die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit und gewährt natürlichen und juristischen Personen gleichermaßen das Recht, ihren Sitz in einen anderen Mitgliedstaat zu verlagern.



8. Schengen

Alltag eines Kantons im Schengen-Raum

> Regierungsrat Mario Fehr, Kanton Zürich

Seit dem 1. März 2008 sind die Assoziierungsabkommen zu Schengen und Dublin in Kraft. Erleichtert das Schengen-Abkommen vor allem den Reiseverkehr an den Binnengrenzen, wobei eine umfangreiche Reihe von Ausgleichsmassnahmen die Sicherheit gewährleistet, koordiniert Dublin europaweit die Zuständigkeiten für die Behandlung von Asylgesuchen. Die Zusammenhänge von Dublin und den Vollzugsschwierigkeiten im europäischen Asylwesen mit der Schweizer Asylpraxis sind derzeit in den Medien oft genug Thema. Hingegen spielt sich die Umsetzung, Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes eher im Halbschatten der öffentlichen Aufmerksamkeit ab. Das hängt mit der Komplexität des Rechtsbestandes zusammen, der die umfangreichen Ausgleichsmassnahmen für die Erleichterungen des Binnenreiseverkehrs auszeichnet. Diese reichen von einer gemeinsamen Visapolitik, der grenzüberschreitenden Zu-

sammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden über den Informationsaustausch bei der Sach- und Personenfahndung sowie die Festlegung von Datenschutzstandards bis hin zur Bekämpfung des Waffen- und Drogenmissbrauchs. Gleichzeitig ist anzuführen, dass sich die laufenden Änderungen an diesem Rechtsbestand nach erfolgtem Erlass und Umsetzung der massgeblichen übergeordneten Rechtsakte mehrheitlich auf unterer Vollzugs- bzw. Weisungsstufe bewegen. Verallgemeinerungen mit dem Ziel, eine gewisse Übersicht über die Entwicklung von Schengen herzustellen, sind kaum möglich.

Kanton Zürich mit Schengen-Aussengrenze

Der Kanton Zürich ist von Schengen insofern besonders betroffen, weil er mit dem Flughafen Kloten eine Schengen-Aussengrenze hat. Dies hat für die Kantonspolizei, die für die Sicherheit des Flughafens verantwortlich ist, einen erheblichen Mehraufwand zur Folge. Die Aufhebung der Grenzkontrolle an den Binnengrenzen reduzierte zwar die Fälle um ein Drittel, in der ein Reisender überhaupt kontrolliert werden muss. Dafür ist der Aufwand für die Passagierinnen und Passagiere gestiegen, die mit Schengen zwingend zu kontrollieren sind: Stichproben genügen nicht mehr, stattdessen ist jedes Reisedokument zu prüfen und einzuscannen. Drittstaatsangehörige sind eingehend

zu kontrollieren. Dies hat zu einem im Durchschnitt verdoppelten Kontrollaufwand pro Einzelfall geführt. Verschärft durch die Zunahme der Passagierzahlen führt dies zu einem entsprechend höheren Personalaufwand, der aber – da diese Kontrollarbeiten keine vollständige Polizeiausbildung erfordern – auch durch entsprechend ausgebildete Zivilangestellte erfolgen kann. Die Umsetzung dieser Anforderungen in die Praxis war alles andere als eine Bagatelle. Nachdem die Erfüllung der Schengen-Kriterien durch die Schweiz evaluiert war, begann die operationelle Zusammenarbeit mit der EU beim Flughafen mit dem Flugplanwechsel Ende März 2009. Allerdings war es auch danach noch nicht allen Transitpassagieren mit Abflug- und Zielort im Schengenraum möglich, ohne Sicherheitskontrolle zwischen den Flügen zu reisen. Erst im Dezember 2011 hat der Flughafen die baulichen und technischen Anpassungen abschliessen und die Schengen-Vision im Kanton Zürich ganz Wirklichkeit werden lassen.

«Bereitschaftsdienst» fürs Notifikationsverfahren

Um der Anforderung zu entsprechen, Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes trotz kantonaler Polizeihochheit und kantonalen Vollzugsaufgaben möglichst koordiniert umzusetzen, gleichzeitig aber die verfassungsmässigen Verfahren strikt zu beachten, sind Bund und Kantone im März 2009 eine Vereinbarung betreffend Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstandes eingegangen. Die Vereinbarung regelt die Informationsübermittlung zwischen Bund und Kantonen im Geltungsbereich des Abkommens, die Vertretung und Mitwirkung der Kantone in Gemischten Ausschüssen und Arbeitsgruppen der EU und die Erarbeitung gemeinsamer Positionen für die entsandten Delegationen. Gleichzeitig regelt die Vereinbarung Rechte und Pflichten von Bund und Kantonen im

Notifikationsverfahren, das heisst der Bekanntgabe von neuen Rechtsakten. Bis Ende Februar 2012 erfolgten 130 Notifikationen von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes. Dass im selben Zeitraum keine Notifikation zum Dublin-Abkommen erging, zeigt deutlich die unterschiedliche Dynamik der beiden Rechtsbestände. Die Übernahme der Rechtsakte ist unterschiedlich. Auf Bundesebene kann sie lediglich Kenntnisnahme, eine Übernahme in eigener Kompetenz des Bundesrates (Verordnungsstufe) oder einen Bundesbeschluss veranlassen. Ebenfalls kann die Konstellation eintreten, dass auf Bundesebene nur Kenntnisnahme erfolgt, hingegen auf kantonaler Ebene rechtlicher Anpassungsbedarf entsteht. Diesen Prozess bewältigen die Kantone mit Hilfe der schon länger bestehenden, dem Leitenden Ausschuss der Konferenz der Kantonsregierungen unterstellten Begleitorganisation Schengen/Dublin, welcher ich angehöre. Sie ist aus verschiedenen themenbezogenen Arbeitsgruppen zusammengesetzt, die durch eine horizontale Arbeitsgruppe koordiniert werden. Da in die Begleitorganisation auch Experten aus unterschiedlichen Verwaltungseinheiten der Kantone entsandt werden, entsteht auch auf Stufe der einzelnen kantonalen Verwaltung ein gegenseitiger Informations- und Koordinationsbedarf. Im Kanton Zürich verfügt die federführende Sicherheitsdirektion in den einzelnen Direktionen über eine Ansprechperson mit Stellvertretung für das Notifikationsverfahren.



«Bis Ende Februar 2012 erfolgen 130 Notifikationen von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes. Dass im selben Zeitraum keine Notifikation zum Dublin-Abkommen erging, zeigt deutlich die unterschiedliche Dynamik der beiden Rechtsbestände. Die Übernahme der Rechtsakte ist unterschiedlich. Auf Bundesebene kann sie lediglich Kenntnisnahme, eine Übernahme in eigener Kompetenz des Bundesrates (Verordnungsstufe) oder einen Bundesbeschluss veranlassen. Ebenfalls kann die Konstellation eintreten, dass auf Bundesebene nur Kenntnisnahme erfolgt, hingegen auf kantonaler Ebene rechtlicher Anpassungsbedarf entsteht.»

> Mario Fehr

Diese umfassende Organisation hat ihre Berechtigung auch darin, dass in der Regel ein hoher Zeitdruck zur unmittelbaren Stellungnahme bei einer Notifikation besteht. Die Schweiz muss der EU in der Regel in- nert 30 Tagen mitteilen, ob sie einen neuen Rechtsakt übernimmt oder nicht. Den Kantonen wird vom Bund in der Regel eine sehr kurze Frist für eine Stellungnahme eingeräumt.

Die Ausführungen zeigen, dass die Pflege von Schengen einen erheblichen Organisations- und Koordinationsaufwand erfordert. Trotzdem erachte ich die Vorteile für den polizeilichen Teil der Gewährleistung von Sicherheit als offensichtlich. Grenzkontrollen als Hauptinstrument der internationalen Verbrechensbekämpfung gehören der Vergangenheit an.



9. Asyl

Die Schweiz im Dublin-System

> Andreas Felder, Fachbereich Europarecht und internationaler Menschenrechtsschutz,
Bundesamt für Justiz BJ

Farid Fani hat sein Heimatland Afghanistan verlassen und reist via den Iran und die Türkei nach Frankreich und von dort weiter in die Schweiz und ersucht hier um Asyl. Das Bundesamt für Migration (BFM) stellt bei einem Vergleich der Fingerabdrücke in der europäischen Datenbank Eurodac fest, dass Farid Fani zuvor schon in Frankreich ein Asylgesuch gestellt hat. Gestützt auf die Dublin-II-Verordnung erklärt sich Frankreich auf Anfrage der Schweiz bereit, den Asylsuchenden zurückzunehmen. Deshalb tritt das BFM nicht auf sein Asylgesuch ein und weist Farid Fani zurück nach Frankreich, wo er auf den Asylentscheid der französischen Behörden warten muss.

Im Rahmen des Verhandlungspakets der Bilateralen II hat sich die Schweiz auch am Dublin-System beteiligt. Das Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Assoziierung der Schweiz an Dublin (DAA) ist formell am 1. März 2008 in Kraft getreten. Mit dem DAA verpflichtete sich die Schweiz unter anderem, die sog. Dublin-II-Verordnung der Europäischen Union aus dem Jahr 2003 umzusetzen und anzuwenden. Die Verordnung gilt für alle Mitgliedstaaten der EU sowie für die assoziierten Staaten Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein.

Grundprinzip

Dublin regelt, welches Land für die Durchführung eines im Dublin-Raum gestellten Asylgesuchs zuständig ist. Die Dublin-Zusammenarbeit verfolgt einerseits das Ziel, jeder asylsuchenden Person zu garantieren, dass ihr Asylgesuch in einem der an Dublin beteiligten Staaten effektiv geprüft wird und sie nicht zwischen den Staaten hin- und hergeschoben wird, weil sich kein Staat als zuständig betrachtet (sog. Refugees in orbit). Andererseits soll vermieden werden, dass Asylsuchende in mehreren Staaten parallel oder nacheinander ein Gesuch einreichen, um so die Chance auf eine Flüchtlingsanerkennung oder einen längeren Aufenthalt zu erhöhen (sog. Asylum-Shopping).

Regelungen im Überblick

Zur Festlegung des zuständigen Staates legt die Dublin-II-Verordnung objektive Kriterien fest, welche kaskadenartig in der Rangfolge anzuwenden sind, in der sie aufgeführt sind. Verkürzt dargestellt, ist jener Dublin-Staat für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig,

- > in welchem sich Familienangehörige rechtmässig (als anerkannte Flüchtlinge oder als Asylsuchende) aufhalten,
- > welcher ein Visum oder einen Aufenthaltstitel ausgestellt hat,
- > in welchem die Person illegal eingereist ist, oder
- > in welchem sie zuerst ein Asylgesuch gestellt hat.

Die Dublin-II-Verordnung enthält ausserdem zwei Ausnahmebestimmungen, wonach ein Staat die Behandlung eines Asylgesuchs übernehmen kann, auch wenn er gemäss den Kriterien der Verordnung eigentlich nicht zuständig wäre:

- > Souveränitätsklausel: Der Staat übernimmt von sich aus die Verantwortung für die Durchführung des Asylverfahrens (sog. Selbsteintritt);
- > Humanitäre Klausel: Der Staat übernimmt auf Ersuchen eines anderen Dublin-Staates zwecks Zusammenführung von Familienmitgliedern oder anderen abhängigen Familienangehörigen die Behandlung des Asylgesuchs aus humanitären Gründen, sofern die asylsuchende Person dem zustimmt.

Darüber hinaus regelt die Verordnung die Einzelheiten des Aufnahme- bzw. Wiederaufnahmeverfahrens zwischen den Dublin-Staaten (praktische Modalitäten, Fristen) und verleiht der asylsuchenden Person gewisse Verfahrensrechte (Anspruch auf begründete Verfügung, Beschwerdemöglichkeit). Ergänzt wird die Dublin-II-Verordnung durch die Eurodac-Verordnung. Diese stellt die Grundlage dar für eine europäische Datenbank, mit welcher die Fingerabdrücke von Asylsuchenden und illegalen Einwanderern verglichen werden können. Damit soll die Bestimmung des für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständigen Dublin-Staats vereinfacht werden, indem durch einen Fingerabdruckvergleich geprüft werden kann, ob eine Person bereits in einem anderen Dublin-Staat um Asyl ersucht hat oder dort illegal in

den Dublin-Raum eingereist ist. Die Schweiz hat sich mit dem Dublin-Assoziierungsabkommen ebenfalls zur Umsetzung und Anwendung der Eurodac-Verordnung verpflichtet.

Weitere Abkommen

Neben dem eigentlichen Dublin-Assoziierungsabkommen hat die Schweiz noch andere Abkommen im Rahmen der Dublin-Zusammenarbeit abgeschlossen: Dazu gehört einerseits ein Übereinkommen mit den Nicht-EU-Mitgliedern Norwegen und Island, welche zusammen ein eigenes Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen haben. Andererseits bestehen zwei Protokolle, wovon eines den Beitritt Liechtensteins zum Assoziierungsabkommen der Schweiz regelt, und das andere die gleichwertige Anwendbarkeit der Rechte und Pflichten aus dem DAA auf Dänemark, welches innerhalb der EU im Bereich Justiz und Inneres (also insbesondere bzgl. der Schengener und Dubliner Zusammenarbeit) eine spezielle Position innehat. Dieses Vertragsgeflecht dient dazu, dass zwischen allen EU-Staaten und den vier assoziierten Staaten Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Island der Dublin-Besitzstand angewendet werden kann.

Gemeinsamer Ausschuss

Das Assoziierungsabkommen sieht die Einsetzung eines Gemeinsamen Ausschusses vor, in welchem alle Vertragsparteien (EU, Schweiz, Liechtenstein) vertreten sind. Die Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses finden gemeinsam mit jenen des Ausschusses für Norwegen

und Island statt. Der Ausschuss überwacht das ordnungsgemässe Funktionieren des Abkommens und dient dem Informationsaustausch und der Konsultation zwischen den Vertragsparteien; Letzteres insbesondere auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Bestimmungen des Dublin-Besitzstands. Die Schweiz hat diesen übernommen, wie er zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommen in Kraft war. Implizit hat sie aber zugesagt, auch künftige Weiterentwicklungen dieser Bestimmungen zu übernehmen. Diese Übernahme bedarf zwar der Zustimmung der Schweiz – kann sich der Gemeinsame Ausschuss bei einer Nichtübernahme jedoch nicht auf eine Lösung verständigen, führt dies zur Beendigung des Assoziierungsabkommens. Weil das Dublin- mit dem Schengen-Assoziierungsabkommen unmittelbar rechtlich verknüpft ist, teilen sie ein gemeinsames Schicksal: Fällt eines der beiden Abkommen dahin, so gilt gleichzeitig auch das andere Abkommen als beendet.

Ausblick und Zwischenbilanz

Momentan wird in der EU über Änderungen des Dublin-Systems diskutiert: Sowohl die Dublin-II- als auch die Eurodac-Verordnung sollen modifiziert werden. Es ist erklärtes Ziel der EU, diese beiden Verordnungen (zusammen mit anderen Rechtsakten, die das Gemeinsame Europäische Asylsystem bilden, woran die Schweiz jedoch nicht gebunden ist) bis Ende 2012 zu verabschieden. Dies wären (mit einer eher technischen Ausnahme) die ersten Weiterentwicklungen des Dublin-Besitzstands, seit die Schweiz an Dublin assoziiert ist – im

Gegensatz zur Schengener Zusammenarbeit, wo im selben Zeitraum über 130 Weiterentwicklungen stattgefunden haben.

Gestützt auf das Dublin-Assoziierungsabkommen konnte die Schweiz bisher (bis Ende 2011) deutlich mehr Personen an andere Dublin-Staaten überstellen (8'247), als sie selbst übernehmen musste (1'158). Die Zusammenarbeit mit den Dublin-Staaten funktioniert grundsätzlich gut. Lediglich mit Blick auf Griechenland und Italien stellen sich gewisse Anwendungsfragen: Infolge der prekären Lage von Asylsuchenden in Griechenland und im Einklang mit einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 21. Januar 2011, einem späteren Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 21. Dezember 2011 und mit der Praxis anderer Dublin-Staaten verzichtet die Schweiz seit dem 26. Januar 2011 mehrheitlich auf die Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland und tritt in Anwendung der Souveränitätsklausel selber auf die Asylgesuche ein. Im Jahre 2011 führte die Schweiz einen Drittel der Dublin-Verfahren mit Italien durch. Angesichts der hohen Anzahl an Überstellungen ins südliche Nachbarland stellen sich Kapazitätsprobleme, so dass die Überstellungen teilweise verzögert vorgenommen werden.



10. Unternehmenspolitik

«Vorfahrt für KMU»: Die Unternehmenspolitik der EU

> Gabriel Späti, Mission der Schweiz bei der Europäischen Union, Brüssel

Bedarf und Grundlage einer EU-weiten Unternehmenspolitik

99 Prozent der rund 23 Millionen Unternehmen in der EU sind kleine oder mittlere Unternehmen (KMU) mit weniger als 250 Mitarbeitern. KMU stellen zwei von drei Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft und sind für 58% der gesamten Wertschöpfung aller privaten Unternehmen in der EU verantwortlich. Ein florierender KMU-Sektor ist wesentlich für den Wohlstand und das wirtschaftliche Wachstum in der EU – mit zunehmender Tendenz: Laut Statistik haben kleine und mittelständische Unternehmen einen überdurchschnittlichen Anteil am Wirtschaftswachstum in der EU. Nicht weniger als 85% aller zwischen 2002 und 2010 neu geschaffenen Stellen in der EU entfallen auf KMU. KMU bilden somit das wirkliche Rückgrat der europäischen Wirtschaft. Zudem spielen KMU eine Schlüsselrolle in den Bereichen Innovation, Forschung und Entwicklung.

Das Geschäftsumfeld für KMU ist innerhalb der EU sehr unterschiedlich. Wie die folgende Tabelle zeigt, belegen manche EU-Mitgliedstaaten wie etwa Finnland und Schweden auch im weltweiten Vergleich Spitzenränge bezüglich der Unternehmensfreundlichkeit ihrer Gesetzgebung und der staatlichen Verwaltungen, während viele andere EU-Länder, darunter auch Deutschland, Frankreich und Italien auf den hinteren Rängen klassiert sind. Wie im Folgenden dargelegt wird, besteht also ein eindeutiger Handlungsbedarf bei der Schaffung besserer Rahmenbedingungen.

Regulierung und administrative Belastung im internationalen Vergleich

Burdens of Government Regulation «How burdensome is it for businesses in your country to comply with governmental administrative requirements (e.g., permits, regulations reporting)?» 1= extremely burdensome 7= not burdensome at all		Legal and Regulatory Framework «The legal an regulatory framework encourages the competitiveness of enterprises» Index zwischen 1 und 10		Bureaucracy «Bureaucracy does not hinder business activity» Index zwischen 1 und 10		Business Legislation Indikator umfasst 21 Teilindikatoren zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen Rang innerhalb der 59 untersuchten Länder	
Finnland	4.3	Kanada	6.8	Schweden	6.4	Dänemark	5
Schweiz	4.2	Finnland	6.7	Finnland	5.9	Irland	6
Schweden	4.0	Schweden	6.6	Schweiz	5.6	Schweden	7
Dänemark	3.8	Dänemark	6.5	Dänemark	5.5	Kanada	8
Österreich	3.6	Schweiz	6.5	Kanada	5.0	USA	9
Kanada	3.6	USA	6.0	Norwegen	4.9	Finnland	10
USA	3.5	Norwegen	6.0	Irland	4.6	Schweiz	11
Norwegen	3.4	Niederlande	6.0	Niederlande	4.5	Niederlande	12
Japan	3.3	Irland	5.8	USA	4.3	Belgien	14
Niederlande	3.1	Deutschland	5.6	Österreich	3.8	UK	16
Irland	3.1	Österreich	5.4	Deutschland	3.7	Norwegen	17
UK	3.1	UK	5.0	Japan	3.4	Österreich	19
Deutschland	3.0	Japan	4.3	Frankreich	3.0	Deutschland	22
Belgien	2.6	Belgien	3.9	UK	2.8	Japan	27
Frankreich	2.6	Frankreich	3.8	Belgien	2.7	Frankreich	32
Italien	2.2	Italien	2.9	Italien	1.4	Italien	36

Quelle: WEF, The Global Competitiveness Report 2011–2012, S. 374

Quelle: IMD, World Competitiveness Online, Executive Survey, 2011

Quelle: IMD, World Competitiveness Online, Executive Survey, 2011

Quelle: IMD, World Competitiveness Online, 2011

Laut Artikel 173 des Vertrags über die Funktionsweise der EU (AEUV) haben die Union und die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union gewährleistet sind. Dazu soll die EU ein für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen, insbesondere der KMU günstiges Umfeld fördern.

Hauptinstrument zur Umsetzung dieses Ziels ist der «Small Business Act für Europa» (SBA), der im Juni 2008 vom EU-Ministerrat angenommen wurde. Der SBA soll Unternehmen dabei helfen, stärker und schneller wachsen zu können und hat zum Ziel, alle noch verbliebenen Wachstumshindernisse auf der europäischen Ebene anzugehen. So soll es dem KMU erlaubt werden, ihre Wachstums- und Beschäftigungspotentiale voll auszuschöpfen. Der SBA, ein Sammelwerk von Leitlinien, konkreten Zielsetzungen und Massnahmen, denen sich die EU-Institutionen und die 27 EU-Mitgliedstaaten gemeinsam verpflichtet haben, setzt sich aus 10 Prinzipien zusammen, welche die Erarbeitung und Umsetzung von Politiken auf EU und auf nationaler Ebene bestimmen sollen (vgl. Box 1). Der SBA ist aber selbst kein direkt anwendbares Gesetzeswerk; alle Ziele müssen von der EU-Ebene bzw. den einzelnen Mitgliedstaaten mittels konkreter Gesetzesinitiativen und Massnahmen umgesetzt werden.

Die 10 Ziele des «Small Business Act für Europa» von 2008

1. Förderung unternehmerischer Initiative.
2. Eine zweite Chance für insolvente, aber rechtschaffene Unternehmer.
3. Vorfahrt für KMU (Interessen der KMU sollen bei der Entwicklung von neuen Gesetzen im Vordergrund stehen).
4. Sensibilisierung der Behörden auf die Bedürfnisse der KMU.
5. Erleichterter Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen für KMU.
6. Erleichterter Zugang zu Finanzierungsmitteln über öffentliche Förderung für KMU.
7. Unterstützung der KMU, damit diese von den Vorteilen des Binnenmarktes besser profitieren zu können.
8. Kompetenzen und Innovation auf Ebene der KMU sollen gefördert werden.
9. Umwandlung von Umweltproblemen in Geschäftschancen für KMU.
10. Förderung der Internationalisierung (KMU sollen vom Wachstum der globalen Märkte profitieren).

Vorfahrt für KMU: Bessere Rahmenbedingungen und administrative Entlastung

Herzstück des SBA ist das Prinzip «Vorfahrt für KMU». Dessen Grundgedanke besteht darin, den Interessen der KMU bei der Ausarbeitung von gesetzlichen Vorschriften und anderen staatlichen Massnahmen auf Unions- und Mitgliedsstaatenebene in den Mittelpunkt zu stellen. Zudem soll gewährleistet sein, dass neue EU-Rechtsvorschriften den Verwaltungsaufwand von Unternehmen nicht noch weiter vergrössern. Hauptinstrument ist dabei der durch den SBA eingeführte KMU-Test. Alle neuen Gesetze und Verwaltungsvorschriften auf europäischer und nationaler Ebene sollen demnach auf ihre Auswirkungen auf die KMU überprüft werden. Wo immer diese Auswirkungen als schädlich eingestuft werden, soll es den EU-Mitgliedstaaten erlaubt sein, Massnahmen wie etwa spezifische Ausnahmen für KMU, Übergangsregelungen, oder sogar das Ausserkraftsetzen gewisser Vorschriften zu ergreifen.

Gerade die Gründung neuer Unternehmen dauert in vielen EU-Staaten oft zu lange und ist mit einem unverhältnismässigen Verwaltungs- und Mittelaufwand verbunden. Mit dem SBA soll deshalb das Verfahren zur Unternehmensgründung EU-weit vereinfacht und beschleunigt werden. So konnte etwa die durchschnittliche Zeit zur Eintragung einer neuen Unternehmung (GmbH) ins Handelsregister von zwölf auf sieben Tage und die durchschnittlichen Kosten von €485 auf €399 gesenkt werden. Die Geschäftsübergabe, z.B. an einen Nachfolger, soll vereinfacht werden. Um die Risikoakzeptanz zu erhöhen, soll auch das Verfahren für die Konkursanmeldung und den Neustart von gescheiterten Unternehmern vereinfacht werden.

Eine bedeutende Entlastung soll die im Februar 2012 verabschiedete EU-Richtlinie bringen, mit der vereinfachte Rechnungslegungsanforderungen für Kleinunternehmen ermöglicht werden sollen. Die Mitgliedstaaten können inskünftig Kleinunternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten sowie einer Bilanzsumme von unter 350'000 Euro bzw. einem Jahresumsatz von maximal 700'000 Euro von der Pflicht zu befreien, einen Jahresabschluss einzureichen. Eine weitere administrative Erleichterung ist die Gleichsetzung von elektronischen Rechnungen mit Papierrechnungen bei der Berechnung der Mehrwertsteuer.

Zugang zu Finanzmitteln

Nicht erst seit der jüngsten Finanzkrise haben KMU grosse Probleme, sich auf den traditionellen Kreditmärkten adäquat finanzieren zu können. Durch das andauernde «Deleveraging» des europäischen Bankensektors hat sich das Problem aber in den letzten Monaten zugespitzt, so dass man mittlerweile von einer eigentlichen Kreditklemme sprechen muss. Die Staats- und Regierungschefs der EU haben deshalb den Zugang von KMU zu Finanzmitteln unlängst zu einer Priorität erklärt.

KMU wird in den Förderprogrammen der EU für Unternehmen und bei der Finanzierung besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Ziel ist, unternehmerische Initiative und Fähigkeiten zu fördern, kleinen Unternehmen den Zugang zu den Märkten zu erleichtern und ihre Leistungsfähigkeit bei Forschung und Entwicklung zu steigern. Zu den aktuell laufenden Programmen gehören:

- > Das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP), über das zwischen 2007 und 2013 3,6 Mrd. Euro vor allem in Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Informations-/Kommunikationstechnologien investiert werden;
- > Das 7. Rahmenprogramm, das als wichtigstes EU-Programm zur Finanzierung der Forschung (wissenschaftlich und industriell) mit einem Haushalt von mehr als 7 Mrd. EUR pro Jahr ausgestattet ist und das in Teilen auch dem KMU-Sektor zu Gute kommt;
- > Die Europäische Investitionsbank (EIB) hat ihre Bandbreite an Fördermitteln zugunsten der KMU ausgeweitet. Darüber hinaus stellt die Europäische Kommission zusätzliche Finanzierungen für Kleinstkredite zur Verfügung und fördert den Zugang zu internationalen Risikokapitalinvestitionen. Für den Zeitraum 2008–2011 stellte die EIB 30 Milliarden Euro an Krediten zur Verfügung.

Für die nächste Finanzrahmenperiode 2014–2020 schlägt die Kommission die Fortführung der Finanzierungsinstrumente für KMU vor. Über zwei neue Fonds, nämlich COSME (zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit) und Horizon 2020 (Forschungsprogramm, welches auch innovativen KMU offen steht) sollen in diesem Zeitraum insgesamt rund 5 Milliarden Euro an EU-Fördermitteln für KMU zu Verfügung stehen.

Nebst diesen öffentlich finanzierten Förderprogrammen soll der gerade für «Start-ups» im Technologiebereich wesentliche Zugang zu privaten Investitionsmitteln erleichtert werden. Im Dezember 2011 präsentierte die Kommission einen Gesetzesentwurf über Risikokapitalfonds zusammen mit einem Massnahmenplan über den Zugang

von KMU zu Finanzmitteln aus Private Equity-Fonds. Damit möchte die EU innovative KMU beim Zugang zu Risikokapital unterstützen und grenzüberschreitende Investitionen erleichtern. Eine Einigung über das Massnahmenpaket wird bis Mitte 2012 angestrebt.

Unternehmerische Initiative fördern

Der Erfolg eines kleinen oder mittelständischen Unternehmens hängt stark vom Können und Wissen des einzelnen Unternehmers ab – und ist damit stark personengebunden. In vielen europäischen Ländern hapert es nicht nur am Unternehmergeist, also der Innovations- und Risikobereitschaft, sondern oft am elementaren Grundwissen und der Erfahrung potentieller Unternehmensgründer. Gerade gewisse benachteiligte Gesellschaftsgruppen wie z. B. ethnische Minderheiten werden mit weiteren Schwierigkeiten bei der Unternehmensgründung konfrontiert. Um dieses Handicap auszugleichen hat die Kommission eine Reihe von Initiativen ins Leben gerufen, mit denen das Unternehmertum in der EU gestärkt werden kann. Dazu gehören Austauschprogramme («Erasmus für Jungunternehmer»), Ausbildungs- und Trainingsprojekte sowie Initiativen, die sich an spezifische Zielgruppen wie Frauen als Unternehmerinnen, Unternehmer mit Migrationshintergrund bzw. aus ethnischen Minderheiten, Handwerker, Familienunternehmer etc. richten.

Zugang zu den Märkten

Studien zeigen, dass eine direkte Verbindung zwischen Internationalisierung und der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen besteht. Aus diesem Grund hilft die EU den KMU, ihre internationale Tätigkeit auszubauen und zu fördern, und den Zugang zu internationalen

Märkten zu erleichtern. Mit der Errichtung eines europäischen Binnenmarktes wurde die Voraussetzung für Unternehmen geschaffen, Waren und Dienstleistungen in der gesamten EU anzubieten zu können oder Zugang zu ihnen zu haben. Dank der sukzessiven Einführung des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs sowie der Niederlassungsfreiheit steht auch KMU ein Markt mit über 500 Millionen potentiellen Konsumenten offen.

Bei den Handelshemmnissen, denen europäische Unternehmen auf den internationalen Märkten heutzutage begegnen, handelt es sich nicht mehr um traditionelle Einfuhrzölle oder -kontingente, sondern auch um abweichende bzw. diskriminierende Regelungen, die den Marktzutritt erschweren. Die EU hat deshalb Initiativen ergriffen, um die Beteiligung der KMU am europäischen Normungsverfahren zu verbessern und um die Verwendung von Normen zur Vereinfachung des Zugangs zum Binnenmarkt zu fördern. Auch soll KMU der Zugang zu den Beschaffungsmärkten der öffentlichen Hand erleichtert werden. So hat beispielsweise eine Reihe von EU-Staaten vereinfachte Einkaufsverträge eingeführt. Zudem sollen sich die EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichten, dass ihre Behörden Rechnungen pünktlich, d.h. binnen 30 Tagen bezahlen.

Bei Informations- und Beratungsbedarf können sich kleine und mittlere Unternehmen an das «Enterprise Europe Network» wenden, das EU-weit aus ca. 500 Anlaufstellen besteht und teilweise von der EU finanziert wird. Auch bei der Expansion in aussereuropäische Märkte soll den europäischen KMU tatkräftiger als bisher unter die Arme

gegriffen werden. So hat die EU beispielsweise damit begonnen, in wichtigen aufstrebenden Absatzmärkten wie China, Indien oder Thailand so genannte «European Business Centers» aufzubauen, in denen Experten europäischen KMUs mit Rat und Tat beistehen. In den offiziellen Vertretungen der EU in wichtigen Drittstaaten wurden zudem Marktzugangsteams gebildet, die gezielt Handelshemmnisse für europäische Unternehmen identifizieren und auf deren Beseitigung hinwirken sollen.

Bewährte Verfahren in der nationalen KMU-Politik

Im Rahmen des SBA hat die EU-Kommission eine Datenbank geschaffen, mit der Bewährte Verfahren (Good Practices) der EU-Mitgliedstaaten gesammelt werden. Mit diesem Instrument werden besonders unternehmensfreundliche Beispiele staatlicher Regulierung dokumentiert, damit sie als Beispiel und Inspirationsquelle für die Behörden aller Mitgliedstaaten dienen können. Da die Förderung von KMU und Unternehmertum in erster Linie auf regionaler und lokaler Ebene erfolgt, hat die Kommission darüber hinaus die «Europäischen Unternehmenspreise» ins Leben gerufen, um herausragende Initiativen zur Unterstützung der KMU und der Unternehmertätigkeit auf regionaler und lokaler Ebene auszuzeichnen.

Bilanz und Ausblick

Am 23. Februar 2011 hat die Kommission einen Zwischenbericht zur Umsetzung des Small Business Acts vorgelegt: Auf Unionsebene und in den Mitgliedstaaten sind eine Vielzahl von Massnahmen in die Wege geleitet worden, die durchaus Früchte getragen haben:

«Die EU kann die nationalen Politiken mittels gesetzlicher und freiwilliger Vorgaben, Aktionsprogrammen und der Förderung von Good Practices teilweise in die richtige Richtung lenken. Sie hat aber letztlich nur begrenzten Einfluss auf das konkrete regulatorische Umfeld in den Mitgliedstaaten. Gefragt ist somit eine Intensivierung der Anstrengungen durch die Mitgliedstaaten selbst.»

> Gabriel Späti

- > 100'000 KMU haben die Finanzierungsinstrumente des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation in Anspruch genommen und schufen über 100'000 Arbeitsplätze;
- > öffentliche Stellen wurden zur Zahlung an Lieferanten innerhalb von 30 Tagen verpflichtet, womit der Cashflow der Unternehmen verbessert wird;
- > in den meisten EU-Mitgliedstaaten wurde der für die Gründung eines Unternehmens erforderliche Zeit- und Kostenaufwand beträchtlich verringert;
- > durch gestraffte Online-Verfahren und die Möglichkeiten einer gemeinsamen Angebotsabgabe ist die Bewerbung von KMU um öffentliche Aufträge vereinfacht worden.

Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass der Stand der Umsetzung je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ist. Dies führt zum Schluss, dass auch im immer stärker sich integrierenden EU-Binnenmarkt letztlich die einzelnen Staaten für ihre Wettbewerbsfähigkeit und Standort-

attraktivität selbst verantwortlich sind. Die EU kann die nationalen Politiken mittels gesetzlicher und freiwilliger Vorgaben, Aktionsprogrammen und der Förderung von Good Practices teilweise in die richtige Richtung lenken. Sie hat aber letztlich nur begrenzten Einfluss auf das konkrete regulatorische Umfeld in den Mitgliedstaaten. Gefragt ist somit eine Intensivierung der Anstrengungen durch die Mitgliedstaaten selbst.

Verbesserungspotential gibt es aber auch bei der Europäischen Union selbst. Zwar bietet der offene EU-Binnenmarkt innovations- und risikofreudigen Unternehmerinnen und Unternehmern ein europaweites Betätigungsfeld durch den Abbau von bestehenden Hürden. Gleichwohl ist die EU für die immer grössere Regulierungsdichte mit verantwortlich. Neue EU-Regulierungsinitiativen wie etwa die Chemikalienverordnung REACH oder die immer strengeren regulatorischen Hürden im Finanzdienstleistungssektor stellen oft gerade für Klein- und Mittelbetriebe neue, teilweise hohe bürokratische Hürden auf.



11. Aussen- und Sicherheitspolitik

Die EU im weltpolitischen Brennpunkt

> Dr. Dirk Trüten, Europa Institut an der Universität Zürich

In den Bereichen der Wirtschaft und des Handels gehört die EU seit jeher zu den bestimmenden Akteuren auf der Weltbühne. Wegen der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten fällt ihr eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik dagegen nach wie vor schwer. Mit dem Vertrag von Lissabon hat sich die Union einen institutionellen Rahmen gegeben, der es ihr erleichtern soll, im Konzert der internationalen Politik stärker als bisher mit einer Stimme zu sprechen.

Ansätze einer europäischen Aussenpolitik unter dem EWG-Vertrag

Nach dem Zweiten Weltkrieg lagen aussen- und sicherheitspolitische Aktivitäten im Wesentlichen in den Händen der Nationalstaaten, die sich – bis auf einige wenige neutrale Staaten wie die Schweiz oder Österreich – unter der Führung der USA bzw. der Sowjetunion in den gegeneinander gerichteten Militärblocken der NATO und des Warschauer Pakts organisiert hatten. Demgegenüber konzentrierte sich die 1957 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ganz auf den Aufbau ihres Gemeinsamen Marktes. Bereits nach einigen Jahren

wurde jedoch klar, dass die Entwicklung des Binnenmarktes auch von aussenpolitischen Faktoren abhing, auf die die Mitgliedstaaten gemeinsame Antworten finden mussten. Den Rahmen hierfür bot anfänglich die Europäische Politische Zusammenarbeit («EPZ»). Sie fand zunächst ohne eigene vertragliche Grundlage statt und basierte ausschliesslich auf der freiwilligen Zusammenarbeit der beteiligten Regierungen. Schon bald nach ihrer Gründung 1970 zeigte sich zudem, dass die EPZ zusätzlich einer sicherheitspolitischen Komponente bedurfte. Nach etlichen Anlaufschwierigkeiten gelang es mit der Europäischen Einheitlichen Akte von 1987, diesen Bereich in die Verträge zu integrieren. Da es aber nicht gelang, verteidigungspolitische Aspekte auch institutionell abzusichern, musste für einige Jahre auf die Strukturen der völlig im Schatten der NATO stehenden Westeuropäischen Verteidigungunion (WEU) zurückgegriffen werden, was nur eine Notlösung darstellen konnte. Im Rückblick fällt die Bilanz der EPZ gemischt aus: Als Erfolg konnte die Herausbildung einer gemeinsamen Politik gegenüber dem Apartheitsregime in Südafrika gelten. Schwierigkeiten bereiteten jedoch die unterschiedlichen Positionen

der Mitgliedstaaten gegenüber den Supermächten im Kalten Krieg. Während Grossbritannien und Deutschland eine Anlehnung an die Vereinigten Staaten suchten, war Frankreich stärker auf einen von USA und Sowjetunion unabhängigen Kurs Europas als dritter Macht ausgerichtet. In der Ära Thatcher erschien die EPZ aufgrund der Blockadehaltung der britischen Premierministerin vollends gelähmt. Weder zum Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan noch zum NATO-Doppelbeschluss gelang es den EG-Mitgliedstaaten, gemeinsame Positionen zu finden.

Epochenwende 1989

Nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 veränderten sich die weltpolitischen Rahmenbedingungen europäischer Aussen- und Sicherheitspolitik in einem zuvor nicht gekannten Ausmass. Die Gemeinschaft tat sich anfänglich schwer mit einer Reaktion auf diese Veränderungen. Die deutsche Einheit und die Erfahrungen mit regionalen Konflikten in der Golfregion trugen ebenfalls dazu bei, eine eigenständigere Aussen- und Sicherheitspolitik auf die integrationspolitische Agenda zu setzen. Neben den bereits genannten weltpolitischen Veränderungen spielte nicht zuletzt das Unvermögen der Europäer während der Jugoslawienkriege eine Rolle als Auslöser für eine verstärkte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Aussen- und Sicherheitspolitik, die mit dem Vertrag von Maastricht 1993 in eine neue Ära trat. Anstelle der Europäischen Politischen Zusammenarbeit enthielt der EU-Vertrag nunmehr den Begriff «Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik» (GASP), um den gewachsenen Stellenwert der Aussenpolitik im EU-Gefüge herauszuheben. Das bisherige EPZ-Sekretariat wurde aufgelöst und in das EU-Ratssekretariat integriert. Diese Neuausrichtung – wie auch die weiteren Reformen der Verträge von Amsterdam (1999) und Nizza

(2003) – zielte darauf ab, die Verbindlichkeit der auf europäischer Ebene gefassten Beschlüsse zu erhöhen und die beteiligten Regierungen stärker auf deren Einhaltung zu verpflichten. Die Einrichtung ständiger GASP-Gremien in Brüssel und das Wirken des ehemaligen NATO-Generalsekretärs Solana als Hoher Vertreter für die GASP von 1999–2009 haben in der damaligen Phase wesentlich zur Verbesserung der Präsenz Europas auf der weltpolitischen Bühne beigetragen. Eine Ende 2003 vom Europäischen Rat verabschiedete Sicherheitsstrategie definierte erstmals in umfassender Weise die Handlungsprioritäten der Union. Im Zentrum standen dabei folgende Themen:

- > Bekämpfung des internationalen Terrorismus,
- > Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen,
- > Lösung von Regionalkonflikten (insbesondere im Nahen Osten),
- > Stabilisierung staatlicher Strukturen (v.a. im westlichen Balkan).

Auf der Grundlage dieser Ziele hat die EU inzwischen etwa 30 unterschiedliche Kriseninterventionen in der europäischen Nachbarschaft, Afrika und anderen Regionen durchgeführt. Beispiele sind etwa die Polizeimission und die Militäroperation «Eufor» in Bosnien und Herzegowina, die Rechtsstaatsmissionen der EU im Irak und im Kosovo, die Polizeimission in Afghanistan sowie die Militärmission «Atalanta» durch Marinekräfte vor der Küste Somalias (siehe Kasten). Eine 2008 geplante Revision der Sicherheitsstrategie scheiterte jedoch an Meinungsverschiedenheiten der Mitgliedstaaten über die EU-Politik gegenüber Russland. Nach wie vor stehen somit die unterschiedlichen sicherheits- und verteidigungspolitischen Interessen, Bündniszugehörigkeiten und Fähigkeiten der EU-Länder einem einheitlichen Auftreten im Wege.

Reformen durch Lissabon

Herrschte in politischen Sachfragen nicht immer Einigkeit zwischen sämtlichen EU-Mitgliedstaaten, so gelangen im Rahmen des Vertrags von Lissabon wichtige Reformen auf institutioneller Ebene. Hauptkritikpunkte an den Bestimmungen über die GASP im Vertrag von Maastricht waren die Vielfalt an Entscheidungsträgern, mangelnde Koordination und das Fehlen eines zentralen Ansprechpartners auf dem internationalen Parkett. Gefordert wurde ein «europäischer Außenminister». Auf diesen Mangel machte der frühere US-Außenminister Kissinger anschaulich mit seiner Frage aufmerksam: «Wen rufe ich an, wenn ich mit Europa sprechen will?». Der Vertrag von Lissabon hat hierauf mit der Schaffung des Amtes eines «Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik» reagiert. Seit dem 1. Dezember 2009 wird diese Aufgabe von der früheren Handelskommissarin Catherine Ashton wahrgenommen. Um Koordinierungsprobleme mit der Kommission zu minimieren, wurde das Amt des Hohen Vertreters mit jenem des bisherigen EU-Außenkommissars verschmolzen («Doppelhut»). Zur Unterstützung bei der Erledigung seiner vielfältigen Aufgaben steht dem Hohen Vertreter seit 2010 ein Europäischer Auswärtiger Dienst zur Verfügung. Die neue Behörde

ist seit dem 1. Januar 2011 offiziell in Betrieb und vertritt die Union durch ein Netz von derzeit 136 EU-Delegationen, die eine ähnliche Funktion wie Botschaften haben.

Integraler Bestandteil der GASP ist auch eine «Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik» (GSVP). Sie soll der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit sichern. Auf entsprechende Infrastrukturen kann bei Missionen ausserhalb der EU zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit zurückgegriffen werden. Zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten hat der Vertrag von Lissabon eine Europäische Verteidigungsagentur ins Leben gerufen. Diese beteiligt sich an der Festlegung einer europäischen Politik im Bereich der Rüstung und unterstützt den Rat bei der Beurteilung der militärischen Fähigkeiten. Eine weitere wichtige Neuerung betrifft die Einführung einer gegenseitigen Beistandspflicht. Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung. Diese weit gefasste Klausel umfasst militärische Hilfeleistung und Unterstützung im Sinne der UN-Charta. Die Beistandsklausel wird jedoch insoweit relativiert, als neutrale bzw. nicht paktgebundene Mitgliedsländer faktisch über ein opt out-Recht verfügen.

Trotz aller Reformen ist die GASP/GSVP auch heute noch im Wesentlichen eine Sache der Mitgliedstaaten. Entscheidungen im Rat müssen nach wie vor grundsätzlich einstimmig getroffen werden. Dies gilt ins-

besondere für Beschlüsse zur Festlegung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der GSVP. Allerdings erlaubt der Vertrag von Lissabon hier neuerdings flexiblere Lösungen. So können verschiedene Aktivitäten im Rahmen des EU-Krisenmanagements bereits durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Zugleich eröffnet der Vertrag jenen Mitgliedstaaten, die über entsprechende militärische Fähigkeiten verfügen und diese gemeinsam ausbauen wollen, ein gesondertes Vorgehen. Umgekehrt können einzelne Mitgliedstaaten mit einer «konstruktiven Enthaltung» aus der gemeinsamen Linie ausscheren, ohne einen Beschluss der Mehrheit zu blockieren. Im Gegensatz zu anderen Politikbereichen der

EU stehen dem Europäischen Parlament grundsätzlich keine direkten gesetzgeberischen Kompetenzen zu. Seine Beteiligung besteht primär in der Berichterstattung bereits beschlossener Politiken und den von den Parlamentariern stark ausgeübten Auskunftsrechten. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass das Parlament über sein Zustimmungsrecht zu internationalen Verträgen, über sein Haushaltsrecht und sein Votum über die Zusammensetzung der Kommission eine ganze Anzahl von indirekten Einwirkungsmöglichkeiten auf die Außenpolitik der Union besitzt. Der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bleiben im Rahmen der GASP/GSVP gefasste Rechtsakte verschlossen.



«Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist die Europäische Union auf dem Weg hin zu einem einheitlicheren Auftreten in der Welt. Ihre Außenpolitik wird effizienter, kohärenter und transparenter. Mit dem Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Hohen Vertreterin für Außenpolitik ist es für die EU leichter, die Beziehungen zu Drittstaaten, wie der Schweiz, zu pflegen und auszubauen. Allerdings benötigen Brüssel und die Mitgliedsstaaten noch Zeit und guten Willen, das Potential des Vertrages auszuschöpfen.»

> Elmar Brok, Mitglied des Europäischen Parlaments, Aussenpolitischer Sprecher der EVP-Fraktion

Ausblick

Mit dem Vertrag von Lissabon hat die Union die Weichen für eine transparentere und effizientere EU-Aussenpolitik gestellt. Gleichwohl enthält der weiterhin bestehende intergouvernementale Charakter dieses Politikbereichs Potenzial für Konflikte. In den meisten drängenden aussenpolitischen Fragen fällt es den Europäern schwer, mit einer Stimme zu sprechen. Das Beispiel Libyen hat dies jüngst wieder eindrücklich gezeigt. Will die EU ihrem Anspruch, die Interessen des Kontinents auf der weltpolitischen Ebene zu vertreten, gerecht werden, müssen weitere Reformschritte folgen und der Wille zur Gemeinsamkeit wachsen. Dies erscheint umso dringlicher, als die Verantwortung der USA für Europa im Schwinden begriffen ist. So verlangt etwa die kürzlich beschlossene Verlagerung der Schwerpunkte der US-amerikanischen Verteidigungspolitik auf den pazifischen Raum ein stärkeres Engagement der EU in Europa und dem Nahen Osten. Auch in der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen wird Europa stärker als Einheit auftreten müssen. Ein wichtiges Thema ist u. a. die derzeit blockierte Reform des UN-Sicherheitsrates. Es wäre ein symbolträchtiges Zeichen, wenn Europa seine Stimme in diesem für den Weltfrieden zentralen Gremium nicht mehr durch wenige konkurrierende Nationalstaaten, sondern durch eine EU einbringen könnte, die praktisch für den gesamten Kontinent spräche. Soweit ist es noch nicht; klar erscheint aber bereits jetzt, dass die globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts Europa zwingen, seine aussen- und sicherheitspolitischen Ziele stärker als bisher zu bündeln, tragfähige Kompromisse zu finden und diese geschlossen nach aussen zu vertreten.

Operation Atalanta

Die Küste vor Somalia gilt aufgrund der Bedrohung durch Piraten als eines der gefährlichsten Gewässer der Welt. Besonders im Golf von Aden zwischen dem Jemen und dem Norden Somalias, der eine zentrale Schifffahrtsroute vor allem für Öllieferungen aus dem Nahen Osten bildet, ist der Schutz der Handelsschiffe notwendig. Die UN-Resolution 1838 vom 7. Oktober 2008 fordert die internationale Gemeinschaft auf, Schritte gegen die zunehmende Piraterie in den Hoheitsgewässern Somalias zu ergreifen. Die EU hat auf dieser völkerrechtlichen Grundlage die Operation Atalanta beschlossen. Damit unternimmt sie vor dem Horn von Afrika seit Ende 2008 ihre erste maritime Operation. Durch den Golf von Aden führt eine wichtige Handelsroute, die geschützt werden muss. Zudem trägt die Mission dafür Sorge, dass alle Schiffe des Welternährungsprogramms mit Hilfsgütern für Somalia sicher ihre Zielhäfen erreichen. Somalia gehört zu den grössten Krisengebieten in der Welt und ist dringend auf Nahrungsmittelhilfen angewiesen. Der Einsatz verläuft in enger Koordination mit der NATO, den USA, Russland, aber auch Japan, China und mit den Ländern der Region.



12. Demokratie in der EU

Demokratische Strukturen der Europäischen Union

> Prof. Dr. Tobias Jaag, Ordinarius für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht, Universität Zürich

Demokratische Grundsätze

Die Demokratie ist ein wichtiges Strukturprinzip der Europäischen Union. Bereits die Präambel zum Vertrag über die Europäische Union (Unionsvertrag) beruft sich dreimal auf die Demokratie. An anderer Stelle wird die Demokratie als einer der Werte bezeichnet, auf die sich die Union gründet. Ein Abschnitt des Unionsvertrags befasst sich mit den demokratischen Grundsätzen der EU. Im Zentrum steht die Aussage, dass die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie beruht. Die Demokratie in der Union ist auf mehrere Pfeiler abgestützt: Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Rat, Kommission, nationale Parlamente sowie Bürgerinnen und Bürger. Dazu kommen der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen als beratende Organe. Der Sicherung der Demokratie dient auch der Gerichtshof der Europäischen Union.

Europäisches Parlament

Im Europäischen Parlament sind die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar vertreten. Es setzt sich aus Abgeordneten zusammen, welche in den Mitgliedstaaten in direkter Volkswahl für eine Amtsdauer von jeweils fünf Jahren gewählt werden. Seit dem Vertrag von Lissabon von 2007 hat das Europäische Parlament maximal 751 Mitglieder. Die Zahl der Sitze pro Mitgliedstaat ist degressiv-proportional zur Bevölkerungszahl; ein Mitgliedstaat hat höchstens 96, mindestens sechs Sitze. Die Bevölkerung der kleinen Mitgliedstaaten ist somit im Europäischen Parlament überproportional vertreten; ein deutscher Abgeordneter vertritt rund 850'000 Staatsangehörige, ein solcher aus Malta lediglich rund 65'000. Das Europäische Parlament ist zusammen mit dem Rat das Gesetzgebungs- und Budgetorgan der Union. Im Übrigen erfüllt es Aufgaben der politischen Kontrolle über die Kommission und die Verwaltung der Union.

Gemäss dem Unionsvertrag tragen politische Parteien auf der europäischen Ebene zur Herausbildung eines europäischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei. Auf gesamteuropäischer Ebene gibt es allerdings (noch) keine Parteien. Hingegen spielen die politischen Parteien der Mitgliedstaaten bei der Wahl des Europäischen Parlaments eine wichtige Rolle. Im Europäischen Parlament bilden die Angehörigen mitgliedstaatlicher Parteien mit politisch ähnlicher Ausrichtung die Fraktionen. Zurzeit gibt es sieben Fraktionen, zwei davon mit Abgeordneten aus (fast) allen Mitgliedstaaten.

Europäischer Rat und Rat

Der Europäische Rat ist das strategische Leitungsorgan der Union. Er setzt sich aus den Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie einem vollamtlichen Präsidenten und dem Präsidenten der Kommission zusammen. Der Rat (Ministerrat) ist zusammen mit dem Europäischen Parlament in erster Linie Gesetzgebungs- und Budgetorgan. Es gibt zehn verschiedene Ratsformationen, die aus den jeweils zuständigen Ministern der mitgliedstaatlichen Regierungen gebildet werden (Rat für allgemeine Angelegenheiten, Rat für Wirtschaft und Finanzen, Rat für Justiz und Inneres usw.). Die Mitglieder des Europäischen Rates und des Rates sind ihren nationalen Parlamenten gegenüber verantwortlich und durch die Parlaments- und Regierungswahlen in ihrem Staat demokratisch legitimiert.

Der Europäische Rat entscheidet normalerweise im Konsens, d.h. einstimmig. Demgegenüber erfolgt die Beschlussfassung im Rat in der Regel mit qualifiziertem Mehr. Die Ermittlung des qualifizierten Mehrs erfolgt noch bis Oktober 2014 dadurch, dass die Stimmen der Mitgliedstaaten nach Massgabe ihrer Bevölkerungszahl gewichtet werden; die grossen Mitgliedstaaten haben 29 Stimmen, der kleinste hat drei Stimmen. Von den insgesamt 345 Stimmen sind für das qualifizierte Mehr in der Regel 255 Stimmen (ca. 74%) aus der Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich. Ab November 2014 ist das qualifizierte Mehr in der Regel dann erreicht, wenn 55% der Mitglieder des Rates zustimmen, die mindestens 65% der Bevölkerung der Union vertreten.

Europäische Kommission

Die Europäische Kommission setzt sich aus je einem Angehörigen jedes Mitgliedstaates zusammen. Sie wird im Anschluss an die Wahl des Europäischen Parlaments ebenfalls für eine fünfjährige Amtsdauer gewählt. Die Mitglieder der Kommission müssen – im Unterschied zum Europäischen Rat und zum Rat – unabhängig sein und dürfen keinerlei Instruktionen entgegennehmen. Sie sind nicht Mitglieder oder Abgeordnete ihrer nationalen Regierung oder eines nationalen Parlaments.



> Prof. Dr. Tobias Jaag

«Der Vertrag von Lissabon hat mit der Bürgerinitiative ein direktdemokratisches Element eingeführt. Mindestens eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus mindestens sieben Mitgliedstaaten können der Europäischen Kommission eine Initiative einreichen und sie auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse dem Gesetzgeber Vorschläge für Erlasse zu unterbreiten, um die Verträge zu verwirklichen.»

Das Wahlverfahren für die Kommission ist mehrstufig. Das Europäische Parlament wählt zunächst auf Vorschlag des Europäischen Rates den Kommissionspräsidenten. Dabei ist das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen. Sodann stellt der Rat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit dem gewählten Präsidenten die Liste der übrigen Mitglieder der Kommission zusammen. Diese Liste bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments, bevor der Europäische Rat die Kommission ernennt.

Die Kommission hat das Initiativmonopol für die Gesetzgebung. Sie fördert die allgemeinen Interessen der Union und sorgt für die korrekte Anwendung und Umsetzung des Unionsrechts. Die Kommission ist dem Europäischen Parlament gegenüber verantwortlich und kann durch ein Misstrauensvotum des Parlaments gestürzt werden.

Nationale Parlamente

Mit dem Vertrag von Lissabon ist die Stellung der nationalen Parlamente in den Rechtsetzungsverfahren der Union aufgewertet worden. Diese haben die Möglichkeit, Gesetzgebungsentwürfe der Union auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu überprüfen. Falls die nationalen Parlamente der Auffassung sind, dass ein Entwurf das Subsidiaritätsprinzip verletzt, können sie verlangen, dass die Vorlage überprüft wird. Werden die Bedenken durch den Gesetzgeber nicht berücksichtigt, so kann ein nationales Parlament den Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips anrufen.

Daneben kommen den nationalen Parlamenten grundlegende Entscheidungsbefugnisse bei Änderungen der Verträge und bei der Neuaufnahme von Mitgliedern zu. Solche Beschlüsse bedürfen der Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten; jeder Mitgliedstaat hat somit ein Vetorecht. In der Regel sind die nationalen Parlamente für den Entscheid zuständig; in einzelnen Mitgliedstaaten unterliegt der Beschluss der Volksabstimmung.

Bürgerinnen und Bürger

Der Unionsvertrag verpflichtet die Organe der Union, den Bürgerinnen und Bürgern sowie den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten in allen Bereichen der Unionstätigkeiten öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.

Der Vertrag von Lissabon hat mit der Bürgerinitiative ein direktdemokratisches Element eingeführt. Mindestens eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus mindestens sieben Mitgliedstaaten können der Europäischen Kommission eine Initiative einreichen und sie auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse dem Gesetzgeber Vorschläge für Erlasse zu unterbreiten, um die Verträge zu verwirklichen. Gestützt auf eine Bürgerinitiative ist die Kommission verpflichtet, den Vorschlag zu prüfen. Falls sie dem Vorschlag nicht Folge geben will, hat sie dies zu begründen; damit ist die Angelegenheit jedoch erledigt. Die Bürgerinitiative hat somit ähnliche Wirkungen wie das indirekte Vorschlagsrecht des Europäischen Parlaments und des Rates, mit welchem die Kommission aufgefordert wird, einen Vorschlag zu unterbreiten. Die

Bürgerinitiative geht wesentlich weniger weit als die Volksinitiative in der Schweiz; eine solche unterliegt auch dann der Volksabstimmung, wenn sie vom Parlament (Bundesversammlung) und von der Regierung (Bundesrat) abgelehnt wird.

Beratende Organe

Dem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie dem Ausschuss der Regionen kommen beratende Funktionen zu im Rahmen der Beschlussfassung über Gegenstände, welche für Arbeitgeber und Arbeitnehmer bzw. für die Regionen und Gemeinden der Mitgliedstaaten von Interesse sind. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss setzt sich aus höchstens 350 Vertreterinnen und Vertretern von mitgliedstaatlichen Organisationen der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und der übrigen Zivilgesellschaft zusammen. Dem Ausschuss der Regionen gehören ebenfalls höchstens 350 Vertreterinnen und Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften (Länder, Regionen, Gemeinden usw.) an. Die Mitgliedstaaten haben nach Massgabe ihrer Bevölkerungszahl zwischen fünf und 24 Sitze in den beiden Ausschüssen. Die Mitglie-

der des Ausschusses der Regionen sind entweder gewählte Mitglieder einer regionalen oder lokalen Versammlung oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich; sie sind jedoch an keinerlei Weisungen gebunden.

Gerichtshof der Europäischen Union

Der Gerichtshof der Europäischen Union setzt sich aus dem Gerichtshof (EuGH), dem Gericht und den Fachgerichten zusammen. Pro Mitgliedstaat gibt es am Gerichtshof und am Gericht je eine Richterin oder einen Richter. Sie werden durch die mitgliedstaatlichen Regierungen im gegenseitigen Einvernehmen auf eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt und sind daher nur mittelbar demokratisch legitimiert. Insbesondere dem EuGH kommt indessen bei der Sicherung des Unionsrechts im Allgemeinen und der Demokratie im Besonderen eine wichtige Funktion zu, indem er unter anderem Beschlüsse, welche in Verletzung von Zuständigkeits- oder Verfahrensvorschriften zustande gekommen sind, auf Klage hin aufheben kann.



13. Europäischer Wirtschaftsraum

Erfahrungen Liechtensteins im EWR

> Dr. Andrea Entner-Koch, LL.M. (Brügge),
Leiterin der Stabsstelle EWR der Regierung des Fürstentums Liechtenstein



Am 2. Mai 1992 wurde das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) in Porto (Portugal) unterzeichnet. Aufgrund ihrer politischen Systeme mussten sowohl die Schweiz als auch Liechtenstein das unterzeichnete EWR-Abkommen ihrem Volk zur Abstimmung vorlegen, ehe es ratifiziert werden konnte. Überraschen-

derweise fielen die beiden Volksabstimmungen unterschiedlich aus. Das Schweizer Volk entschied sich am 6. Dezember 1992 gegen den Beitritt der Schweiz zum EWR. Das liechtensteinische Volk hingegen sprach sich eine Woche später, am 11. und 13. Dezember 1992, deutlich für den EWR-Beitritt seines Landes aus. Aufgrund des «Schweizer-Neins» konnte das unterzeichnete EWR-Abkommen in Liechtenstein nicht, wie für alle anderen Vertragsstaaten, am 1. Januar 1994 in Kraft treten. Es musste zuerst ein Anpassungsprotokoll zum Zollvertrag ausgehandelt werden, um Liechtenstein die Mitgliedschaft im EWR bei gleichzeitiger Beibehaltung der Zollunion mit der Schweiz zu ermög-

EWR-Abkommen

- > Erweitert den EU-Binnenmarkt um Liechtenstein, Island und Norwegen auf insgesamt 30 Staaten und ca. 500 Mio. Konsumenten
- > Besteht aus dem Hauptabkommen mit 129 Artikeln, 22 Anhängen und 50 Protokollen sowie den EWR-relevanten EU-Rechtsakten
- > Umfasst Mitte Februar 2012 6388 EU-Rechtsakte, die in Liechtenstein, Island und Norwegen umzusetzen/anzuwenden sind
- > Aktuelle Umsetzungsquoten: Liechtenstein: 99,6%; Island 99,5% und Norwegen 99,4%

lichen. Das «angepasste» EWR-Abkommen wurde vom liechtensteinischen Stimmvolk am 9. April 1995 angenommen. Der Weg für den Beitritt Liechtensteins zum EWR war somit geebnet und erfolgte am 1. Mai 1995.

Rechtlicher Rahmen

Das EWR-Abkommen gründet auf dem Grossteil des primären Unionsrechts (= Diskriminierungsverbot, die vier Grundfreiheiten, gemeinsame Wettbewerbsregeln und horizontale und flankierende Politiken) sowie dem darauf aufbauenden, sekundären Unionsrecht (Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse). Das EWR-Abkommen besteht aus dem Hauptabkommen mit seinen 129 Artikeln, sowie den 22 Anhängen und 50 Protokollen. In die 22 Anhänge werden fortlaufend die EWR-relevanten EU-Rechtsakte übernommen. Nachdem 2011 insgesamt 373 EWR-relevante EU-Rechtsakte in das EWR-Abkommen übernommen worden sind, beläuft sich deren Gesamtzahl aktuell auf 6388 (Stand: 11. Februar 2012 / Quelle: EFTA-Sekretariat, www.efta.int). Im Vergleich dazu: im Jahre 1992 umfasste das EWR-Abkommen lediglich 1500 EU-Rechtsakte.

EWR-Mitgliedstaaten

Dem EWR gehören die 27 EU-Mitgliedstaaten und die drei EWR/EFTA-Staaten Liechtenstein, Island und Norwegen an. Die Schweiz ist als einziger EFTA-Staat nicht EWR-Vertragsstaat. Gemäss Art. 128 EWR-Abkommen muss jeder Staat, welcher der EU beitrifft, auch Mitglied des EWR werden. Seit Inkrafttreten des EWR-Abkommens für Liechtenstein am 1. Januar 1994 hat sich der EWR durch den Beitritt Tschechiens, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Slowe-

niens und der Slowakei am 1. Mai 2004 und durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens am 1. August 2007 daher auf insgesamt 30 Mitgliedstaaten erweitert.

Die Erfahrungen Liechtensteins im EWR

Liechtenstein: 17 Jahre EWR-Mitglied – Positive Gesamtbilanz

Am 1. Mai 2012 kann Liechtenstein auf 17 Jahre EWR-Mitgliedschaft zurückblicken. Die Teilnahme am EWR wird von der Regierung sehr positiv beurteilt. Die guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnten erhalten bzw. sogar verbessert werden. Diese Einschätzung bestätigen auch die Stellungnahmen der Wirtschafts- und Interessenverbände im Bericht der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 15 Jahre Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (Bericht und Antrag Nr. 17/2010; www.bua.llv.li). Die vor dem EWR-Beitritt vorhandenen Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet, die meisten der erhofften Entwicklungen sind eingetreten. Selbstverständlich gibt es auch im EWR-Abkommen Bereiche, die Probleme in der Anwendung und in der Umsetzung in nationales Recht verursachen. Die positive Gesamtbilanz wird dadurch aber nicht getrübt.

Erfolgreiche Wirtschaft

Der EWR-bedingte Konkurrenzdruck stellte für einzelne Branchen und Unternehmen – besonders am Anfang der EWR-Mitgliedschaft – eine grosse Herausforderung dar. Die liechtensteinische Wirtschaft hat sich jedoch den neuen Herausforderungen gestellt und gelernt, den freien Zugang zu den Märkten der EWR-Partner zu nutzen. Gesamthaft gesehen hat die liechtensteinische Volkswirtschaft von der EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins profitiert und steht heute sehr gut dar. Für Liechtenstein stellt der ungehinderte Zugang zum EU-Binnenmarkt für Waren, bei gleichzeitiger Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit, einen bedeutenden Standortvorteil dar, der sich auch in den Exportstatistiken niederschlägt. Positiv zu beurteilen ist auch die mit dem EWR-Beitritt einhergehende Diversifizierung und Internationalisierung im Dienstleistungsbereich. Die EWR-Zugehörigkeit bietet zudem neue Geschäftsmöglichkeiten z.B. in den Bereichen Versicherungen, Anlagefonds, Telekommunikation und technische Zertifizierung.

Grössenverträglichkeit gegeben

Im Vorfeld des EWR-Beitritts Liechtensteins wurden teilweise Bedenken geäussert, dass die EWR-Mitgliedschaft einen unverhältnismässigen Aufwand verursache. Nach 17-jähriger Erfahrung kann auch hierzu ein positives Resümee gezogen werden. Mit der Schaffung der Stabsstelle EWR als zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle, der Stärkung

der Mission in Brüssel, dem Aufbau von Fachwissen in den Ressorts und den Amtsstellen sowie dem Einbezug der Interessensvertretungen konnte und kann das EWR-Abkommen effizient administriert werden. Zudem belegt die sehr hohe Umsetzungsquote (99,6%), dass Liechtenstein ein verlässlicher Partner im EWR ist und einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren des Binnenmarkts – unter gebührender Berücksichtigung der liechtensteinischen Interessen – leistet. Dies unterstreicht, dass der EWR für Liechtenstein eine grössenverträgliche Lösung ist.

Knackpunkt Personenverkehr gelöst

Das EWR-Abkommen hat sich bei sehr sensiblen, Liechtenstein-spezifischen Themen als anpassungsfähige Lösung erwiesen. Im Bereich des freien Personenverkehrs gelang es, bei EWR-Beitritt eine Sonderlösung auszuhandeln, gemäss welcher Liechtenstein den Zuzug von EWR-Staatsangehörigen begrenzen kann. Demnach ist Liechtenstein verpflichtet, jährlich mindestens 56 Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige und 16 für Nicht-Erwerbstätige zu erteilen, davon jeweils 50% im chancengleichen Auslosungsverfahren. Die beim EWR-Beitritt verhandelten und bei den EWR-Erweiterungen 2004 und 2007 angepassten Bestimmungen im Bereich des freien Personenverkehrs berücksichtigten die geographischen, demographischen und soziologischen Gegebenheiten in Liechtenstein. Liechtenstein hat eine

massgeschneiderte Lösung verhandeln können, die auch den EWR-Erweiterungen 2004 und 2007 nicht nur Stand gehalten haben, sondern sogar verbessert werden konnten.

Parallele Verkehrsfähigkeit

Eine Besonderheit der liechtensteinischen Mitgliedschaft im EWR liegt in der Tatsache, dass nach EWR-Beitritt die Weiterführung des Zollvertrags und damit die Offenhaltung der Grenze zur Schweiz von den Vertragsparteien genehmigt wurde. Dies konnte nur aufgrund der Verwirklichung der «parallelen Verkehrsfähigkeit» von Waren und dem in diesem Zusammenhang zu schaffenden Marktkontrollsystem erreicht werden. Aufgrund der parallelen Verkehrsfähigkeit von Waren können diese entweder nach EWR- oder nach den schweizerischen Produktstandards in Verkehr gesetzt werden. Mit Hilfe des Marktkontrollsystems kann der Verkehr von Waren, für die in der Schweiz andere Standards gelten, auf liechtensteinisches Staatsgebiet beschränkt werden. Gleiches gilt für liechtensteinische Exporte in den EWR, wo die Einhaltung der Ursprungsregelungen und der EWR-Produktstandards zu gewährleisten ist.

EWR-Abkommen: nicht bloss ein Wirtschaftsvertrag

Der EWR hat auch im Konsumenten- und Arbeitnehmerschutz, bei der Gleichstellung von Mann und Frau und in anderen gesellschaftlichen Bereichen verschiedene Veränderungen ausgelöst, die jedem Einzelnen zugute kommen. Die Eröffnung des europäischen Binnenmarktes ist vorteilhaft für die Konsumentinnen und Konsumenten, da der Handel günstigere Produkte behinderungsfrei aus dem gesamten EWR-Ausland importieren kann. Selbst wenn die Entwicklungen aufgrund bestehender traditioneller Bezugs- und Vertriebsstrukturen im Handel eine gewisse Zeit beanspruchen, so werden längerfristig auch die Konsumentinnen und Konsumenten verstärkt direkt von der EWR-Mitgliedschaft profitieren können. Bei der Teilnahme an EU-Programmen, insbesondere in den Bereichen Bildung und Jugend, wurden die Erwartungen weit übertroffen. Dieser Bestandteil des EWR-Abkommens ist für ein europäisches Bewusstsein der Menschen besonders hervorzuheben und als langfristige und die Lebensqualität erhöhende Investition zu betrachten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass durch die gleichzeitige Teilnahme Liechtensteins an zwei Wirtschaftsräumen (EWR und Zollunion mit der Schweiz) ein Wirtschaftswachstum möglich war, das es ohne den EWR in dieser Form nicht gegeben hätte. Die weitsichtige Entscheidung des liechtensteinischen Stimmvolks 1992 hat sich als richtig erwiesen. Liechtenstein gilt heute als verlässlicher, pragmatischer und lösungsorientierter Partner im europäischen Integrationsgefüge.

Nützliche Links

Stabsstelle EWR (www.sewr.llv.li)
 Berichte und Anträge (www.bua.llv.li)
 EFTA-Sekretariat (www.efta.int)
 EFTA-Überwachungsbehörde (www.eftasurv.int)
 EFTA-Gerichtshof (www.eftacourt.int)

Volksabstimmungen zum EWR-Abkommen

Liechtenstein

Datum	Zustimmung	Ablehnung	Stimmbeteiligung
11./13. Dezember 1992 EWR-Abkommen	6'722 (56%)	5'322 (44%)	87.0%
7./9. April 1995 Anpassung Zollvertrag	6'412 (56%)	5'062 (44%)	82.0%

Quelle: Fürstentum Liechtenstein – Statistisches Jahrbuch 2003 (Amt für Volkswirtschaft)



14. Bilaterale Abkommen Schweiz-EU

Stand der bilateralen Beziehungen Schweiz – EU

> Giorgio Pompilio, Stv. Leiter Information, Integrationsbüro EDA/EVD

Die Schweiz im Herzen Europas

Die EU und ihre 27 Mitgliedstaaten sind die mit Abstand wichtigsten Partner der Schweiz – sowohl aufgrund des politischen und wirtschaftlichen Gewichts der Europäischen Union (EU) als auch wegen ihrer geografischen und kulturellen Nähe. Die Schweiz verdient jeden dritten Franken im Austausch mit der EU, und täglich überschreitet das Handelsvolumen zwischen den beiden Partnern die Milliarden-schwelle. 60% der Schweizer Exporte gelangen in die EU, 80% aller Schweizer Importe stammen von dort. Umgekehrt ist die Schweiz für die EU der dritt-wichtigste Wirtschaftspartner. Im Handel mit der Schweiz erwirtschaftete die EU in den letzten Jahren einen Handelsbilanzüberschuss von jeweils über 20 Milliarden Franken und damit den zweitgrössten Handelsbilanzüberschuss unter allen ihren Handelspartnern. Durch die Schweizer Alpen führt ausserdem eine der wichtigsten Transitachsen für den Güterverkehr innerhalb des europäischen Binnenmarkts. Die Schweiz ist nicht Mitglied der EU, sondern regelt ihre Beziehungen mit der EU durch Verträge in klar umgrenzten Bereichen (auch sektorielle Abkommen genannt), welche zusammen genommen die Grundlage des sogenannten «bilateralen Wegs» darstellen.

Ein dichtes Vertragsnetz mit der EU

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU haben sich über die Jahrzehnte hinweg entwickelt und vertieft. Seit dem Freihandelsabkommen von 1972 wurde in mehreren Etappen ein immer dichteres Netz von Abkommen abgeschlossen: etwa 20 Hauptabkommen und gegen 100 Nebenabkommen. Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durch die Stimmberechtigten im Jahr 1992 unterzeichneten die Schweiz und die EU 1999 ein erstes Paket von Abkommen (Bilateralen I – sieben Abkommen). Ihnen folgten 2004 die Bilateralen II (acht Abkommen und ein Schriftwechsel). Nach der Art der angestrebten Integration können die Hauptabkommen grundsätzlich in Marktzugangs- oder Kooperationsverträge unterteilt werden. Unter die Marktzugangsabkommen fallen:

- > Das Freihandelsabkommen von 1972, welches den Handel mit Industrieprodukten und verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten zwischen der Schweiz und der EU weitgehend liberalisiert.

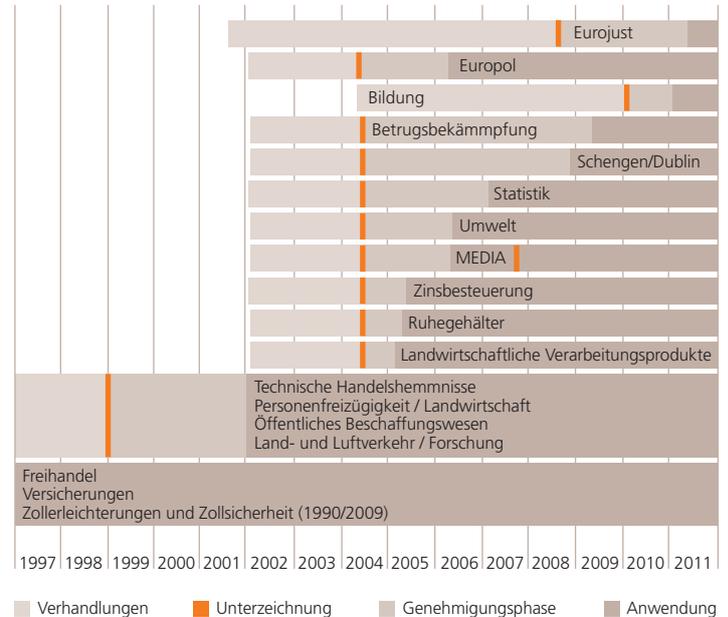
- > Das Versicherungsabkommen von 1989, das Versicherungsgesellschaften aus der Schweiz und den EU-Ländern erlaubt, Direktversicherungen (mit Ausnahme von Lebensversicherungen) auf dem jeweiligen Gebiet der Vertragsparteien anzubieten.
- > Das Personenfreizügigkeitsabkommen (Bilaterale I), dank dem Staatsangehörige der Schweiz und der EU-Staaten Arbeitsplatz bzw. Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei wählen können.
- > Das Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse (Bilaterale I), mit dem die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen für die meisten Industrieprodukte eingeführt wurde.
- > Das Abkommen über öffentliches Beschaffungswesen (Bilaterale I), durch welches der Anwendungsbereich der WTO-Regeln in diesem Bereich ausgedehnt wurde.
- > Das Landwirtschaftsabkommen (Bilaterale I), das den Handel mit Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der EU erleichtert.
- > Das Luftverkehrsabkommen (Bilaterale I), welches auf Grundlage der Gegenseitigkeit den Zugang der schweizerischen Fluggesellschaften zum liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt regelt.
- > Das Landverkehrsabkommen (Bilaterale I), das den Strassen- und Schienenverkehrsmarkt für den Transport von Personen und Gütern öffnet und zugleich Grundlage für die Einführung und stufenweise Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) darstellt.

- > Das Abkommen über Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (Bilaterale II), mit dem das Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens von 1972 revidiert wurde. Dieses Protokoll erleichtert den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten (Produkte der Nahrungsmittelindustrie wie z.B. Schokolade, Kaffee, Getränke, Biskuits oder Teigwaren).

Mit den Kooperationsabkommen haben die Schweiz und die EU ihre Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen institutionalisiert:

- > Mit dem Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit aus dem Jahr 2009, das das Güterverkehrsabkommen von 1990 abgelöst hat, wird die Zollabfertigung der Waren geregelt. Zudem werden Modalitäten der weiteren Zusammenarbeit im Zoll- und Sicherheitsbereich festgelegt.
- > Im Forschungsbereich (Bilaterale I) beteiligt sich die Schweiz umfassend an den 7. EU-Forschungsrahmenprogrammen (FRP, 2007–2013). Dafür wurde 2007 das ursprüngliche Abkommen aus dem Jahre 1999 zum zweiten Mal erneuert.
- > Durch das Zinsbesteuerungsabkommen (Bilaterale II) unterstützt die Schweiz das EU-System der Besteuerung von grenzüberschreitenden Zinszahlungen an natürliche Personen.
- > Das Abkommen über die Betrugsbekämpfung (Bilaterale II) verbessert die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU bei der Bekämpfung von Schmuggel sowie anderen Deliktformen im Bereich indirekter Steuern (Zoll, Mehrwertsteuer, Verbrauchssteuern), im Bereich Subventionen sowie beim öffentlichen Beschaffungswesen.

- > Das Abkommen über die Umwelt (Bilaterale II) regelt die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur, welche Daten über die Lage der Umwelt in den verschiedenen europäischen Ländern sammelt und analysiert.
- > Mit dem Abkommen über Statistik (Bilaterale II) wird die Datenerhebung der Schweiz an die europäischen Normen von Eurostat, dem statistischen Amt der EU, angepasst. Hauptaufgabe von Eurostat ist es, Daten auf europäischer Ebene zu harmonisieren, um die Vergleichbarkeit zu gewähren. Für das Sammeln der Daten auf nationaler Ebene bleiben jedoch die nationalen statistischen Ämter zuständig.
- > Seit dem Abschluss des MEDIA-Abkommens (Bilaterale II) beteiligt sich die Schweiz vollberechtigt an diesem europäischen Programm zur Förderung von Entwicklung, Vertrieb und Vermarktung europäischer Filmproduktionen.
- > Mit dem Bildungsabkommen (Bilaterale II) wird eine Vollbeteiligung der Schweiz an den Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen der Europäischen Union (Programme «Lebenslanges Lernen» und «Jugend in Aktion») verwirklicht. Das Abkommen ermöglicht Schweizerinnen und Schweizern einen gleichberechtigten Zugang zu allen Mobilitäts- und Zusammenarbeitsprojekten im Rahmen dieser Programme.



Quelle: Integrationsbüro EDA/EVD, November 2011

Schengen/Dublin (Bilaterale II): Die Schengen-Zusammenarbeit erleichtert den Reiseverkehr, indem die Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen zwischen den Schengen-Staaten (Binnengrenzen) aufgehoben wurden. Gleichzeitig verbessert eine Reihe von Massnahmen die internationale Zusammenarbeit im justiziellen und polizeilichen Bereich beim Kampf gegen die Kriminalität. Da hier eine weitgehende Rechtsharmonisierung erfolgt, stellt das Schengen-Assoziationsabkommen einen Sonderfall dar. Die Dubliner Zusammenarbeit stellt sicher, dass Asylsuchende lediglich ein Asylgesuch im Dubliner Raum stellen können.

Die Schweiz: eine solidarische Partnerin in Europa

Im Rahmen ihrer Europapolitik nimmt die Schweiz auch ihre Mitverantwortung in Europa wahr. Sie ist engagiertes Mitglied des Europarates und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und beteiligt sich im multilateralen Rahmen an der Friedensförderung in Südosteuropa. Gegenwärtig ist die Schweiz an drei friedensfördernden GSVP-Einsätzen in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo beteiligt. Ausserdem unterstützt sie die demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen in den ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas. Im Rahmen des Erweiterungsbeitrags unterstützt die Schweiz den Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU. Trotz hoher Wachstumsraten ist der Wohlstand in den neuen EU-Mitgliedstaaten relativ niedrig und das Gefälle zu den alten Mitgliedstaaten der EU vergleichsweise gross. Das Engagement der Schweiz ist Ausdruck ihrer Solidarität. Gleichzeitig legt die Schweiz damit die Grundlage für solide wirtschaftliche und politische

Beziehungen zu den neuen EU-Mitgliedstaaten. Die Partnerstaaten des Erweiterungsbeitrags sind die zehn neuen Mitgliedstaaten, die der EU am 1. Mai 2004 beigetreten sind, sowie Bulgarien und Rumänien, welche die EU am 1. Januar 2007 aufgenommen hat. Der schweizerische Beitrag über insgesamt 1,257 Mrd. CHF wird autonom von der Schweiz verwaltet. Dieses Engagement ist nicht Teil der EU-Kohäsionspolitik. Projektfinanzierungsgesuche wurden während 5 Jahren genehmigt (Verpflichtungsperiode, bis 15. Juni 2012), während sich die Auszahlungsperiode über einen Zeitraum von zehn Jahren erstrecken kann. Rechtsgrundlage des Erweiterungsbeitrags ist das Osthilfegesetz, welches das Stimmvolk am 26. November 2006 gutgeheissen hat. Unterstützungsleistungen sind auf der Grundlage des Osthilfegesetzes ausschliesslich für die ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas sowie die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) möglich – mit der ausdrücklichen Ausnahme von Malta und Zypern –, sodass ein Erweiterungsbeitrag beispielsweise an die Türkei, Griechenland oder Island auf dieser gesetzlichen Basis ausgeschlossen wäre.

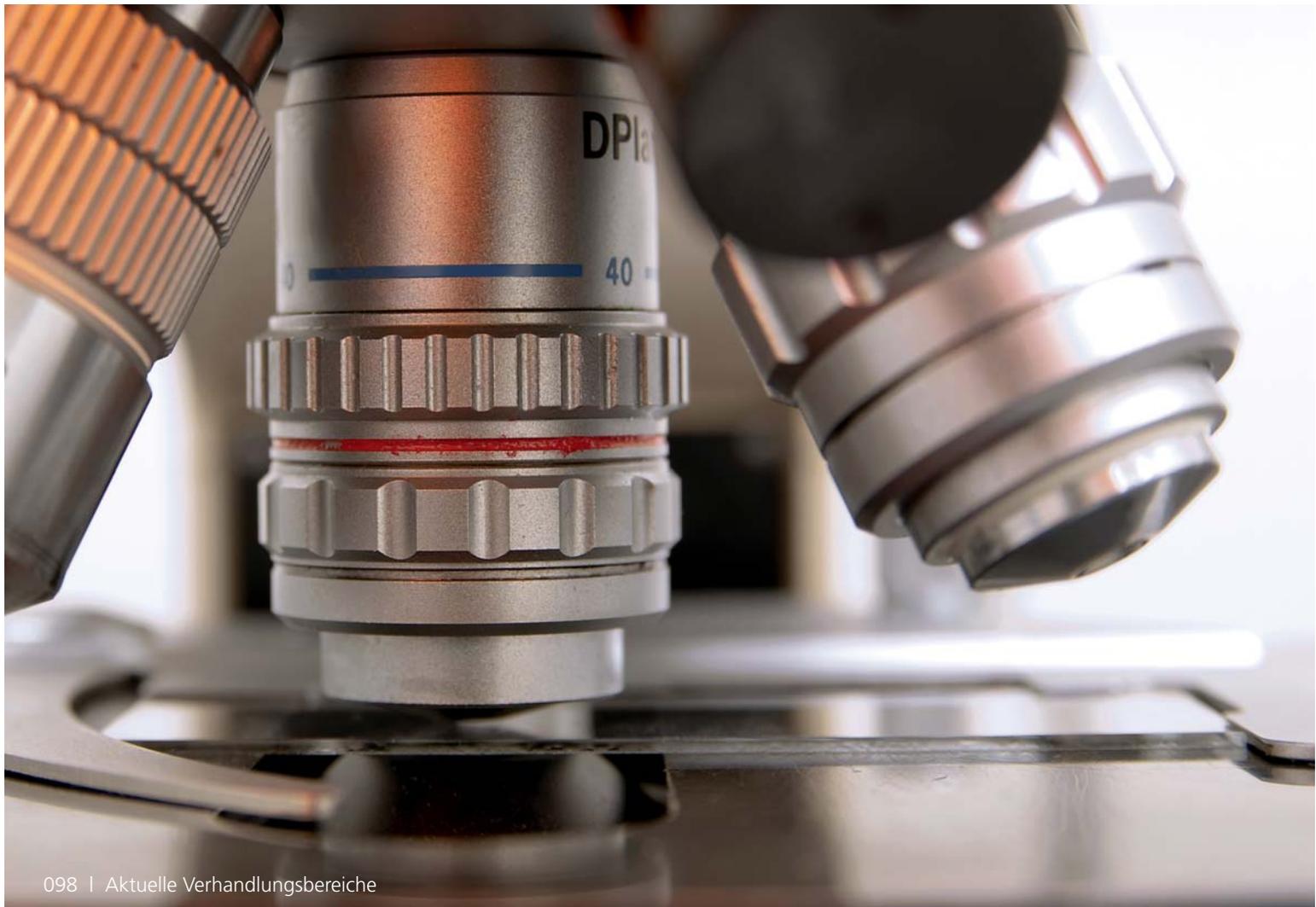
Konsolidierung und Ausbau

Der bilaterale Ansatz ermöglicht der Schweiz eine Politik der Offenheit und Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarn. Er wurde in verschiedenen Abstimmungen vom Volk bestätigt, zuletzt in der klaren Zustimmung der Schweizer Stimmberechtigten zur Weiterführung und Ausweitung des bilateralen Personenfreizügigkeitsabkommens am 8. Februar 2009. In regelmässigen Abständen überprüft der Bundesrat seine Europapolitik. Im Aussenpolitischen Bericht 2009 definierte er für die Europapolitik drei kurz- und mittelfristige Ziele:

- > Rasche und reibungslose Umsetzung aller mit der EU abgeschlossenen bilateralen Abkommen;
- > weiterer Ausbau der Beziehungen zur EU durch den Abschluss von zusätzlichen Abkommen in neuen Bereichen von gemeinsamem Interesse;
- > Konsolidierung der Beziehungen zur EU.

Zuletzt hat der Bundesrat im Herbst 2010 in seinem Bericht über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (vgl. www.europa.admin.ch/Bericht_Europa) die verschiedenen europapolitischen Instrumente neu beurteilt. Dabei ist er zum Schluss gekommen, dass der bilaterale Weg zum gegenwärtigen Zeitpunkt das geeignetste Instrument für die Europapolitik der Schweiz bleibt. Allerdings ist die Fortsetzung des bilateralen Wegs schwieriger geworden. Eine der aktuellen Herausforderungen ist die Anpassung der Abkommen an die Ent-

wicklungen des EU-Rechtsbestandes. Die EU fordert zunehmend, dass die Schweiz die Weiterentwicklungen der für die bilateralen Abkommen relevanten EU-Bestimmungen systematisch übernimmt, was für die Schweiz aus Gründen der Souveränität nicht hinnehmbar ist. Die Schweiz ist bereit zu akzeptieren, dass sich zukünftige Verhandlungen auf den relevanten Acquis stützen, sofern die schweizerische Souveränität respektiert wird. Ein Automatismus ist allerdings für die Schweiz ausgeschlossen. Die Übernahme des Acquis ist durch eine angemessene Teilnahme an der Entscheidungsfindung (sog. «decision shaping») auszugleichen. Die Fristen zur Übernahme von Weiterentwicklungen des Acquis müssen der Dauer der schweizerischen Verfahren Rechnung tragen, und Vertragsanpassungen müssen im gegenseitigen Einvernehmen erfolgen. Schliesslich soll die EU in Fällen, in denen die Schweiz den Acquis nicht übernehmen kann, Ausgleichsmassnahmen treffen können, die aber im Rahmen der Verhältnismässigkeit bleiben sollen.



Aktuelle Verhandlungsbereiche zwischen der Schweiz und der EU

> Tilman Renz, Leiter Information, Integrationsbüro EDA/EVD

Im Laufe der Jahre und Jahrzehnte haben die Schweiz und die EU ein Verhältnis etabliert, welches einen hohen Grad an Intensität und Vielfältigkeit erreicht hat. Grundlage für die bilateralen Beziehungen bilden heute etwa 120 sektorielle Abkommen. Sie betreffen klar definierte Geltungsbereiche und umfassen für diese Bereiche jeweils genau zugeschnittene Regelungen. Von den bilateralen sektoriellen Abkommen werden rund 20 Verträge als «zentral» angesehen, weil sie grundlegende Weichen im bilateralen Verhältnis gestellt haben. Darunter fallen zum Beispiel die Abkommen über den Freihandel von 1972 – bis heute die Grundlage für den Handel von Industriewaren zwischen der EU und der Schweiz – über die Personenfreizügigkeit, wodurch Aufenthalt und Niederlassung von Staatsangehörigen des einen Vertragspartners im Gebiet des anderen Partners geregelt werden, oder das Assoziationsabkommen von «Schengen» und «Dublin», das die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU festigt (vgl. auch Kapitel «Stand der bilateralen Beziehungen»).

Das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU ist aber nicht statisch. Immer wieder verändern Entwicklungen im globalen Rahmen, auf dem europäischen Kontinent oder innerhalb der Schweiz oder der EU den Rahmen, innerhalb dessen sich die bilateralen Beziehungen abspielen. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang nur die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise, die Euro-Krise mit ihren Auswirkungen auch auf den Schweizer Franken oder die Umwälzungen in Nordafrika. Die Reaktion auf solche Entwicklungen, aber auch neu auftretende Bedürfnisse und Interessen auf Seiten beider Partner führen dazu, dass die Opportunität möglicher neuer bilateralen Abkommen überlegt wird oder dass konkret Verhandlungen in neuen Dossiers aufgenommen werden.

Bereiche

Im Frühjahr 2012 sind zwischen der Schweiz und der EU Verhandlungen in verschiedenen Politikbereichen im Gange:

Strom:

Verhandlungen wurden hier bereits im Jahr 2007 aufgenommen. Hintergrund war der Strom-Blackout in Italien im Jahr 2003. Um die Versorgungssicherheit in einem liberalisierten Umfeld zu gewährleisten, schlug die EU der Schweiz vor, den grenzüberschreitenden Stromtransit vertraglich zu regeln. Die Verhandlungen umfassen ausserdem die vertragliche Absicherung des gegenseitigen freien Netzzugangs sowie die Harmonisierung der Sicherheitsstandards für die Stromnetze. Für die Schweiz ist auch die Sicherung ihrer Funktion als Stromdrehscheibe Europas von Interesse. Dank dem flexiblen Einsatz von Pumpspeicherkraftwerken könnte die Schweiz gewissermassen zur «Batterie» Europas bei der Stromversorgung werden. Langfristig könnte das künftige Stromabkommen durch den Einbezug weiterer Themen (z.B. Energieeffizienz, Energieinfrastrukturen, Krisenmechanismen im Gasbereich) zu einem eigentlichen Energieabkommen ausgebaut werden.

Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit, öffentliche Gesundheit:

Über dieses grosse Dossier wird seit 2008 verhandelt. Ziel ist unter anderem eine gegenseitige Marktöffnung für Agrar- und Lebensmittelprodukte. Dies würde den Schweizer Bauern die Tür zum europäischen Markt öffnen und so der Schweizer Landwirtschaft eine langfristige Perspektive geben. Ergänzt werden soll die Marktöffnung durch die Teilnahme der Schweiz an den Frühwarnsystemen der EU in den

Bereichen Produktsicherheit, Lebensmittelsicherheit und öffentliche Gesundheit. Dank dieser Warnsysteme werden heute alle EU-Mitgliedstaaten alarmiert, wenn auf dem Markt eines Mitglieds ein gesundheitsschädliches Produkt entdeckt wird oder die grossflächige Ausbreitung einer Krankheit droht. Die Schweiz wird bislang nur informiert, wenn die Handelsströme direkt in die Schweiz führen.

Satellitennavigation:

Bei diesem Dossier, über das seit September 2010 verhandelt wird, streben die Schweiz und die EU die Zusammenarbeit bei den zivilen Satellitennavigationsprojekten Galileo und EGNOS an. Beide Projekte sollen die Satellitennavigation zuverlässiger und präziser machen. Bisher war die Schweiz an diesen Projekten im Rahmen der Europäischen Weltraumorganisation ESA beteiligt. Da die Gesamtverantwortung für Galileo und EGNOS nun bei der EU liegt, könnte die Beteiligung der Schweiz an den beiden Projekten mit einem bilateralen Abkommen weitergeführt werden. Dies wäre auch im Interesse der schweizerischen Raumfahrts- und Dienstleistungsindustrie.

Emissionshandel:

Der Handel mit Emissionszertifikaten ist eine wichtige Massnahme, um langfristig den Ausstoss von CO₂ zu senken. An den Emissionshandelsmärkten können Unternehmen überschüssige Emissionsrechte verkaufen und so Investitionen in energiesparende Systeme refinanzieren. Durch ein bilaterales Abkommen sollen die Handelssysteme

der Schweiz und der EU verknüpft werden. Dadurch würden Schweizer Unternehmen Zugang zum grösseren und liquideren Emissionsmarkt der EU erhalten und hätten dort gleiche Chancen beim Erwerb und Verkauf von Emissionsrechten. Dies würde ihre Flexibilität für die Erfüllung ihrer Reduktionsverpflichtungen erhöhen.

Wettbewerbsbehörden:

Seit März 2011 verhandeln die Schweiz und die EU über eine verstärkte Kooperation ihrer Wettbewerbsbehörden. Dadurch sollen die Wettbewerbsbestimmungen auch bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, zum Beispiel bei Ermittlungen mutmasslicher Verstösse gegen das Kartellrecht, effizienter durchgesetzt werden können. Bislang ist die Zusammenarbeit der schweizerischen Wettbewerbskommission mit den Wettbewerbsbehörden der EU und der EU-Mitgliedstaaten eher informeller Natur.

Institutionelle Fragen

Die Verhandlungen insbesondere in den «Marktzugangsdossiers» Strom und Landwirtschaft/Produktsicherheit/Lebensmittelsicherheit/öffentliche Gesundheit kommen derzeit nur sehr schleppend voran. Der Verhandlungsprozess wird dadurch beeinträchtigt, dass verschiedene, sog. institutionelle Fragen noch nicht gelöst sind. Die institutionellen Fragen betreffen die Organisation der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Institutionelle Verfahren legen fest, welches Organ, welche Institution in welcher Situation welche Befugnisse hat

– oder nicht. Seit längerem führen die Schweiz und die EU Gespräche über institutionelle Mechanismen, die die Anwendung und Umsetzung der bilateralen Abkommen effizienter machen könnten. Konkret beziehen sich die Gespräche auf vier Themenbereiche:

- > Verhältnis der bilateralen Abkommen zu Weiterentwicklungen des relevanten EU-Rechts: Mit welchen Verfahren werden die Verträge an Weiterentwicklungen des Rechts angepasst?
- > Überwachung der Anwendung der Abkommen: Wer überprüft die Anwendung bilateraler Abkommen?
- > Auslegung der Abkommen: Wer ist zuständig für die Auslegung der Abkommen?
- > Streitbeilegung: Welche Instanz soll bei Unstimmigkeiten zwischen der Schweiz und der EU entscheiden?

Eine Lösung bei den institutionellen Fragen entspricht in erster Linie einem Wunsch der EU. Sie will erreichen, dass für die Teilnahme am Binnenmarkt für alle Teilnehmer die gleichen rechtlichen Bedingungen gelten müssen, kommen sie nun aus dem EU-Raum selbst oder von ausserhalb. Dennoch beteiligt sich die Schweiz an exploratorischen Gesprächen, um mögliche Lösungsansätze für die institutionellen Fragen zu entwickeln. Denn auch die Schweiz hat ein Interesse daran, dass die bilateralen Verträge flexibel an neue Bedürfnisse angepasst werden können. Ausserdem können unterschiedliche Regelungen für betroffene Wirtschaftsunternehmen nicht nur eine Rechtsunsicherheit

bedeuten, sondern für Schweizer Firmen das Risiko bergen, beim Zugang zum EU-Markt auf Hindernisse zu stossen. Schliesslich könnte, wenn bei den institutionellen Fragen keine gemeinsamen Lösungen gefunden werden, der bilaterale Weg mittelfristig einfrieren. Dadurch könnten für beide Seiten Hindernisse beim Zugang zum Markt entstehen. Für die Schweiz muss aber jede Lösung bei den institutionellen Fragen die Souveränität beider Seiten und das gute Funktionieren ihrer Institutionen berücksichtigen.

Gesamtheitlicher und koordinierter Ansatz

Aus Sicht des Bundesrates ist der bilaterale Weg nach wie vor das angemessene Instrument, um die Interessen der Schweiz und der EU in ein ausgewogenes Gleichgewicht zu bringen. Im Januar 2011 beschloss er, bei der Weiterführung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs einen gesamtheitlichen und koordinierten Ansatz zu verfolgen. Dies bedeutet, dass bei den Verhandlungen in einem Dossier immer auch Gesamtheit und Verlauf der anderen Verhandlungsdossiers im Blick bleiben. Dieser Ansatz, der bereits den Verhandlungen über die Bilateralen I und II zugrunde lag, erlaubt beiden Verhandlungspartnern einen grösseren Handlungsspielraum für die Wahrung ihrer jeweiligen Interessen.

Neben den laufenden Verhandlungsdossiers könnten weitere Themen für Verhandlungen im Rahmen des gesamtheitlichen und koordinierten Ansatzes in Frage kommen. Solche Dossiers wären zum Beispiel:

Chemikaliensicherheit:

Seit 2007 regelt die REACH-Verordnung die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von Chemikalien, die in der EU hergestellt oder in die EU importiert werden. Bestehende und neue chemische Stoffe müssen von der Industrie auf ihre Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit hin überprüft werden. Für die Schweiz ist die EU auch im Bereich der chemischen Industrie die wichtigste Handelspartnerin. Die Schweiz ist daher an einem Abkommen interessiert, dank dem die chemische Industrie der Schweiz Zugang zum EU-Markt behält.

Friedensförderung:

Für die Beteiligung der Schweiz an Friedensförderungseinsätzen könnten in einem Abkommen die allgemeinen Modalitäten festgelegt und dadurch der administrative Aufwand für künftige Operationen reduziert werden. Auf die Entscheidungsfreiheit der Schweiz in Bezug auf solche Einsätze hätte dies keinen Einfluss.

Erweiterungsbeitrag:

Seit 2007 beteiligt sich die Schweiz im Rahmen des Erweiterungsbeitrags an der Verminderung der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in den mittel- und osteuropäischen Staaten. Fünf Jahre dauert dabei die Verpflichtungsperiode, fünf weitere Jahre die Auszahlungsphase. Ob die Schweiz allenfalls einen neuen Erweiterungsbeitrag bereitstellt und in welcher Höhe, wird der Bundesrat zu gegebener Zeit

und im Lichte unserer Gesamtbeziehungen mit der EU entscheiden. Dabei wird der Bundesrat auch die bisherigen Erfahrungen mit dem Erweiterungsbeitrag sowie die Bedürfnisse der Empfängerstaaten mit berücksichtigen. Gegenüber der EU hat der Bundesrat aber keine Zusicherungen bezüglich einer Weiterführung des Erweiterungsbeitrags gemacht.

Die EU hat neben den institutionellen Fragen insbesondere Interesse an verschiedenen Steuerthemen verlauten lassen:

Zinsbesteuerung:

Die EU möchte das bilaterale Zinsbesteuerungsabkommen an die neue EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie anpassen, die derzeit revidiert wird. Der Bundesrat hat bereits Ende 2008 grundsätzlich die Bereitschaft signalisiert, eine Anpassung des bilateralen Abkommens zu erörtern, wenn die Revision der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie abgeschlossen ist. Wichtig ist aus Schweizer Sicht aber, dass das System des Steuerückhalts als äquivalente Lösung zum automatischen Informationsaustausch fortbestehen bleibt.

Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung (Code of Conduct):

Die EU möchte mit der Schweiz einen Dialog über den Kodex führen. Dieser Kodex, bei dem es sich um eine Vereinbarung unter Mitgliedstaaten der EU handelt, soll auf der Grundlage von Prinzipien und

einer gemeinsamen «Peer Review» einen unlauteren Wettbewerb unter den Mitgliedstaaten verhindern. Die Schweiz hat mit der EU eine Exploration über eine eventuelle Dialogaufnahme geführt. Ziel der Exploration war es, zu klären, unter welchen Bedingungen ein solcher Dialog mit der EU möglich sein könnte. Aus schweizerischer Sicht ist es wichtig, dass der Dialog klar begrenzt ist.

Welche aktuellen Dossiers im Rahmen des gesamtheitlichen und koordinierten Ansatzes aufgenommen werden, ist noch nicht beschlossen. Derzeit erörtern die Schweiz und die EU, wie dieser Ansatz vertieft und konkretisiert werden kann. Lassen sich die Interessen beider Seiten in einen gut austarierten Verhandlungsrahmen einpassen, dann besteht auch die Chance, dass sich beide Partner auf Lösungen einigen können, die beide Seiten zufriedenstellen.



15. Warenverkehr EU-Schweiz

Übernahme des Cassis de Dijon-Prinzips in der Schweiz

> Dr. Tobias Baumgartner, Stv. Direktor, Europa Institut an der Universität Zürich

Hochpreisinsel Schweiz

Die Schweiz geniesst den Ruf einer Hochpreisinsel, da zahlreiche Produkte teils bis zu 30% teurer angeboten werden als im europäischen Ausland. Das hat dazu geführt, dass die Schweizer Konsumenten in erheblichem Umfang Waren im grenznahen Ausland einkaufen; die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer KMU werden hierdurch geschwächt und das Wirtschaftswachstum gehemmt. Vor diesem Hintergrund wurden im Juli 2010 die Möglichkeiten für den Import und Absatz von EU-Produkten in der Schweiz erleichtert, um den Wettbewerb im Interesse der Konsumenten zu beleben.

THG-Revision

Mit der am 1. Juli 2010 in Kraft getretenen Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) hat die Schweiz das vom Europäischen Gerichtshof entwickelte «Cassis de Dijon-Prin-

zip» adaptiert und autonom eingeführt. Mit dem Cassis de Dijon-Urteil wurde in der EU der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nationaler Handelsregelungen (sog. Ursprungslandprinzip) statuiert. Nach diesem Grundsatz darf jedes Produkt, das in einem Mitgliedstaat rechtmässig hergestellt und in Verkehr gebracht worden ist, in die übrigen Mitgliedstaaten eingeführt werden und dort grundsätzlich frei zirkulieren, auch wenn es nicht den nationalen Anforderungen an entsprechende Produkte entspricht. Während dieses Prinzip innerhalb der EU unter den Mitgliedstaaten gegenseitig angewendet wird, sieht die Variante der Schweiz eine einseitige, freiwillige Anerkennung der EU-Standards vor, ohne dass die EU entsprechende Zugeständnisse machen würde.

Hintergrund dieser Massnahme auf Seiten der Schweiz ist die Annahme, dass die von den EU-Bestimmungen teilweise abweichenden produktbezogenen Vorschriften der Schweiz zu Hindernissen beim Import von Waren aus der EU führen und eine zentrale Ursache für die «Hochpreisinsel Schweiz» darstellen. Nach der entsprechenden Änderung des THG können nunmehr Produkte, die in der EU bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne vorgängige Kontrollen frei zirkulieren. Ausnahmen sind nur zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen möglich. Ausnahmen von der Anwendung des «Cassis de Dijon-Prinzips» sind in einer Negativliste aufgeführt. Es handelt sich u.a. um Produkte, die einer

Zulassungspflicht unterliegen, anmeldepflichtige Stoffe nach der Chemikaliengesetzgebung sowie Produkte, für die der Bundesrat eine Ausnahme beschlossen hat.

Vermeidung einer Inländerdiskriminierung

Um Nachteile für Schweizer Hersteller zu vermeiden (sog. «Inländerdiskriminierung») ist es ihnen ebenfalls möglich, für den schweizerischen Markt bestimmte Produkte nach den Bestimmungen der EU oder von EU/EWR-Mitgliedstaaten herzustellen. Für Lebensmittel als besonders sensible Produkte gilt eine Sonderregelung. Lebensmittel, welche die schweizerischen technischen Vorschriften nicht oder nicht vollständig erfüllen, die jedoch den technischen Vorschriften der EU oder eines EU/EWR-Mitgliedstaates entsprechen und dort rechtmässig in Verkehr sind, können auch in der Schweiz vermarktet werden. Im Unterschied zu den übrigen Produkten bedürfen Lebensmittel dafür vor dem erstmaligen Inverkehrbringen jedoch einer Bewilligung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Die Bewilligung wird in Form einer Allgemeinverfügung erteilt und gilt für gleichartige Lebensmittel. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller muss nachweisen, dass das Lebensmittel den technischen Vorschriften der EU oder eines

EU/EWR-Mitgliedstaates entspricht und glaubhaft machen, dass das Lebensmittel in der EU oder im entsprechenden EU/EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr ist.

Ausnahme Lebensmittel

Anderthalb Jahre nach seiner Einführung in der Schweiz steht das Cassis de Dijon-Prinzip nun auf dem Prüfstand. Im Dezember 2010 reichte Nationalrat Jacques Bourgeois, Direktor des Schweizerischen Bauernverbandes, eine parlamentarische Initiative ein, welche die Ausnahme von Lebensmitteln vom Anwendungsbereich des Cassis de Dijon-Prinzips fordert. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-NR) hat der Motion im November 2011 mit 13 zu 12 Stimmen knapp Folge gegeben. Auch die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-SR) hat der Initiative im Januar 2012 mit 6 zu 5 Stimmen zugestimmt. Es bleibt abzuwarten, ob das Parlament den Vorstoss annimmt.

Die Thematik wird aktuell kontrovers diskutiert. Nachfolgend finden sich verschiedene Standpunkte von Seiten der Wirtschaft, des Konsumentenschutzes sowie der Landwirtschaft.

Standpunkt:

Tiefere Standards statt tiefere Preise

> Martin Rufer, Leiter Department Produktion Märkte und Ökologie
des Schweizerischen Bauernverbands (SBV), Mitglied der Geschäftsleitung



Die Motivation für die Einführung des Cassis de Dijon-Prinzips waren tiefere Konsumentenpreise. Der Bundesrat versprach Einsparungen in der Grössenordnung von 2 Mrd. Franken. Nun sind eineinhalb Jahre vergangen und der Bund stellt fest, dass gegenwärtig nicht beurteilt werden kann, inwieweit das Prinzip einen Effekt auf die Preise hat.

solche erkennen können. Diese werden unter Anwendung der ausländischen Normen in der Schweiz hergestellt und oft ohne klar ersichtliche Deklaration der veränderten Zusammensetzung als Schweizer Produkte verkauft. Die Wahlfreiheit der Konsumenten ist daher nicht gewährleistet. Insgesamt kommt die Qualität der Lebensmittel in der Schweiz unter Druck. Dies ist ein klarer Widerspruch zu der vom Bund propagierten Qualitätsstrategie für die Schweizer Lebensmittelkette.

Sicher ist aber, dass in etlichen Fällen die Qualitätsstandards gesenkt wurden. Rund die Hälfte der unter dem Cassis de Dijon-Prinzip zugelassenen Lebensmittel zeichnen sich dadurch aus, dass sie im Vergleich zu den schweizerischen Vorschriften mehr Wasser, Stärke, Zusatz- oder Aromastoffe oder einen höheren Pestizidgehalt aufweisen. Damit werden bei Lebensmitteln also primär Normen und weniger Produkte importiert. Besonders störend ist, dass die Konsumenten die über das Cassis de Dijon-Prinzip zugelassenen Produkte praktisch nicht als

Standpunkt:

Cassis-de-Dijon: Nutzen oder Schaden für die KonsumentInnen?

> Sara Stalder, Geschäftsleiterin Stiftung für Konsumentenschutz SKS



In geringem Mass hat das Cassis-de-Dijon-Prinzip zwar eine breitere Auswahl an Lebensmitteln und Produktionsstandards, jedoch keine Preisenkungen gebracht. Kann demnach mehr Nutzen für die Konsumentinnen und Konsumenten ausgemacht werden oder überwiegen möglicherweise die Nachteile?

Der neue gesetzliche Weg für eine breitere Palette im Verkaufsgestell verspricht Abwechslung, in der Zusammensetzung der Lebensmittel wie auch bei der Preisbildung. Der letztgenannte Punkt kann nach eineinhalb Jahren kaum nachgewiesen werden und der erstgenannte steht zeitweilig in der Kritik. Unser Fazit: Das eingeführte Gesetz erzielte bisher keine Wirkung – weder bei den Preisdifferenzierungen noch bei der oftmals ins Spiel gebrachten Verschlechterung der Lebensmittel-Qualität.

Hätten wir aber die berühmten drei Wünsche frei, modifizierten wir geringfügig die gesetzlichen Grundlagen:

- > So müsste erstens gewährleistet sein, dass wir als Konsumentenschutz-Organisation beschwerdeberechtigt sind, damit zweifelhafte Verfügungen des zuständigen Bundesamtes eingeklagt werden könnten.
- > Zweitens dürfte die Buchstabengrösse der Lebensmittel-Deklarationen eine bestimmte Mindestgrösse nicht unterschreiten, denn die lesbare und verständliche Information ist die Grundvoraussetzung für einen bewussten Kaufentscheid. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich mit unserer Beschwerde, die eine zu kleine Schrift bemängelte, nicht materiell beschäftigt, da uns das Gericht die Beschwerdelegitimation nicht zugesprochen hat.
- > Als dritter und letzter Wunsch müsste die Klausel der Inländerdiskriminierung ersatzlos gestrichen werden – ein unnötiges Zugeständnis an die Lebensmittelindustrie.

Diese drei vertrauensbildenden Korrekturen stünden der Cassis-de-Dijon-Gesetzgebung gut an, damit der Nutzen für die Konsumentinnen und Konsumenten Überhand nimmt.

Das Rad vorwärts, nicht zurückdrehen!

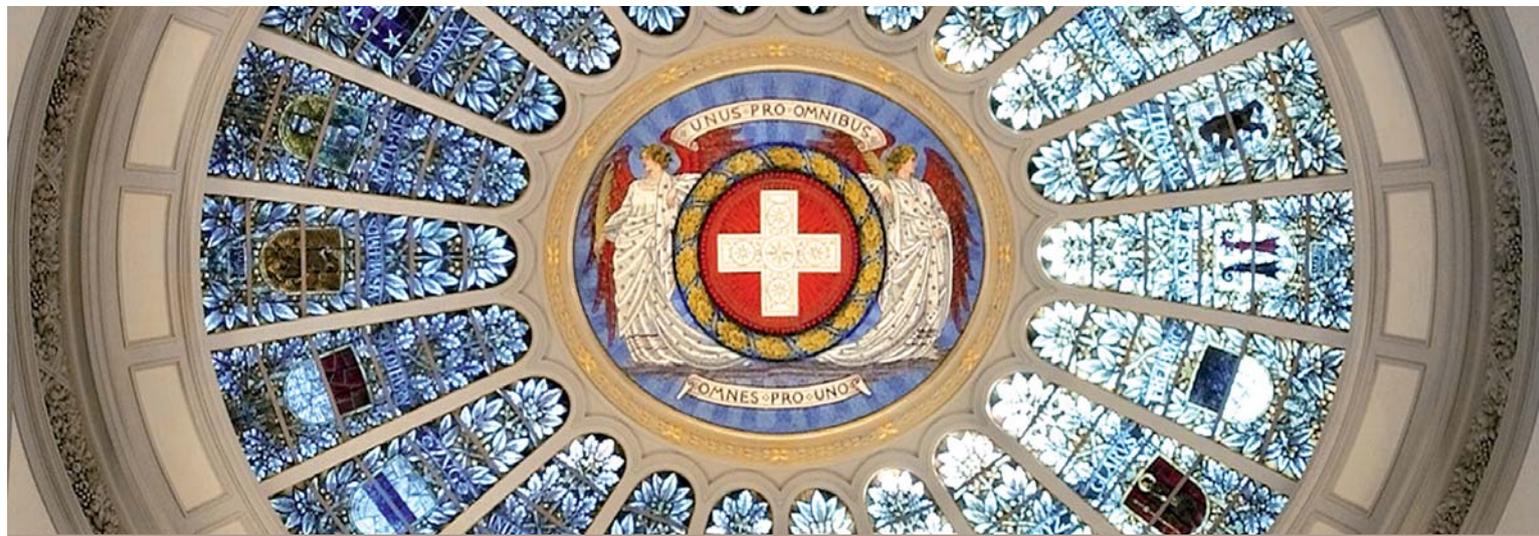
> Dr. Jürg Niklaus, Rechtsanwalt, Zürich



Es ist bis heute nicht im erhofften Umfange gelungen, die Hochpreisinsel Schweiz mit dem einseitig eingeführten Cassis de Dijon-Prinzip abzubauen. Eine wichtige Ursache liegt in der viel zu komplizierten und zaghaften Ausgestaltung des Gesetzes. In der Sorge um die politische Mehrheitsfähigkeit der Vorlage wurden zahlreiche Ausnahmen

(etwa für zulassungspflichtige Produkte) und administrative Hürden (etwa eine Bewilligungspflicht für Lebensmittel) eingebaut. Cassis de Dijon nach Schweizer Art! Wenn man die Hochpreisinsel wirksam bekämpfen will, sollte man das konsequent angehen. Das heisst: Verzicht auf Ausnahmen und dergleichen. Bestrebungen, das Rad der Marktöffnung zu bremsen oder gar zurückzudrehen, sind der falsche Weg. Aktuelle Vorstösse für den Bereich der Lebensmittel zielen jedoch genau in diese Richtung. Solche Bestrebungen fördern lediglich den Einkaufstourismus. Daneben gilt es zu bedenken, dass sich der Bund derzeit anschickt, das Lebensmittelgesetz im Rahmen einer Totalrevision dem EU-Recht anzugleichen, um den Warenverkehr zu er-

leichtern. Die Debatte um die Einschränkung des Cassis de Dijon-Prinzips dürfte damit ohnehin obsolet werden. Die schweizerische Agrar- und Ernährungswirtschaft sollte sich deshalb in ihrem ureigenen Interesse überlegen, ob ihr eine beherzte Marktöffnung mit einer konsequenten Umsetzung des Cassis de-Dijon-Prinzips nicht gerade die Gelegenheit gäbe, sich durch hohe Qualität von der ausländischen Konkurrenz abzuheben und dadurch ihre Wertschöpfung am Markt zu stärken. Das fügt sich auch bestens in die vom Bund propagierte, marktgetragene Qualitätsstrategie ein. Auf den politischen Wunschzettel gehört mittelfristig auch, dass die EU das Cassis de Dijon-Prinzip ihrerseits gegenüber der Schweiz anwendet. Unsere Exporte würden dadurch sehr erleichtert.



16. Kantonale Perspektive

Perspektiven der schweizerischen Europapolitik – Interessenlage der Kantone

> Roland Mayer, Stv. Generalsekretär, Leiter Bereich Aussenpolitik,
Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)



Spätestens seit der Abstimmung über den EWR im Dezember 1992 beteiligen sich die Kantone aktiv an der Diskussion über die schweizerische Europapolitik. Daraus ergibt sich, dass offenbar auch für die Kantone in der Ausgestaltung der schweizerischen Europapolitik Interessen auf dem Spiel stehen, welche sie zu wahren suchen. Um die Interessenlage der Kantone in der Europapolitik besser zu verstehen, ist in einem ersten Schritt die Frage zu beantworten, weshalb sich die Kantone überhaupt um Fragen der Aussen- und Europapolitik der Schweiz kümmern. Zudem bedingt eine Darstellung der Interessenlage der Kantone eine kurze Beschreibung der Instrumente, mit denen die Kantone ihre Interessen in der Europapolitik verteidigen.

Gründe für das Engagement der Kantone

Die Schweiz ist bekanntlich kein Einheitsstaat, sondern ein Bundesstaat. Der Bund kann nur solche Aufgaben wahrnehmen, welche ihm durch die Verfassung zugewiesen wurden. Mithin existiert im innerstaatlichen Verhältnis eine Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Im internationalen Verhältnis und folglich auch in der Europapolitik ist dies aber nicht relevant. Internationales Recht und Europarecht verpflichten grundsätzlich die Staaten – der innerstaatliche Aufbau spielt dabei keine Rolle. Bundesstaaten können auf diese Herausforderung grundsätzlich auf zwei Arten reagieren: (1) Sie können vorsehen, dass der Bund im Zuständigkeitsbereich der Gliedstaaten ohne deren Zustimmung keine internationalen Abkommen abschliessen kann oder (2) sie können dem Bund eine umfassende Zuständigkeit in aussenpolitischen Fragen zuweisen, welche auch den innerstaatlichen Zuständigkeitsbereich der Gliedstaaten umfasst. Beim ersten Modell ergibt sich eine Einschränkung der internationalen Handlungsfähigkeit des Staates, beim zweiten das Risiko, dass die innerstaatliche Zuständigkeitsordnung durch internationale Vereinbarungen unterlaufen und letztlich ausgehöhlt wird. Die Schweiz hat sich bekanntlich für das zweite Modell entschieden.

Im Gegensatz zum klassischen Völkerrecht betrifft das Europarecht insbesondere im Bereich des Binnenmarktes in erheblichem Ausmass klassische innerstaatliche Regelungsgebiete. Selbst dort, wo der Bund innerstaatlich die Zuständigkeit zum Erlass von Regelungen besitzt, werden diese aber meistens von den Kantonen umgesetzt und vollzogen. Somit liegt das Know How in Sachen Vollzug meist bei den Kantonen. Dieses Wissen sollte auch in Diskussionen mit der EU eingebracht werden, damit wenn immer möglich Lösungen erzielt werden, die sich auch als praxistauglich erweisen.

Schliesslich haben die Behörden der Kantone nach wie vor einen deutlich näheren Bezug zur Bevölkerung, als dies bei den Bundesbehörden der Fall ist. In unserem System der direkten Demokratie, in welchem auch Staatsverträge dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt werden, ist aber eine Verankerung der Europapolitik in der Bevölkerung besonders wichtig für eine erfolgreiche Wahrung der Interessen gegenüber der EU.

Instrumente der Interessenwahrung

Die Schweiz setzt sich aus 26 Kantonen unterschiedlicher Grösse zusammen. Es versteht sich bei dieser Ausgangslage von selbst, dass die Kantone sich koordinieren müssen, um ihrer Stimme beim Bund Gewicht zu verleihen. Umgekehrt ist es dem Bund nicht zuzumuten, auf 26 unterschiedliche und sich widersprechende Interessen Rücksicht nehmen zu müssen, wenn mit der EU verhandelt wird.

Gemäss geltendem Recht vertritt grundsätzlich die Kantonsregierung den Kanton gegen aussen. Somit ist es in erster Linie Aufgabe der Kantonsregierungen, Mechanismen für die oben erwähnte Koordination zu schaffen. Im Jahre 1993 haben alle 26 Kantonsregierungen denn auch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) geschaffen, welche unter anderem als Instrument für die Koordination der Haltung der Kantone in der Aussen- und Europapolitik dienen soll. Inwieweit die Kantonsregierungen ihre nach aussen vertretenen Positionen innerhalb ihres Kantons abzustützen haben, bleibt bis auf Weiteres der Regelung jedes einzelnen Kantons überlassen.

Die KdK selbst verfügt über keine eigenständige Legitimation. Sie ist in erster Linie ein Instrument, welches es den 26 Kantonsregierungen ermöglicht, gemeinsame gegenüber dem Bund zu vertretende Interessen zu definieren. Stellungnahmen und Positionsbezüge der KdK müssen sich folglich immer auf Beschlüsse der Kantonsregierungen abstützen. Gemeinsame Stellungnahmen der Kantone im Rahmen der KdK bedürfen zudem der Zustimmung von mindestens 18 Kantonsregierungen.

Interessenlage der Kantone

Aus den Gründen für das Engagement der Kantone in der Europapolitik sowie aufgrund der hierfür eingesetzten Instrumente ergibt sich, dass die Kantone in der Europapolitik keinen europapolitischen Dogmatismus verfolgen wollen (und das auch schlicht nicht könnten).

Die Frage ob die Kantone für oder gegen einen Beitritt zur EU sind, stellt sich somit nicht. Die Kantone können und wollen auch keine parteipolitischen Ziele verfolgen – dies ist ohnehin in erster Linie Aufgabe der nationalen Parteien. Ebenso wenig können und wollen die Kantone gemeinsam Partikularinteressen vertreten – wenn sich 18 Kantonsregierungen auf einen Punkt geeinigt haben, kann aber auch kaum mehr von einem Partikularinteresse gesprochen werden.

Die Kantone verfolgen mit ihrem Engagement in der Europapolitik der Schweiz vielmehr das Ziel, den Föderalismus und das Prinzip der Subsidiarität zu wahren. Bei allen europapolitischen Varianten geht es aus Sicht der Kantone darum, die Autonomie der Kantone zu bewahren, dem kantonalen Gesetzgeber Handlungsspielräume offen zu halten, die Vielfalt und Diversität zu verteidigen und natürlich auch gegen unnötige Zentralisierungen zu kämpfen.

Weiter setzen sich die Kantone auch in der Europapolitik für vollzugstaugliche Lösungen ein und versuchen, ihr diesbezügliches Wissen einzubringen. Es ist aber nicht von der Hand zu weisen, dass diese Aufgabe schon innenpolitisch nicht ganz einfach ist, wie das Beispiel der «Cassis-de-Dijon-Gesetzgebung» des Bundes gezeigt hat. In der Europapolitik wird dieses Ziel noch schwieriger zu erreichen sein, da

die EU seit geraumer Zeit auf der Übernahme des EU-Rechts besteht, d.h. von «pfannenfertigen» Lösungen, welche schlicht nicht auf die spezielle Situation der Schweiz zugeschnitten sind und folglich zu grossen Abgrenzungs- und Vollzugsproblemen führen.

Die Erfahrung hat im Übrigen gezeigt, dass eine gemeinsame Position von 26 Kantonsregierungen überhaupt nur dann erzielt werden kann, wenn sich die Position auf die erwähnte Wahrung von Föderalismus, Subsidiarität und Vielfalt konzentriert.

Ausblick

Gestützt auf diese Analyse der Interessenlage der Kantone mag es kaum überraschen, dass sich die Kantonsregierungen in ihrer europapolitischen Standortbestimmung vom 25. Juni 2010 im Grundsatz für eine stabile und einheitliche Regelung des zukünftigen Verfahrens der Übernahme von EU-Recht in weiteren Abkommen mit der EU ausgesprochen haben. Am 24. Juni 2011 haben sie zudem präzisiert, dass aus ihrer Sicht innere Reformen zur Wahrung des Föderalismus eine zwingende Voraussetzung einer weiteren Vertiefung der Beziehungen mit der EU – egal auf welchem Weg – darstellt. Die Kantone haben auch deutlich gemacht, dass ohne eine Stärkung der Informations- und Mitwirkungsrechte der Kantone, eine Überarbeitung der Organisationsstrukturen der Mitwirkung sowie ohne eine Verbesserung des Rechtsschutzes in Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen keine weitere Vertiefung der Beziehungen zur EU möglich sein wird.

Aussenpolitik, der «schwarze Fleck» der Kantonsparlamente?

> Felix Meier, Leiter der Fachstelle für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (FGZ), Kanton Zürich;
Präsident Justizkommission Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt



Die interkantonale und europäische Zusammenarbeit gewinnt ständig an Gewicht. Bedeutende politische Weichenstellungen, Vernehmlassungen und zielbestimmende Stellungnahmen erfolgen heute in Gremien wie der Konferenz der Kantonsregierungen oder gar in internationalen Verhandlungen,

welche der Bund aufgrund seiner Aussenpolitikkompetenz auch bei Themen führt, die innerschweizerisch in Kantonskompetenz stehen. Das mag früher nicht von so grosser Tragweite gewesen sein. In den letzten Jahren werden aber immer mehr und immer gewichtigere Regelungen von der rein innerstaatlichen auf die zwischenstaatliche Ebene gehoben. Dies betrifft speziell die ständig anwachsenden Regelungsbereiche mit der Europäischen Union. Es sei nur auf die derzeit ungelösten institutionellen Fragen und die Folge auf die innerschweizerische politische Ordnung hingewiesen oder auf die für die Kantone äusserst wichtige Thematik der Holdingbesteuerung, über die international mit der EU gerungen wird.

Die Kantonsregierungen haben sich darauf eingestellt und verfügen im Rahmen der Konferenz der Kantone und der Fachdirektorenkonferenzen über professionelle Organisationsstrukturen und mit dem sog. «Haus der Kantone» sogar über eine eigene Geschäftsstelle. Sie sind damit in der Lage, nicht nur Themen interkantonale zu vernetzen und interkantonale Regelungen zu erarbeiten, sie sind grundsätzlich auch imstande, in den komplexen Europafragen aktiv mitzuwirken.

Im Gegensatz dazu sind die Kantonsparlamente bei all diesen Themen und Regelungen, sei es interkantonale oder gar in Europaangelegenheiten praktisch ausgeblendet. Immer mehr politisch wichtige Regelungen und Richtungsweisungen gehen damit regelrecht an den Kantonsparlamenten vorbei. Interkantonale Vereinbarungen sind längst zwischen den Kantonsregierungen allseitig ausgehandelt, wenn sie zur Behandlung in die Kantonsparlamente kommen und die Kantonsparlamente können inhaltlich an den Konkordaten gar nichts mehr ändern. Es bleibt ihnen einzig die Möglichkeit der gänzlichen Zustimmung oder Ablehnung. Eine Vorbefassung mit Europafragen oder internationalen Verhandlungen, auch wenn diese wie die Holdingbesteuerung die Kantone direkt betreffen, findet kaum statt.

In einigen Kantonen sind nun Vorstösse im Gang, dies zu ändern. Im Kanton Zürich ist eine Vorlage hängig, welche die Mitwirkung des Kantonsrates bei den Aussenbeziehungen verstärken soll. Im Kanton Basel-Stadt ist erst kürzlich eine Motion mit ähnlicher Zielrichtung wie in Zürich eingereicht worden. In der Westschweiz gilt seit dem Jahr 2010 zwischen den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg und Jura ein Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente bei Ausarbeitung, Ratifizierung, Vollzug und Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland. Die Aussenbeziehungen werden darin als eine der Grundaufgaben nicht nur der Exekutive, sondern auch des Parlamentes anerkannt.

Ein weiteres wichtiges Feld, in welchem die Kantonsparlamente derzeit in der Diskussion inexistent sind, sind die innerschweizerischen Reformen des föderalistischen Systems, wie sie gerade durch die institutionellen Fragen mit der EU ausgelöst werden könnten. Auch mit dieser äusserst wichtigen Problemstellung befassen sich derzeit nur die Kantonsregierungen speziell auf Ebene der Konferenz der Kantonsregierungen. Die Kantonsparlamente haben dies bisher gar noch nicht als Thema erkannt – zu Unrecht.

Impressum

Redaktion:

- > Dr. Tobias Baumgartner (EIZ),
- > Dr. Dirk Trüten (EIZ), ass. iur. Wesselina Uebe (EIZ)

Träger:

- > Europa Institut an der Universität Zürich
www.eiz.uzh.ch
- > Fachstelle für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit des Kantons Zürich
www.vd.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/de/themen/grenzueberschreitende_zusammenarbeit.html
- > Integrationsbüro EDA/EVD
www.europa.admin.ch
- > OSEC
www.osec.ch
- > Swiss Re
www.swissre.com

Gestaltung:

- > Glutz Kommunikation AG
www.glutz.net

Swiss Re



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Integrationsbüro EDA/EVD
Bureau de l'intégration DFAE/DFE



EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

osec +
Business Network Switzerland



Kanton Zürich
Volkswirtschaftsdirektion
Fachstelle für grenzüberschreitende
Zusammenarbeit



Zürcher Handelskammer
Chambre de commerce de Zurich
Zurich Chamber of Commerce