

Von Liberalisierung bis Kooperation: Die vielfältigen Ziele der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU

8. Februar 2019

Die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU liberalisieren den grenzüberschreitenden Austausch und ermöglichen die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen und zwischen verschiedenen Akteuren, von Bürger*innen über Universitäten zu Behörden. Die Vielfalt der Vertragszwecke in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU wird oft unterschätzt, da sich die Aufmerksamkeit vor allem auf Abkommen zur Regelung des Marktzugangs richtet.

Dr. Sabine Jenni

Wissenschaftliche Mitarbeiterin Liechtenstein-Institut

sabinejenni@gmail.com

Zusammenfassung

Im **Bericht zur Europapolitik** aus dem Jahr 2006 fasste der Bundesrat zusammen, dass "dieses Netz [der Abkommen Schweiz-EU] aus rund zwanzig Hauptabkommen und an die hundert Sekundärabkommen" bestehe (S. 6846). Diese oft zitierte Zahl betont die Vielzahl der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, gibt aber keine Hinweise auf die unterschiedlichen Zwecke dieser Abkommen.

Die Zwecke einzelner Abkommen reichen von der Liberalisierung von grenzüberschreitenden Bewegungen bis hin zu Kooperationsabkommen. Letztere ermöglichen Schweizer Bürger*innen und Institutionen, an EU-Programmen teilzunehmen oder regeln die Zusammenarbeit zwischen Schweizer und EU-Behörden. Während der Zweck von frühen Abkommen oft wirtschaftliche Liberalisierung war, sehen neuere Abkommen auch eine substanzielle Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Schweiz und der EU vor – sowohl in technischen Fragen als auch in sensiblen Bereichen. In einigen Fällen ersetzen oder ergänzen neue Zusammenarbeitsabkommen mit der EU allerdings lediglich die langjährige Teilnahme der Schweiz an themenspezifischen europaweiten Initiativen.

Die Vielfalt der Zwecke und Ziele

Forschende verwenden verschiedene Kriterien, um die Schweiz-EU Abkommen hinsichtlich ihrer Zwecke zu kategorisieren und zu vergleichen. Wichtige und aktuelle vergleichende Studien sind

eine **Studie der Rechtsprofessorin Astrid Epiney und ihrer Kolleg*innen** von der Universität Freiburg sowie eine **empirische Studie aus dem Bereich der Politikwissenschaft** der Autorin dieses Beitrages.

In den Rechtswissenschaften ist es üblich, zwischen Liberalisierungs-, Kooperations- und Harmonisierungsabkommen zu unterscheiden. Während Liberalisierung und Kooperation die Ziele der Abkommen beschreiben, ist Harmonisierung selten ein Selbstzweck. Im Folgenden werden diese verschiedenen Zwecke anhand konkreter Abkommen erläutert.

Liberalisierungsabkommen

Liberalisierungsabkommen betreffen die wirtschaftliche Liberalisierung, vor allem mit dem Ziel, grenzüberschreitende Bewegungen zu erleichtern. Wichtige Bereiche sind die vier Freiheiten des EU-Binnenmarktes (freier Waren-, Personen-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr, siehe auch die EFTA-Studies-Analyse **Der sektorielle Zugang der Schweiz zum Binnenmarkt der EU**). Liberalisierungsabkommen liberalisieren den grenzüberschreitenden Verkehr normalerweise weder vollständig noch im gleichen Masse wie in der EU.

Mit Ausnahme des sehr frühen Kooperationsabkommens mit der Europäischen Atomgemeinschaft EURATOM waren die ersten Schweiz-EU-Abkommen fast ausschliesslich Liberalisierungsabkommen. Das wichtigste Liberalisierungsabkommen, das **Freihandelsabkommen von 1972 (FHA)**, ist heute noch in Kraft und bildet das Fundament des Zugangs der Schweiz zum EU-Markt. Es erleichtert insbesondere den grenzüberschreitenden Verkehr von Industriegütern durch die Senkung oder vollständige Beseitigung von Zöllen.

Das nächste wichtige Liberalisierungsabkommen war das **Versicherungsabkommen von 1989**. Es liberalisiert die grenzüberschreitenden Aktivitäten von Versicherungsgesellschaften mit Ausnahme von Lebensversicherungen, indem es Versicherungsgesellschaften das Recht einräumt, Tochtergesellschaften in der EU bzw. der Schweiz zu gründen.

Die Abkommenspakete Bilaterale I und Bilaterale II bauten diese Liberalisierung aus, indem sie technische Handelshemmnisse beseitigten oder sogar gänzlich abbauten sowie die Benachteiligung von Schweizer Akteuren auf den EU-Märkten (und umgekehrt) reduzierten. Diese Ausweitung der Liberalisierung ist als Reaktion auf die zunehmende wirtschaftliche Integration auf europäischer Ebene und vor allem auf die Schaffung des EU-Binnenmarkts mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht im Jahr 1993 zu verstehen.

Zu den Bilateralen I gehören unter anderem ein Abkommen zur Liberalisierung im Bereich des **öffentlichen Beschaffungswesens**, ein Abkommen zum Abbau technischer Handelshemmnisse durch die **gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen** und ein Abkommen zur **Er-**

Leichterung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Zu den Bilateralen II gehören unter anderem ein überarbeitetes Protokoll zum Freihandelsabkommen zur Liberalisierung des Handels mit **verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen**.

Die Liberalisierungsabkommen sind für die exportorientierte Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung. Im Fall der Schweiz-EU Abkommen wird Liberalisierung häufig mithilfe der Harmonisierung der Rechtsnormen zwischen der Schweiz und der EU erreicht. Die wirtschaftliche Bedeutung und die Rechtsharmonisierung als Mittel zur Liberalisierung sind zwei Gründe, warum die Liberalisierungsabkommen zu den am häufigsten aktualisierten Abkommen gehören. Besonders häufig wurden das Freihandelsabkommen und die oben genannten Abkommen der Bilateralen I aktualisiert (siehe auch EFTA-Studies-Analyse **Funktionsweise der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU: die versteckte Dynamik und ihre Gründe**).

Zusammenarbeit in Europa und die Rolle der Europäischen Union

Die Kooperationsabkommen Schweiz-EU regeln verschiedene Formen der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU, die von konkreten Projekten über Mehrjahresprogramme, sowie von technischen Angelegenheiten bis hin zu kernstaatlichen Kompetenzen wie der Grenzkontrolle reichen. Ähnlich wie bei der Liberalisierung hat auch die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU mit den Abkommenspaketen Bilaterale I und II eine neue Qualität erhalten. Vor diesen beiden Paketen arbeitete die Schweiz nur im Bereich der Forschung mit der heutigen Europäischen Union zusammen.

Kooperationsabkommen mit der EU sind ein relativ neues Phänomen und hängen mit der Entwicklung der EU und ihrer Institutionen zusammen. Die Schweiz engagierte sich seit vielen Jahrzehnten aktiv in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. Beispiele dafür sind die Europäische Verkehrsministerkonferenz, die heute als **internationales Verkehrsforum** bezeichnet wird und ihren rein europäischen Fokus verloren hat, oder die **Zwischenstaatlichen Konsultationen zu Migration, Asyl und Flüchtlingen (IGC)**. In den letzten Jahrzehnten verstärkte die EU schrittweise ihre Aktivitäten in diesen und anderen Themenbereichen, wodurch einige europaweiten Organisationen zu einer EU-Institution wurden, während andere bestehen blieben und nach wie vor als Plattformen zum Informationsaustausch dienen, aber ihre Regulierungsfunktion an die EU verloren. Die zunehmende Zahl an Zusammenarbeitsabkommen der Schweiz mit der EU bedeutet daher nur teilweise eine Ausweitung der Schweizer Aktivitäten auf europäischer Ebene.

Die Teilnahme der Schweiz an mehrjährigen EU-Programmen

Bei EU-finanzierten Projekten und Programmen bedeutet Zusammenarbeit, dass sich die Schweiz durch die Bereitstellung von Personal und Mitteln beteiligt. Die Förderung kann direkt an Schweizer Teilnehmer*innen eines Projektes, oder an ein Programm selbst vergeben werden, bei dem Personen und Institutionen aus der Schweiz im Gegenzug das Recht erhalten, eine Förderung zu beantragen.

Ein Beispiel für die erste Möglichkeit der Teilnahme an einem EU-Programm und gleichzeitig eines der ersten Beispiele für eine Zusammenarbeit ist ein Rahmenabkommen von 1986. Es ermöglichte die Teilnahme von Schweizer Wissenschaftler*innen an Forschungsprojekten, die durch EU-Programme finanziert wurden. Schweizer Wissenschaftler*innen wurden von der EU als Teilnehmer*innen anerkannt, der Bund hat sie aber direkt finanziert.

Bis heute können so Personen und Institutionen aus der Schweiz (z.B. Schulen) an Projekten teilnehmen, die im Rahmen des EU-Programms **Erasmus+** gefördert werden. Die Schweiz hat den Status eines „Partnerlandes“ und die Schweizer Akteure müssen eigene Mittel einbringen. Der Bund bietet Finanzierungsmöglichkeiten über die Agentur **„Movetia“**, welche teilweise Erasmus+-Angebote kopiert.

Mit dem **Forschungsabkommen in den Bilateralen I** wurde die Schweiz erstmals formal an ein mehrjähriges EU-Forschungsrahmenprogramm assoziiert. Seitdem leistet die Schweiz einen finanziellen Beitrag zu den EU-Forschungsprogrammen. Im Gegenzug haben Schweizer Wissenschaftler*innen und Institutionen die gleichen Rechte wie EU-Wissenschaftler*innen und können unter anderem direkt bei der EU Projektförderung beantragen und somit als Leiter*innen von EU-finanzierten Projekten fungieren.

Die Zusammenarbeit im Bereich der EU-Programme zur Förderung der audiovisuellen und kulturellen Branchen (ehemals Programm MEDIA, aktuell **„Kreatives Europa“**) ist ähnlich organisiert wie die Zusammenarbeit im Forschungsbereich.

In beiden Bereichen müssen die Schweiz und die EU für jedes neue Mehrjahresprogramm der EU ein neues Assoziierungsabkommen abschliessen. Obwohl dies normalerweise als Formalität gehandhabt wird, weigerte sich die EU vorübergehend, die neuen Abkommen zum Forschungsprogramm Horizon2020 und zum Förderprogramm ‚MEDIA‘ zu unterzeichnen, um die Schweiz für die Annahme der Volksinitiative ‚Gegen die Masseneinwanderung‘ im Jahr 2014 zu bestrafen. Im Jahr 2017 wurde die Schweiz dann doch noch assoziiertes Mitglied des Forschungsprogramms Horizon 2020. Vom Förderprogramm MEDIA ist die Schweiz nach wie ausgeschlossen und führt ein nationales Ersatzprogramm (**„MEDIA-Desk“**). Seit 2014 verhandeln die Schweiz und die EU über eine Assoziierung ans neue Programm ‚Kreatives Europa‘.

Die Notwendigkeit eines neuen Abkommens für jedes neue EU-Programm ist der einzige wesentliche Unterschied zwischen der Assoziierung der Schweiz einerseits und den anderen EFTA-Staaten andererseits. Da die EU-Programme zum Geltungsbereich des EWR-Abkommens gehören, übernehmen die EWR/EFTA-Staaten jeweils lediglich den entsprechenden EU-Rechtsakt in das EWR-Abkommen und werden so automatisch Programm-Mitglieder.

Zusammenarbeit zwischen Behörden

Mit den Bilateralen II weiteten die Schweiz und die EU ihre Beziehungen auf den in der EU 'Justiz und Inneres' genannten Bereich aus. Ein Beispiel ist das **Abkommen zur Betrugsbekämpfung**, in dem sich die Schweiz und die EU in einem eng begrenzten Rahmen zur Zusammenarbeit verpflichteten. Es ermöglicht Rechts- und Amtshilfe in Fällen von Betrug und Geldwäsche, die Grundlage für die Untersuchung bilden aber weiterhin die nationalen Vorschriften.

Eine engere Zusammenarbeit wurde mit dem Abkommen über die Besteuerung von Zinserträgen vereinbart, das im Jahr 2015 vollständig überarbeitet wurde und nun als **Abkommen über den automatischen Informationsaustausch** bezeichnet wird. Die Grundlage für die Totalrevision waren die von der **Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)** festgelegten Standards. Das Abkommen muss daher im Kontext der internationalen Entwicklungen und nicht nur der Schweiz-EU-Beziehungen verstanden werden.

Mit der Assoziierung bei **Schengen und Dublin** im Rahmen der Bilateralen II erreichte die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU staatliche Kernkompetenzen. Der Kern von Schengen ist die Abschaffung der systematischen Kontrollen an der Grenze zwischen den Schengen-Staaten. Um dies auszugleichen, arbeiten die Schengen-Staaten bei der Sicherung der so genannten Ausengrenze zusammen.

Zu diesem Zweck gründeten sie **Frontex**, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, sowie das **Schengener Informationssystem (SIS)**, eine Datenbank, mit deren Hilfe Schengen-Staaten Informationen austauschen, um Migrationsbewegungen zu kontrollieren, das organisierte Verbrechen zu bekämpfen und ähnliches. Während die Abschaffung der Grenzkontrollen eine Liberalisierung gleicht, da der Grenzverkehr erheblich vereinfacht wird, sind die Schweizer Beiträge zu Frontex und der Zugang der Schweiz zum SIS typische Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden.

Für die Schweiz erforderte die Assoziierung zu Schengen und Dublin keine Neuausrichtung ihrer Grenz-, Migrations- und Asylpolitik. Die Schweiz verfügte bereits über verhältnismässig durchlässige Grenzen zu ihren Nachbarländern und ihre Migrations- und Asylpolitik hatte sie seit Jahrzehnten an die gesamteuropäische Politik angepasst. Neu war für die Schweiz die Qualität der zwischen den Schengen-Ländern vorgesehenen Rechtshilfe. Die grösste Änderung war jedoch die Rechtsqualität der Assoziierungsabkommen mit der EU: Schengen und Dublin waren die ersten Abkommen, welche die Schweiz zur ständigen Übernahme neuer Rechtsakte in den Abkommensbereichen verpflichteten, ihr aber auch erstmals erhebliche Mitwirkungsrechte bei der Ausarbeitung neuer EU-Rechtsakte einräumen (sogenanntes 'decision-shaping').

Nicht alle neueren Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen und EU-Behörden gehen so weit wie die Schengen- und Dublin-Assoziierungen. So haben die Schweiz und

die EU kürzlich ein Abkommen geschlossen, um die **Zusammenarbeit zwischen ihren Wettbewerbsbehörden zu erleichtern**, das den Informationsaustausch über wettbewerbswidrige Aktivitäten und diesbezügliche Durchsetzungsmassnahmen der Behörden regelt. Das Abkommen sieht weder die Beteiligung der Schweiz an den EU-Behörden noch eine weitere Rechtsangleichung vor.

Zusammenarbeit durch Informations- und Expertenaustausch

Zwei weitere Abkommen der Bilateralen II sehen eine Zusammenarbeit in technischen Bereichen vor, welche hauptsächlich die Erfassung gleichartiger Daten und deren Austausch auf europäischer Ebene bezwecken. Die Abkommen betreffen die **Zusammenarbeit mit der Europäischen Umweltagentur** und die **Zusammenarbeit im Bereich der Statistik**. Die Schweiz beteiligt sich finanziell an der Finanzierung der **Umweltagentur** und von **Eurostat**. Da die Schweiz mit dem Abkommen Vollmitglied der Umweltagentur geworden ist, können Schweizer Bürger*innen bei der Agentur eingestellt werden. Im Unterschied dazu können Schweizer Bürger*innen und Institutionen für ihre Zusammenarbeit mit Eurostat keine Mittel von der EU erhalten.

Weniger bekannt als die bisher diskutierten Kooperationsbereiche ist die Beteiligung der Schweiz an verschiedenen von der EU koordinierten **Friedensförderungsmissionen** wie beispielsweise der EULEX-Mission im Kosovo, der EUFOR Althea-Mission in Bosnien und Herzegowina oder der EUTM in Mali. Diese Form der Zusammenarbeit ist vor dem Hintergrund der Schweizer Tradition zu verstehen, themenspezifisch Expertise zur Verfügung zu stellen, und nicht als Integration in ein EU-Programm.

Die Schweiz stellt ziviles oder militärisches Personal auf der Grundlage spezifischer Vereinbarungen für bestimmte Missionen zur Verfügung (siehe z.B. das **Abkommen aus dem Jahr 2004 über die Beteiligung der Schweiz an der Operation ALTHEA**). Die Missionen tragen die EU-Sterne in ihren Logos, aber nicht alle EU-Mitglieder nehmen teil, und die Schweiz ist nicht das einzige Nicht-EU-Mitglied, das sich beteiligt. Das Schweizer Personal bleibt vollständig unter dem Kommando der Schweizer Behörden, wird vollständig vom Schweizer Staat finanziert und die Vertreter*innen der Schweiz haben die gleichen Rechte und Pflichten wie Vertreter*innen aus den EU-Mitgliedstaaten.

Schlussfolgerungen

Während der Zweck der wirtschaftlichen Liberalisierung einfach nachvollziehbar ist und im Kontext der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU oft analysiert wird, sind die unterschiedlichen Ziele von einer wachsenden Zahl von Zusammenarbeitsabkommen weniger bekannt. Die Zusammenarbeit kann eine technische Angelegenheit sein, wie in den Bereichen Statistik oder Forschung, welche eine Angleichung von Formalitäten, aber keine politischen oder rechtlichen Änderungen erfordert. Zusammenarbeit mit der EU kann die 'EU-isierung' von europäischen Aktivitäten bedeuten, an denen die Schweiz bereits vor dem jeweiligen Abkommen mit der EU beteiligt war, oder eine 'EU-Flagge' auf gemeinsamen Initiativen von EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten, wie im Falle der Friedensmission.

Im Bereich der Liberalisierung hat die EU im Laufe der Zeit zunehmend gefordert, dass die Schweiz ihre rechtlichen Bedingungen für die Liberalisierungsabkommen akzeptiert. Alle fünf Abkommen, die unter ein so genanntes institutionelles Rahmenabkommen fallen sollen, sind Liberalisierungsabkommen.

Im Bereich der Kooperationsabkommen ist die Entwicklung weniger eindeutig. Die Abkommen mit der stärksten institutionellen Verbindung zur EU sind derzeit die Kooperationsabkommen Schengen und Dublin. Andere kürzlich abgeschlossene Kooperationsabkommen sind jedoch weit weniger weitreichend. Die Schweiz-EU Abkommen zeigen damit, dass wie bei der europäischen Integration der EU-Mitgliedstaaten auch bei der themenspezifischen Anbindung über sektorielle Abkommen unterschiedliche Integrationszwecke auch unterschiedliche Formen von Abkommen erfordern.

Zitierhinweis

Jenni, Sabine (2019): Von Liberalisierung bis Kooperation: Die vielfältigen Ziele der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU. Analyse. efta-studies.org.

Quellen und weiterführende Literatur

Epiney, Astrid. 2006. "Zu den «bilateralen» Verträgen der EG bzw. ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz – einige Gedanken zur Einbindung der Schweiz in den *acquis communautaire*." *Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht (GPR)* 2-5.

Epiney, Astrid, Annkathrin Meier and Andrea Egbuna-Joss. 2007. "Schengen/Dublin". In: Thüerer, Daniel, Weber Rolf H., Wolfgang Portmann, and Andreas Kellerhals, eds. *Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU*. Handbuch. Zürich: Schulthess.

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

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

Jenni, Sabine. 2016. *Switzerland's differentiated European integration. The last Gallic village?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lavenex, Sandra. 2009. "Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework." *Swiss Political Science Review* 15 (4): 547–75.

Lehmkuhl, Dirk and Olivier Siegrist. 2009. "Conditioned Networking: Swiss–EU Relations in Transport." *Swiss Political Science Review* 15 (4): 603–627.

Lavenex, Sandra. 2009. "Switzerland in the European Research Area: Integration Without Legislation." *Swiss Political Science Review* 15 (4): 629–51.

Lavenex, Sandra, Dirk Lehmkuhl, and Nicole Wichmann. 2009. "Modes of external governance: a cross-national and cross-sectoral comparison." *Journal of European Public Policy* 16 (6): 813–33.

Lavenex, Sandra. 2006. "Switzerland: Between Intergovernmental Co-operation and Schengen Association." In: Caparini, M. and Marini, O. (eds): *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*. Münster: LIT, Chapter 12, p. 233–251.

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

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

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