

Die Europapolitik im Jahre 2012

„Drôle de guerre“¹

Dieter Freiburghaus

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Die europapolitische Diskussion
 - I. Souveränität und EWR
 - II. Die „institutionelle Frage“
- C. Die Personenfreizügigkeit
 - I. Ökonomische Aspekte
 - II. Die Ventilklausel und zwei Volksinitiativen
 - III. Der Beitritt Kroatiens und der Erweiterungsbeitrag
- D. Steuerfragen
 - I. Die Abgeltungsteuer
 - II. Kantonale Unternehmensbesteuerung
- E. Weitere Dossiers und Verhandlungen
 - I. Elektrizität
 - II. Agrarverhandlungen
 - III. REACH/Chemikaliensicherheit
 - IV. Satellitennavigation
 - V. Europäische Verteidigungsagentur (EVA)
 - VI. Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden
 - VII. Teilnahme an Programmen
- F. Ausblick

A. Einleitung

„Drôle de guerre“ meint die Phase, in der ein Krieg droht aber noch nicht ausgebrochen ist. Nun, um einen Krieg geht es natürlich nicht zwischen der Schweiz und der EU. Aber es liegt Spannung in der Luft, denn die EU hat mehrfach deutlich gemacht, dass sie mit dem bisherigen „Bilateralismus“ nicht mehr einverstanden ist: Die Beziehungen zur Schweiz bräuchten ein neues, solides institutionelles Fundament. Diese Botschaft ist in der Schweiz zwar angekommen, doch ist man noch nicht bereit, bisherige Souveränitätsvorstellungen aufzugeben und etwa eine supranationale Überwachung anzuerkennen. Diese Divergenz in den Auffassungen führt zu einer Belastung der Beziehungen: Verschiedene Verhandlungen kommen seit Jahren zu keinem Abschluss, und der Ton ist – im Rahmen diplomatischer Gepflogenheiten – kühler geworden.

¹ Diese Chronik ist als Fortsetzung konzipiert; zum Verfolgen der fortlaufenden Entwicklung können die früheren Beiträge in den Jahrbüchern für Europarecht herangezogen werden.

Wir schildern zuerst kurz den Gang der europapolitischen Diskussion in der Schweiz im Allgemeinen und die Auseinandersetzung um die institutionellen Fragen im Besonderen. Wie schon im letzten Jahr, schauen wir uns dann die beiden Dossiers, die am meisten zu reden gaben, näher an: Personenfreizügigkeit und Steuerfragen. Es folgen vermischte Meldungen zu laufenden Geschäften. Wie üblich schliesst der Artikel mit einem Ausblick auf das Jahr 2013.²

B. Die europapolitische Diskussion

Europa, die Europäische Union und die schweizerische Europapolitik haben im Jahr 2012 in der politischen Diskussion eine bedeutendere Rolle gespielt als in den Jahren davor. Der Bundesrat hat Europa und die Nachbarstaaten zu einem Schwerpunkt seiner Aussenpolitik erklärt. Er unterstrich dies durch eine sehr rege Besuchsdiplomatie auf allen Ebenen. Ausserdem wurde ein Botschafter für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ernannt. Der Vertrag von Lissabon hat die Stellung des Europäischen Parlaments (EP) in der Aussenpolitik gestärkt; Bundesrat und Parlament wollen die Kontakte mit dem EP deswegen intensivieren. Bei der Schweizer Mission in Brüssel ist die Stelle einer Kontaktperson zum EP geschaffen worden.

Neben unzähligen laufenden Geschäften ging es im vergangenen Jahr auch um grundsätzlichere Fragen: Zukunft des Bilateralismus, Souveränität, Geltung des Völkerrechts und Stellung der Schweiz in Europa und der Welt. Befruchtet wurde die Debatte durch das 20-Jahr-„Jubiläum“ der Ablehnung des EWR-Abkommens durch Volk und Kantone am 6. Dezember 1992.

Die europapolitische Diskussion war stark von den Krisen im Euroraum und von den hektischen Versuchen, sie zu lösen, geprägt. Zwar konnte immer wieder ein Supergau verhindert werden, doch von einer wirklichen Gesundung ist man weit entfernt. Dass diese beunruhigende Lage der Dinge in der Schweiz eher den Europaskeptikern Auftrieb verschaffte, ist verständlich. Der Aufwertungsdruck auf den Schweizerfranken liess jedoch nicht vergessen, dass unser Wohlergehen eng mit demjenigen der Union und des Euro verknüpft ist. Am 6. September 2011 hatte die Schweizerische Nationalbank den Mindestkurs auf 1.20 Franken pro Euro festgelegt und durch Devisenkäufe diese Untergrenze bisher erfolgreich verteidigt. Dies hat den Druck auf die Wirtschaft verringert. Für die Exportwirtschaft ist aber nicht nur der starke Franken, sondern auch die schwache Konjunktur in den EU-Staaten ein Problem.

² Neben der Presse dienten uns als Informationsquellen die Dokumentation auf der Homepage des Integrationsbüros <<http://www.europa.admin.ch>>, der Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2012 vom 9. Januar 2013 (BBl 2013 1257-1376), der aussenpolitische Bericht 2012 vom 9. Januar 2013 (BBl 2013 977-1088), verschiedene Fachpublikationen sowie Gespräche mit involvierten Personen.

I. Souveränität und EWR

Die Souveränität eines weltverflochtenen Kleinstaates gab Anlass zu intensiven Debatten. Auf der einen Seite standen die Verteidiger einer quasi uneingeschränkten Selbstbestimmung und insbesondere der Volkssouveränität im Sinne einer Absolut-Setzung der direkten Demokratie: So sollen Volksentscheide Völkerrecht aushebeln können. Aus dieser Sicht ist eine weitere Annäherung an die EU abzulehnen, und eine automatische Übernahme von EU-Recht sowie eine Kontrolle der Schweiz durch supranationale Behörden kommen keinesfalls in Frage. Aber auch eine „unkontrollierte Masseneinwanderung“ ist mit dieser Auffassung nicht zu vereinbaren. Altbundesrat Blocher stieg mehrmals in den Ring, um diese Position zu vertreten.

Die Gegenseite vertrat die Auffassung, dass es gerade für den Kleinstaat lebenswichtig sei, die internationalen Beziehungen weiter zu verrechtlichen. Gewisse Beschränkungen der Souveränität seien hinzunehmen. Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, sei eine geordnete Übernahme von neuem Binnenmarktrecht und eine supranationale Kontrolle zu akzeptieren. Ausserdem sei die Souveränität am besten dadurch zu gewährleisten, dass man dort Einfluss ausübe, wo die Entscheide gefällt werden, die einen betreffen. Diese Auffassung wurde eher von der Linken vertreten, doch auch einige bürgerliche Politiker setzten auf Öffnung und Mitwirkung.

Solche Differenzen manifestierten sich deutlich an den Stellungnahmen zum zwanzigsten Jahrestag des EWR-Neins vom 6. Dezember 1992. Die Medien widmeten sich diesem Ereignis in erstaunlicher Breite und Tiefe. Aus heutiger Sicht liessen sich damalige alarmistische Aussagen und Prognosen relativieren: Weder ist die Schweiz entlang des Röstigrabens auseinandergebrochen, noch hat sie wirtschaftlich Schaden genommen. Oder genauer gesagt: Der Schaden konnte durch die grosse Zahl sektorieller Abkommen, welche einen weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt ermöglichen, abgewendet werden.

Das absehbare Ende dieses für die Schweiz erfolgreichen Wegs hat zu einer Auseinandersetzung darüber geführt, ob der EWR – der ja weiterhin besteht – als Lösung für die institutionellen Probleme immer noch in Frage käme. Dies wird nur von einer Minderheit der Kommentatoren bejaht. Bei den meisten sitzt der damalige Schock immer noch so tief, dass sie zu einer vorurteilslosen Prüfung dieser Frage nicht bereit sind. Immerhin hat die Forderung der EU, die Institutionen seien ähnlich denen des EWR auszugestalten, dazu geführt, dass dieses schon fast vergessene Modell wieder Teil der Auseinandersetzung geworden ist.

II. Die „institutionelle Frage“

Die Schweiz war also nach wie vor mit der Forderung Brüssels konfrontiert, für alle Abkommen einen einheitlichen institutionellen Rahmen zu finden. Es geht um die (mehr oder weniger automatische) Rechtsübernahme, die Mitspracherechte, die Überwachung der Umsetzung der Abkommen in der Schweiz und um die Rechtsprechung. Die Erfüllung dieser Forderungen war für die EU weiterhin eine Vorbedingung für neue Abkommen.

Im Jahr 2011 hatte der Bundesrat bekanntlich einen „gesamtheitlichen und koordinierten Ansatz“ verfolgt, das hiess, er strebte parallele Verhandlungen über alle anstehenden Fragen an (Steuern, neue Abkommen, institutionelle Erfordernisse). Im Februar 2012 modifizierte die Regierung diese Position: Die institutionellen Fragen sollen zuerst am weit fortgeschrittenen Elektrizitätsdossier vorangetrieben und dann allenfalls auf andere Abkommen übertragen werden. Inhaltlich legte sich der Bundesrat vorerst nicht fest, bekräftigte aber, eine automatische Rechtsübernahme komme nicht in Frage. Im März statteten Bundespräsidentin Widmer-Schlumpf und Aussenminister Burkhalter den Spitzenvertretern der EU einen Besuch ab. Die Schweiz sagte zu, binnen kurzem Vorschläge für institutionelle Neuerungen zu unterbreiten. Kommissionspräsident Barroso machte in ungewöhnlich deutlichen Worten klar, dass der bisherige sektorielle Ansatz für die EU nicht mehr tauglich sei.

Am 25. April 2012 liess dann der Bundesrat die Katze aus dem Sack: Er sei bereit, die Homogenität des Rechtsraumes möglichst sicherzustellen, also in der Regel neues EU-Recht zu übernehmen. Wenn nicht, könnte die EU Ausgleichsmassnahmen anwenden. Für die Überwachung der Umsetzung schlug er eine unabhängige aber rein schweizerische Überwachungsbehörde vor. Rechtsfragen sollten weiterhin von den schweizerischen Gerichten entschieden werden. Damit folgte die Regierung teilweise den Vorschlägen von Professor Thürer vom Vorjahr. Ein anderer Vorschlag, das „Andocken“ an die EWR-Institutionen (Überwachungsbehörde und EWR-EFTA-Gerichtshof), wurde vom Bundesrat nicht näher in Betracht gezogen.

Diese Ideen schickte die Regierung vorerst in eine breite Vernehmlassung. Am 15. Juni 2012 verabschiedete sie konkretisierte „Grundsätze für institutionelle Lösungen“ und unterbreitete diese den EU-Behörden. Letztere reagierten zurückhaltend-höflich, beharrten aber auf einer supranationalen Überwachungs- und Gerichtsbehörde, wie sie der EWR kennt. Die „Andocklösung“ wurde nicht ausgeschlossen. In der zweiten Jahreshälfte fanden auf verschiedenen Ebenen Konsultationen zwischen der Schweiz und der EU statt, die Standpunkte haben sich jedoch kaum angenähert.

Im Oktober macht die Kommission in einem der Presse zugespielten Papier deutlich, dass rein schweizerische Behörden und ein Probelauf mit dem Stromabkommen nicht in Frage kämen. Im Dezember beschäftigte sich der Rat der Union mit dem Verhältnis zu den EFTA-Staaten.³ Seine Schlussfolgerungen lassen keinen Zweifel zu: Er betrachtet die Schweiz als „Teilnehmerin an einem multilateralen Projekt“, der sektorielle Bilateralismus habe keine Zukunft mehr. Es geht ihm auch nicht um einzelne neue Abkommen, sondern um einen Rahmen für alle Verträge, die den Binnenmarkt betreffen. Die Hauptmotive Brüssels sind die Rechtssicherheit und die Verhinderung einer Besserstellung der Schweiz gegenüber den EWR- und den Mitgliedstaaten. Positiv gewertet wurde in der Schweiz, dass die EU weiterhin zu Gesprächen bereit sei und dass sie von einem „internationalen Mechanismus“ der Überwachung für die Schweiz spreche, nicht von einem „supranationalen“. Viel Spielraum für neue Lösungen eröffnet dies jedoch

³ Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/13/st05/st05101.de13.pdf>>.

bei Lichte besehen nicht. Sogar die NZZ erklärt nun am 22. Dezember, „bilateral“ sei nur noch eine Worthülse!

C. Die Personenfreizügigkeit

Die Personenfreizügigkeit beschäftigt die schweizerische Öffentlichkeit weiterhin stark. Jährlich wandern netto 70 000 bis 80 000 Personen in die Schweiz ein, was etwa der Bevölkerung der Stadt St. Gallen entspricht. Die Regierung, die meisten Parteien und die Wissenschaft betonen die positiven Effekte für die Wirtschaft, doch die Bevölkerung in den Agglomerationen spürt den Druck dieser Zuwanderung auf den Wohnungsmarkt und den Verkehr. Im April 2012 aktivierte der Bundesrat die sogenannte Ventilklausel, was zu einer Verstimmung zwischen Brüssel und Bern führte. Zwei Volksinitiativen zur Begrenzung der Zuwanderung werden 2013/14 die Diskussion beleben und möglicherweise die Beziehungen zur EU in Frage stellen.

I. Ökonomische Aspekte

Die Zuwanderung vor allem gut und hoch qualifizierter Personen aus der EU und der EFTA hielt 2012 an. Die Zunahme betrug – ähnlich wie im Jahr zuvor – 4.2 Prozent. Ende Januar 2013 zählte die ständige ausländische Wohnbevölkerung aus allen EU- und EFTA-Staaten 1 201 180 Personen, das waren 65 Prozent aller Ausländer. Mit fast 291 000 Personen stellten die Italiener immer noch das grösste Kontingent, an zweiter Stelle sind die Deutschen mit 279 000 Personen (April 2012). Es folgen die Portugiesen, die Franzosen, die Serben und die Kosovaren. Am stärksten gestiegen ist der Bestand bei den Portugiesen (+ 12 337), gefolgt von den Deutschen und den Kosovaren.⁴

Am 4. Juli 2012 zeigte der Bundesrat mit einem 100-seitigen Bericht die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und der Zuwanderung in die Schweiz auf.⁵ Er kam zum Schluss, dass sich die Personenfreizügigkeit insgesamt positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz auswirke und den Wohlstand fördere. Er sieht die Einwanderung aus den EU-EFTA-Staaten vor allem nachfragebestimmt: Es sei die wachsende Wirtschaft, welche weitere qualifizierte Arbeitskräfte nachfrage.

Die Themen Missbrauch und Lohndumping sorgten auch 2012 für Diskussionen. Die Schweiz verfügt mit den „flankierenden Massnahmen“ über die Instrumente, unerwünschte Wirkungen zu bekämpfen. Von Gewerkschaftsseite wurde immer wieder gefordert, die Kontrollen und Sanktionen zu verschärfen. 2012 wurden einige Anpassungen vorgenommen, um insbesondere die sogenannte Scheinselbständigkeit zu bekämpfen. In den Nachbarstaaten stossen einige dieser

⁴ Vgl. Ausländerstatistik per Ende April 2012: <<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2012/auslaenderstatistik-2012-04-d.pdf>>.

⁵ Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz vom 4. Juli 2012, <<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-040/ber-br-d.pdf>>.

Massnahmen (Voranmeldefristen und Kautionen) auf Kritik: Sie widersprächen dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit.

II. Die Ventilklausel und zwei Volksinitiativen

Schon seit dem 1. Mai 2011 galt für die EU-8-Staaten die volle Freizügigkeit. Sollte die Zuwanderung übermässig stark ansteigen, dann kann die Schweiz sie bis Mai 2014 mittels der sogenannten Ventilklausel vorübergehend wieder einschränken. Dies führte im Frühjahr 2012 zu einer lebhaften Diskussion: Die Zuwanderung aus den osteuropäischen Staaten war in der Tat stark angestiegen, doch die EU war der Meinung, die Klausel könne nicht selektiv auf einen Teil ihrer Mitglieder angewendet werden. Ausserdem war fraglich, ob die Beschränkung Wirkungen entfalten würde: Über Kurzaufenthalter (nicht beschränkt) und Ausweichen auf andere EU-Staaten könnte sie „umgangen“ werden. Der Bundesrat entschied sich jedoch im April für die Wiedereinführung von Kontingenten für die neuen Mitgliedstaaten, und zwar offensichtlich vor allem aus innenpolitischen Motiven: Er wollte so der Kritik an der Zuwanderung Wind aus den Segeln nehmen. Die EU und die betroffenen Staaten reagierten heftig. Richard Jones, der EU-Botschafter in Bern, sprach im Bundeshaus vor.

Im Sommer 2011 hat die SVP eine Volkinitiative mit dem Titel „gegen Masseneinwanderung“ lanciert. Sie fordert, dass die Schweiz die Zuwanderung durch Kontingente wieder autonom steuern solle, gibt aber keine quantitativen Ziele vor. Die Initiative wurde im Februar 2012 eingereicht. Zweifellos widerspricht dieses Anliegen der Personenfreizügigkeit mit der EU und den EFTA-Staaten. Da der Bundesrat keine Chancen sah, diese Abkommen im Sinne der Initiative neu aushandeln zu können, empfahl er die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Die Wirtschaft und die meisten Parteien wandten sich ebenfalls gegen das Volksbegehren, doch besteht kein Zweifel, dass es beim Souverän auf Anklang stösst.

Eine zweite Volksinitiative mit dem Titel „Stopp der Übervölkerung“ wurde von einer Bewegung ECOPOP (Umwelt und Bevölkerung) lanciert. Sie will die jährliche Zuwanderung aus ökologischen Gründen von heute ungefähr 1 Prozent der Bevölkerung auf 0,2 Prozent beschränken. Die Initiative kam im Dezember 2012 zustande. Im Falle der Annahme müsste das Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU gekündigt werden. Da die Initiative die Zuwanderungsbeschränkung mit der Forderung verbindet, 10 Prozent der Entwicklungshilfe für freiwillige Familienplanung einzusetzen, verletzt sie möglicherweise das Gebot der Einheit der Materie.

III. Der Beitritt Kroatiens und der Erweiterungsbeitrag

Voraussichtlich im Sommer 2013 wird Kroatien der EU beitreten. Da die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf dieses Land nicht automatisch erfolgt, hat die EU am 17. Oktober 2012 der Schweiz einen Antrag auf Verhandlungen über ihre Ausdehnung zugestellt. Der Bundesrat hat im Dezember ein entsprechendes Verhandlungsmandat für ein Zusatzprotokoll verabschiedet. Die Schweiz wird

versuchen, wie bei den andern Oststaaten Übergangsfristen auszuhandeln. Wie schon bei der Aufnahme Rumäniens und Bulgariens verlangt die EU eine Erhöhung der schweizerischen Leistungen zur Hilfe an dieses Land. Ausserdem lief 2012 der bisherige Beitrag der Schweiz für die Oststaaten 2012 („Ostmilliarde“) aus, die Umsetzungsphase dauert allerdings noch bis 2017. Es ist anzunehmen, dass die EU eine Fortsetzung dieser Hilfe fordern wird.

D. Steuerfragen

Nach wie vor ist die Schweiz bei Fragen der Besteuerung, der Steuerhinterziehung und des Steuerbetrugs international unter Druck – von Seiten der USA, der OECD und eben auch der EU und einiger ihrer Mitgliedsländer. Im Zentrum standen 2012 die schweizerischen Vorschläge für eine Abgeltungssteuer und die kantonale Besteuerung ausländischer Erträge gewisser Gesellschaften.

I. Die Abgeltungssteuer

Mit dem Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 2004 sind aus Sicht der EU längst nicht alle Probleme der Steuerhinterziehung und des Steuerbetrugs gelöst. Einerseits sind diesem Steuerrückbehalt nur Erträge aus festverzinslichen Anlagen von Privaten unterstellt, zum zweiten hat er keinen abgeltenden Charakter – das heisst, die Steuerpflicht ist nicht definitiv erfüllt – und drittens kommt keine Regularisierung der „Altlasten“ zustande. Deshalb hält der Druck auf die Schweiz an, zum automatischen Datenaustausch zwischen den Steuerbehörden überzugehen. Die Schweiz will dies vermeiden, doch gibt es auch hiezulande Stimmen, welche längerfristig eine solche Anpassung für unvermeidlich halten – zumal auch Österreich und Luxemburg sich in diese Richtung vor-tasten.

Im Moment setzt der Bundesrat jedoch vor allem auf neue Doppelbesteuerungsabkommen, welche eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträgen von EU-Bürgern mit Vermögen in der Schweiz vorsehen. Es würde die Privatsphäre der betroffenen Personen schützen und so das Bankkundengeheimnis in seinem Kern erhalten. Ob der Aufwand tatsächlich geringer sein wird als beim automatischen Datenaustausch ist umstritten. Die Europäische Kommission meldete jedoch Vorbehalte an: Solche Abkommen verletzen möglicherweise EU-Recht. Intensive Verhandlungen und einige Modifikationen am vorgesehenen Modell konnten im Frühjahr 2012 diese Bedenken zerstreuen.

Am 1. Januar 2013 treten die entsprechenden Abkommen mit Grossbritannien und Österreich in Kraft. In Deutschland – dem in dieser Beziehung wichtigsten Partner – lehnte der Bundesrat (die Länderkammer) das Abkommen in der vorliegenden Form ab. Verhandlungen mit Griechenland und Italien sind im Gang, und weitere Länder haben Interesse bekundet. Ob sich dieses Modell wird durchsetzen können, ist zurzeit noch ungewiss.

II. Kantonale Unternehmensbesteuerung

Weiterhin ungelöst ist der Streit um die kantonale Besteuerung von Spezialgesellschaften, genauer gesagt, die von der EU kritisierte unterschiedliche Besteuerung in- und ausländischer Einkommen solcher Gesellschaften. Die Schweiz ist bereit, hier der EU entgegenzukommen. Von einer Lösung ist man jedoch noch weit entfernt, denn eine Angleichung dieser Steuersätze hätte schwerwiegende Folgen für die Kantone. Bei einer wesentlichen Erhöhung wäre die Schweiz für viele dieser Gesellschaften nicht mehr attraktiv, bei einer generellen Senkung entstünden bei einigen Kantonen beträchtliche Steuerausfälle. Die Betroffenen verlangen, dass diese im Rahmen des Finanzausgleichs kompensiert würden. Gespräche mit der EU sind nun in Gang gekommen. Im Juli hat der Bundesrat das Mandat für einen Dialog dieser Fragen mit der EU verabschiedet. Dadurch hat sich das Klima vorübergehend beruhigt.

E. Weitere Dossiers und Verhandlungen

Das zentrale Thema der schweizerischen Europapolitik ist nach wie vor der Zugang zum Binnenmarkt, der durch die bestehenden Abkommen zum grössten Teil gesichert ist. Die Schweiz möchte jedoch weitere Abkommen abschliessen, an denen die EU grundsätzlich auch interessiert ist. Die Verhandlungen stagnieren jedoch wegen der ungelösten institutionellen Probleme. In anderen Bereichen geht es um eine Kooperation mit EU-Behörden oder um eine Teilnahme an Programmen. Wir erwähnen kurz die wichtigsten Dossiers.

I. Elektrizität

Die Verhandlungen in diesem Bereich sind weit fortgeschritten, kommen jedoch aus den erwähnten Gründen nicht zu einem Abschluss. Im Zentrum stehen für die Schweiz nach wie vor der grenzüberschreitende Elektrizitätshandel und hier insbesondere die sogenannten Engpassverfahren und die Entschädigungsregelungen beim Stromtransit. Der geplante Ausstieg aus der Atomenergie verleiht dem Dossier zusätzliche Bedeutung. Wichtig wäre für die Schweiz auch die Mitsprache in neuen EU-Gremien der Regulatoren und der Übertragungsnetzbetreiber (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators, European Network of Transmission System Operators for Electricity*). Längerfristig ginge es aber nicht nur um den elektrischen Strom, sondern auch um weitere Bereiche der Energiepolitik.

Mit Deutschland und Österreich wurde eine vertiefte Zusammenarbeit im Strombereich vereinbart, insbesondere zur Nutzung der Pumpspeichertechnologie.

II. Agrarverhandlungen

Schon seit 2008 liefen Verhandlungen über ein umfassendes Agrarfreihandelsabkommen mit der EU. Ein solches hätte die Schweiz auch bei der Lebensmittel-

und Produktesicherheit sowie der öffentlichen Gesundheit an die EU herangeführt. Als sich damals im Rahmen der WTO eine Agrarliberalisierung abzeichnete, wollte der Bundesrat mit einem solchen Abkommen der Landwirtschaft neue Absatzmärkte öffnen. Doch die Doha-Runde ist längst festgefahren, und nun scheint der Agrarlobby eine Öffnung auf Europa hin nicht mehr von Nutzen zu sein. Im März bremste das Parlament mit einer Motion diese Verhandlungen.

III. REACH/Chemikaliensicherheit

Die Schweiz exportiert 60 Prozent der hier hergestellten Chemikalien in den EU-Raum und 80 Prozent der Importe stammen von da. Um den Marktzugang zu erleichtern, sollte sich die Schweiz möglichst umfassend an REACH (Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals) beteiligen. Doch auch hier stocken die Verhandlungen wegen der ungelösten institutionellen Fragen. Inzwischen werden entsprechende schweizerische Verordnungen laufend an das EU-Recht angepasst.

IV. Satellitennavigation

Die Schweiz will sich weiterhin am europäischen Projekt für die Satellitennavigation beteiligen. Dazu bedarf es eines neuen Abkommens. Die Verhandlungen haben 2010 begonnen und wurden im Jahr 2012 fortgesetzt. Unter anderem wurde über den von der Schweiz zu leistenden Beitrag diskutiert.

V. Europäische Verteidigungsagentur (EVA)

Die EVA ist zuständig für die Koordination der Entwicklung und der Beschaffung von Rüstungsgütern. Sie unterstützt vor allem projektbezogene Zusammenarbeit. Für die Schweiz sind der Zugang zu Informationen und eine projektweise Zusammenarbeit von erheblicher Bedeutung. Am 16. März 2012 wurde in Brüssel die Vereinbarung zwischen der Schweiz und der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) zur Rüstungszusammenarbeit unterzeichnet. Die rechtlich nicht bindende Vereinbarung ermöglicht der Schweiz die frühzeitige Erkennung rüstungspolitischer Entwicklungen sowie den Zugang zur multilateralen Rüstungskooperation in Europa, vor allem in den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie Beschaffung und Instandhaltung.

VI. Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden wird immer wichtiger. Die Schweiz möchte deshalb stärker mit den betreffenden EU-Behörden zusammenarbeiten. Dies tat sie bisher nur auf informeller Ebene. Um aber auch vertrauliche Informationen austauschen zu können, bedarf es eines Abkommens. Die Verhandlungen hierzu konnten 2012 abgeschlossen werden.

VII. Teilnahme an Programmen

2012 wurden Vorbereitungen für die Erneuerung von Verträgen über die Teilnahme der Schweiz an EU-Rahmenprogrammen (Medien, Bildung, Forschung, Euratom) in Angriff genommen. Auch bei den Kulturprogrammen möchte die Schweiz mitmachen. Im Dezember trat ein Abkommen in Kraft, mit dem sich die Schweiz in den Jahren 2012 und 2013 an das Euratom-Programm anschliesst. Es handelt sich um ein Übergangsprogramm, das den Zeitraum vor der Einführung der neuen Rahmenprogramme ab 2014 abdeckt.

F. Ausblick

Der neue Chef des EDA, Didier Burkhalter, betrachtet das Europadossier und die Beziehungen zu den Nachbarstaaten als eine zentrale aussenpolitische Aufgabe. Durch die Eingliederung des ehemaligen Integrationsbüros als „Direktion für europäische Angelegenheiten“ in das Aussendepartement steht ihm eine kompetente Fachstelle zur Verfügung. Im vergangenen Jahr ist Bewegung in die Beziehungen Schweiz-EU gekommen, doch es bleibt unsicher, ob 2013 Lösungen in zentralen Fragen gefunden werden. Dass sich offenbar die beiden Chefdiplomaten – Yves Rossier, der Staatssekretär im EDA, und der Exekutivdirektor des Europäischen Auswärtigen Dienstes, David O'Sullivan – persönlich gut verstehen, erleichtert die Gespräche, garantiert jedoch noch keine Lösung der Streitfragen. Bei beiden zentralen Dossiers (Unternehmensbesteuerung und institutionelle Fragen) wird auch 2013 der Spielraum des Bundesstaates gering bleiben, denn die politischen Fronten sind verhärtet. Die Sozialdemokraten halten am Beitritt als längerfristigem Ziel fest, die SVP lehnt jede weitere Annäherung ab und spielt bei der Personenfreizügigkeit mit dem Feuer. Die Mitteparteien versuchen, dem Thema möglichst aus dem Weg zu gehen. Dem Bundesrat wird wohl nichts anderes übrig bleiben als die bisherige flexible Verzögerungstaktik fortzusetzen. Und die EU ist voraussichtlich zu stark mit sich selbst beschäftigt, um die Kavallerie gegen die Schweiz in Trab zu setzen!