



klar.sozial

Neue Europa- Plattform

**1. Teil verabschiedet
anlässlich der Delegiertenversammlung
vom 26. November 2005 in Bern**

**2. Teil verabschiedet
anlässlich der Delegiertenversammlung
vom 4. März 2006 in Näfels**

Inhaltsübersicht

Erster Teil (verabschiedet anlässlich der DV vom 26. November 2005 in Bern)

1 Die SP ist die Europapartei

2 Für die rasche Einleitung von Beitrittsverhandlungen der Schweiz zur EU

3 Die Schweiz steht vor einer zentralen Weichenstellung

- 3.1 Der Bilateralismus stösst an enge institutionelle Grenzen
- 3.2 Unhaltbarer Reformstau – neue Verhandlungsbegehren der Schweiz und der EU
- 3.3 Die dynamische Entwicklung der EU
- 3.4 Alternative Annäherungsformen sind ungewiss und mit Nachteilen behaftet

4 EU-Beitritt und grundlegende Reformen der Schweiz

- 4.1 Was bedeuten Beitrittsverhandlungen konkret?
- 4.2 Zur Abklärung des Reformbedarfs
- 4.3 Die Schweiz – ein wichtiger und gewichtiger Verhandlungspartner der EU

5 Die politischen Institutionen

- 5.1 Die Institutionen der EU – ein kurzer Überblick
- 5.2 Regierungsreform
- 5.3 Parlamentsreform
- 5.4 Direkte Demokratie
- 5.5 Föderalismus

6 Die Aussenbeziehungen

- 6.1 Aussen- und Sicherheitspolitik
- 6.2 Menschenrechtspolitik
- 6.3 Globale Umweltpolitik
- 6.4 Aussenwirtschaftspolitik
- 6.5 Asyl- und Migrationspolitik gegenüber Drittstaaten

Zweiter Teil (verabschiedet anlässlich der DV vom 4. März 2006 in Näfels)

7 Justiz, Inneres und Gesellschaft

- 7.1 Justiz und Inneres
- 7.2 Gleichstellungspolitik
- 7.3 Soziale Sicherheit
- 7.4 Schutz der Arbeitnehmenden
- 7.5 Mitwirkung der Arbeitnehmenden
- 7.6 Forschung und Bildung

8 Waren- und Personenverkehr, Landwirtschaft und Kohäsion

- 8.1 Freier Warenverkehr
- 8.2 Gemeinsame Agrarpolitik
- 8.3 Personenfreizügigkeit
- 8.4 Wirtschaftliche und soziale Kohäsion und regionaler Ausgleich

9 Dienstleistungen und Infrastruktur

- 9.1 Dienstleistungsfreiheit
- 9.2 Service public
- 9.3 Postmarkt
- 9.4 Elektrizitätsmarkt
- 9.5 Telekommunikation
- 9.6 Verkehrspolitik

10 Kapitalverkehr, Finanzplatz und Währungsunion

- 10.1 Freier Kapitalverkehr
- 10.2 Finanzdienstleistungen
- 10.3 Bankgeheimnis und Schutz der Steuerflüchtlinge
- 10.4 Währungsunion (Euro)

11 Finanz- und volkswirtschaftliche Bilanz

- 11.1 Steuerpolitik
- 11.2 Finanzhaushalt
- 11.3 Volkswirtschaftliche Bilanz

12 Zusammenfassung und nächste Schritte

Inhaltsverzeichnis

1 DIE SP IST DIE EUROPAPARTEI	9
2 FÜR DIE RASCHE EINLEITUNG VON BEITRITTSVERHANDLUNGEN DER SCHWEIZ ZUR EU	13
2.1 Die grossen Probleme von heute und morgen machen an keiner Grenze halt	13
2.2 Mitentscheiden, wo die zentralen Entscheidungen gefällt werden	13
2.3 Die EU ist das grosse Friedenswerk Europas	14
2.4 Die EU steht für das Europäische Sozialmodell	15
2.5 Die von der EU weltpolitisch vertretenen Positionen stehen jener der SP nahe	17
2.6 Die Schweiz kann von einem EU-Beitritt auch wirtschaftlich nur profitieren	18
3 DIE SCHWEIZ STEHT VOR EINER ZENTRALEN WEICHENSTELLUNG	21
3.1 Der Bilateralismus stösst an enge institutionelle Grenzen	21
3.2 Unhaltbarer Reformstau – neue Verhandlungsbegehren der Schweiz und der EU	22
A. Kohäsion/Osthilfe	23
B. Medikamentenzulassung	23
C. Regionale Patentschöpfung/Parallelimporte	23
D. Cassis-de-Dijon	24
E. Lebensmittelrecht	24
F. Sokrates – Leonardo da Vinci – Jugend	24
G. Mitwirkung am satellitengestützten Navigationssystem	24
H. Beitritt zur Europäischen Agentur für Flugsicherheit	25
I. Weitere hängige Verhandlungsbegehren	25
3.3 Die dynamische Entwicklung der EU erfordert rasches Handeln	25
3.4 Alternative Annäherungsformen sind ungewiss und mit Nachteilen behaftet	27
A. Ein Rahmenabkommen – Milderung institutioneller Schwächen, aber keine Lösung	27
B. Privilegierte Partnerschaft für die Schweiz – eine Illusion	27
4 EU-BEITRITT UND GRUNDLEGENDE REFORMEN DER SCHWEIZ	29
4.1 Was bedeuten Beitrittsverhandlungen konkret?	29
4.2 Zur Abklärung des Reformbedarfs	31
4.3 Die Schweiz – ein wichtiger und gewichtiger Verhandlungspartner der EU	32
5 DIE POLITISCHEN INSTITUTIONEN	33
5.1 Die Institutionen der EU – ein kurzer Überblick	33
A. Der Europäische Rat – Der Impulsgeber	33
B. Das Europäische Parlament – Die Stimme des Volkes	33
C. Die Europäische Kommission – Der Motor der Union	34
D. Der Ministerrat – Der Ort der Entscheide	34
E. Der Europäische Gerichtshof – Die Justitia der Union	35
5.2 Regierungsreform	36
A. Der Europäische Rat	36
B. Die Schweiz im Europäischen Rat	36
C. Der Ministerrat	37
D. Die Schweiz im Gefüge des Ministerrates	37
E. Fazit	40
F. Wünschbare, aber nicht notwendige Reformen	40
5.3 Parlamentsreform	41
A. Parlamentsfragen gehören nicht zum vergemeinschafteten Bereich	41
B. Dennoch sind Parlamentsreformen – mit oder ohne EU-Beitritt – sinnvoll und nötig	41
C. Herausforderungen an die nationalen Parlamente nach einem EU-Beitritt	41
D. Reformvorschläge	43

5.4. Direkte Demokratie	48
A. Das Europarecht – übergeordnete Rahmengesetzgebung mit Umsetzungsspielräumen	48
B. Direktdemokratische Erteilung eines Handlungsauftrages als Kompensation	48
C. Zulässigkeit von Verfassungsinitiativen auch bei Vorrang des EU Rechts	49
D. Referendum und konstruktives Referendum beim Vollzug von EU-Richtlinien	49
E. Der EU-Beitritt ist ein Souveränitätsgewinn	49
F. Direkte Demokratie im Rahmen einer Europäischen Verfassung	50
G. Wahrung der Kleinstaatlichkeit im Zuge der Globalisierung	51
H. Reformvorschläge	52
5.5 Föderalismus	53
6 DIE AUSSENBEZIEHUNGEN	55
6.1 Aussen-, Friedens- und Sicherheitspolitik	55
A. Prinzipien der Kooperation und Zielsetzungen wichtiger als Rechtsnormen	55
B. Die Stellung der Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP	55
C. Kein Anpassungszwang, aber erhöhter Druck für Kooperationsleistungen	55
D. Beurteilung aus sozialdemokratischer Perspektive	56
E. Forderungen der SP Schweiz	57
6.2 Menschenrechtspolitik	58
A. Grundrechtsschutz in der Europäischen Union	58
B. Menschenrechtsaussenpolitik als integraler Bestandteil der GASP	58
C. Die Schweiz als Teil einer Wertegemeinschaft	58
D. Einschätzung aus sozialdemokratischer Perspektive	59
E. Intensivierung des Dialogs über Menschenrechtsaussenpolitik mit der EU	59
6.3 Globale Umweltpolitik	60
A. Die Umweltpolitik der EU	60
B. Entscheidende Bedeutung der EU-Umweltpolitik in den neuen Beitrittsländern	62
C. Die Schweiz marschiert schon heute im Gleichschritt der EU	62
D. Beurteilung aus sozialdemokratischer Sicht	62
E. Selbstverpflichtung	63
6.4 Aussenwirtschaftspolitik	64
A. Die Aussenwirtschaftspolitik der EU	64
B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten	65
C. Stärkung des Wirtschaftsstandortes und der Verhandlungsmacht	65
D. Politische Beurteilung aus SP-Sicht	66
E. Forderungen der SP Schweiz	67
6.5 Asyl- und Migrationspolitik gegenüber Drittstaaten	68
A. Ein umfassender Rechtsbestand	68
B. Die Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten steht noch bevor	69
C. Vergleich mit der Situation in der Schweiz	69
D. Politische Beurteilung aus SP-Sicht	70
E. Forderungen der SP Schweiz	70
7 JUSTIZ, INNERES UND GESELLSCHAFT	71
7.1 Justiz und Inneres	71
A. Der Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts	71
B. Der Europäische Haftbefehl und seine Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU	74
C. Die Folgen eines EU-Beitritts	74
D. Beurteilung aus SP-Sicht	75
E. Forderungen der SP Schweiz	77
7.2 Gleichstellungspolitik	78
A. Die EU hat sich vertraglich seit langem für die Gleichstellung verpflichtet	78

B. Die Umsetzung des Gender Mainstreaming in den Mitgliedstaaten der EU	78
C. Vergleich mit der Schweiz	79
D. Beurteilung aus SP-Sicht	79
E. Forderungen der SP Schweiz.....	80
7.3 <i>Soziale Sicherheit</i>	81
A. Soziale Sicherheit in der Europäischen Union	81
B. Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EU	82
C. Die Koordination mit den schweizerischen Systemen der sozialen Sicherheit bereits erfolgt.....	83
D. Beurteilung aus SP-Sicht	83
E. Forderungen der SP Schweiz.....	83
7.4 <i>Schutz der Arbeitnehmenden</i>	84
A. Der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU.....	84
B. Schutz der Arbeitnehmenden in den Mitgliedstaaten der EU.....	85
C. Situation bei einem Beitritt der Schweiz	85
D. Beurteilung aus SP-Sicht	85
E. Forderungen der SP Schweiz.....	86
7.5 <i>Mitwirkung der Arbeitnehmenden</i>	87
A. Die Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU.....	87
B. Die Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten der EU.....	87
C. Die Schweiz hat sich stark vom europäischen Recht über die Mitwirkung inspirieren lassen	87
D. Beurteilung aus SP-Sicht	88
E. Forderungen der SP Schweiz.....	88
7.6 <i>Forschung und Bildung</i>	89
A. Massive Aufstockung der finanziellen Mittel für Bildung und Forschung.....	89
B. Fördern statt Verordnen – weiche Instrumente in der Bildungspolitik.....	90
C. Fehlende Mitentscheidung bei der Festlegung der Bildungs- und Forschungsprogramme	90
D. Beurteilung aus SP-Sicht	91
E. Forderungen der SP Schweiz.....	92
8 WAREN- UND PERSONENVERKEHR, LANDWIRTSCHAFT UND KOHÄSION	95
8.1 <i>Warenverkehr</i>	95
A. Der freie Warenverkehr und das Wettbewerbsrecht der EU	95
B. Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten und unvollständige «Vollendung» des Binnenmarktes.....	96
C. Änderungen bei einem EU-Beitritt der Schweiz	97
D. Beurteilung aus SP-Sicht	97
E. Forderung der SP Schweiz	98
8.2 <i>Gemeinsame Agrarpolitik</i>	99
A. Vereinheitlichte Politik und Gemeinsamer Markt.....	99
B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU.....	101
C. Die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen eines EU-Beitritts der Schweiz.....	101
D. Beurteilung aus SP-Sicht	103
E. Forderungen der SP Schweiz.....	104
8.3 <i>Personenfreizügigkeit</i>	105
A. Von der Personenfreizügigkeit zu den Sozialrechten und der Unionsbürgerschaft.....	105
B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU.....	108
C. Änderungen bei einem EU-Beitritt der Schweiz	109
D. Beurteilung aus SP-Sicht	110
E. Forderungen der SP Schweiz.....	110
8.4 <i>Wirtschaftliche und soziale Kohäsion und regionaler Ausgleich</i>	111
A. Ziele der europäischen Regionalpolitik und das Programm für die Jahre 2007–2013	111
B. Umsetzung der neuen Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten der EU.....	112

C. Folgen der neuen EU-Regionalpolitik für die Schweiz.....	112
D. Folgen eines EU-Beitritts der Schweiz.....	113
E. Forderungen der SP Schweiz.....	114
9 DIENSTLEISTUNGEN UND INFRASTRUKTUR.....	115
9.1 Dienstleistungen.....	115
A. Die Dienstleistungsfreiheit in der EU.....	115
B. Die zentralen Kritikpunkte und Forderungen der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE).....	117
C. Anpassungsbedarf für die Schweiz.....	118
D. Beurteilung aus SP-Sicht.....	119
E. Forderungen der SP Schweiz.....	119
9.2 Service public.....	120
A. Einleitende Bemerkungen zum Service public aus sozialdemokratischer Sicht.....	120
B. Anforderungen an den Service public.....	120
C. Service public in der EU und Auswirkungen auf die Schweiz.....	122
D. Einschätzung der SP Europa.....	126
E. Forderungen der SP Schweiz.....	126
9.3 Postmarkt.....	129
A. Die Entwicklung des Postmarktes in der EU.....	129
B. Der Postmarkt in den Mitgliedstaaten der EU.....	130
C. Die Wirkung des EU-Beitritts der Schweiz auf den Postmarkt.....	130
D. Beurteilung aus SP-Sicht.....	131
E. Forderungen der SP Schweiz.....	131
9.4 Elektrizitätsmarkt.....	133
A. Die Rechtslage in der EU.....	133
B. Die Strommarktöffnung in Europa – unterschiedliche Umsetzung des Rechtsrahmens.....	134
C. Die Wirkung des EU-Beitritts der Schweiz auf den Elektrizitätsmarkt.....	137
D. Beurteilung aus SP-Sicht.....	137
E. Forderungen der SP Schweiz.....	138
9.5 Telekommunikation.....	139
A. Die Telekommunikationspolitik der EU.....	139
B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU.....	140
C. Anpassungsbedarf für die Schweiz.....	141
D. Beurteilung aus sozialdemokratischer Perspektive.....	142
E. Forderungen der SP Schweiz.....	143
9.6 Verkehrspolitik.....	145
A. Die Verkehrspolitik der EU.....	145
B. Umsetzung in den Mitgliedsstaaten der EU.....	146
C. Die schweizerische Verkehrspolitik ist EU-kompatibel.....	146
D. Beurteilung aus SP-Sicht.....	147
E. Forderungen der SP Schweiz.....	148
10 KAPITALVERKEHR, FINANZPLATZ UND WÄHRUNGSUNION.....	149
10.1 Freier Kapitalverkehr.....	149
A. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der EU.....	149
B. Umsetzung in den neuen Mitgliedstaaten der EU.....	151
C. Die Wirkung des EU-Beitritts der Schweiz im Bereich des Kapitalverkehrs.....	151
D. Beurteilung aus SP-Sicht.....	152
E. Forderung der SP Schweiz.....	153
10.2 Finanzdienstleistungen.....	154
A. Die Regulierung der Finanzdienstleistungen in der EU.....	154
B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU.....	155

C. Der EU-Beitritt stärkt die Position des Finanzplatzes Schweiz.....	155
D. Beurteilung aus SP-Sicht	160
E. Forderung der SP Schweiz	161
10.3 <i>Bankgeheimnis und Schutz der Steuerflüchtlinge</i>	162
A. Off-shore-Schweiz und Steuerhinterziehungsgeheimnis.....	162
B. Instrumente der EU zur Bekämpfung der Steuerflucht und die Schweiz	163
C. Das Bankgeheimnis ist nicht vorab in der EU, sondern in der OECD unter Druck.....	167
D. Beurteilung aus SP-Sicht	167
E. Forderungen der SP Schweiz.....	168
10.4 <i>Währungsunion (Euro)</i>	169
A. Gewinn und Kosten der Gemeinschaftswährung	169
B. Grosse Unterschiede in den nationalen Wirtschaftspolitiken – Opt-out für «Neue» erschwert.....	172
C. Grosser Umsetzungsspielraum nach einem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion	173
D. Beurteilung aus SP-Sicht	173
E. Forderungen der SP Schweiz.....	174
11 FINANZ- UND VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BILANZ	176
11.1 <i>Steuerpolitik</i>	176
A. EU-Steuerpolitik	176
B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU	178
C. Änderungsbedarf in der Schweiz bei einem EU-Beitritt	179
D. Beurteilung aus SP-Sicht	180
E. Forderungen der SP Schweiz.....	182
11.2 <i>Finanzhaushalt</i>	183
A. Der Finanzhaushalt der EG und dessen Finanzierung.....	183
B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU	183
C. Änderungen bei einem EU-Beitritt der Schweiz	184
D. Beurteilung aus SP-Sicht	185
E. Forderungen der SP Schweiz.....	186
11.3 <i>Volkswirtschaftliche Bilanz</i>	187
12 ZUSAMMENFASSUNG UND NÄCHSTE SCHRITTE.....	189
A. Ausgangslage	189
B. Der Bilateralismus stösst an seine Grenzen.....	189
C. Vorteile eines EU-Beitrittes	190
D. Risiken sind auch Chancen – zu den «Nachteilen» eines EU-Beitrittes.....	193
E. Der Reformbedarf in der Schweiz	194
F. Forderungen anlässlich der Beitrittsverhandlungen.....	196
G. Forderungen an die EU im Falle eines Beitritts	197
H. Nächste Schritte – der Fahrplan der EU-Debatte	197

1 Die SP ist die Europapartei

60 Jahre nach Kriegsende ist es an der Zeit, einen realistischen Blick auf die Schweiz und ihre Rolle in der Welt zu werfen. Spätestens die Debatten rings um die Untersuchungen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg haben breiten Bevölkerungsschichten bewusst gemacht, dass die nationale Souveränität der Schweiz nicht primär auf Neutralität und Unabhängigkeit gründet, wie uns dies rechte IsolationistInnen weis machen wollen. Entscheidend ist vielmehr der umfassende, übernationale Ordnungsrahmen, der durch vielfältige Kräfte – staatliche, gesellschaftliche einschliesslich kulturelle Faktoren – mit oder ohne die «offizielle» Schweiz in ihrem nähern und weitem Umfeld bereitgestellt wird. Dieser Ordnungsrahmen war in den 60 Jahren nach Kriegsende einem massiven Wandel unterworfen. Dass er heute europaweit – bei allen Verbesserungsmöglichkeiten – in hohem Mass von Frieden, Demokratie, Wahrung der Menschenrechte und vom europäischen Sozialmodell geprägt ist, ist angesichts der Geschichte dieses Kontinents, von dem in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts zwei vernichtende Weltkriege ausgingen, alles andere als selbstverständlich. Für die SP Schweiz steht ausser Zweifel, dass der Prozess der europäischen Integration dazu in herausragender Weise beitrug. Es ist an der Zeit, dass die Schweiz von ihrem hohen Ross herabsteigt, ja zu Europa sagt und auch auf politisch-gestalterischer Ebene ihren Beitrag zur europäischen Friedens-, Sozial- und Menschenrechtsordnung leistet. Diese Ordnung wird heute mehr denn je durch die Europäische Union geprägt, woran auch erhebliche Krisen, die ihre Entwicklung seit jeher begleiteten, nichts ändern.

Im Zeitalter der Globalisierung spielen sich Veränderungen in der Weltpolitik und der Weltwirtschaft weniger denn je irgendwo 'weit weg' ab, sondern betreffen direkt die Zukunftsperspektiven Europas und der Schweiz. Europa und die Schweiz können durch die Mitgestaltung der Globalisierung wichtige Zeichen setzen – oder viel verspielen. Die Schweiz ist eine kleine offene Volkswirtschaft und setzt sich aussenwirtschaftspolitisch für ein geordnetes arbeitsteiliges Weltwirtschaftssystem ein. Sie rangiert in der globalisierten Weltwirtschaft weit vorne. Umweltkatastrophen, drohende Engpässe in der Erdölversorgung oder Terroranschläge machen allen Bürgern und Bürgerinnen deutlich, dass die Welt ein interdependentes System geworden ist. Wohlstand, Sicherheit und Demokratie in Europa und in der Schweiz hängen in bedeutendem Mass von regionalen und globalen Prozessen ab. Wenn die Schweiz diese Prozesse nicht angemessen mit trägt, wird sie den Ruf 'Rosinenpickerin der Globalisierung' verstärken. Ohne massive Investitionen in die internationale Zusammenarbeit – politisch, konzeptionell, mit ihren Fachleuten und einem ihrem Wohlstand angemessenen Beitrag zum internationalen Lastenausgleich («burden sharing») – setzt die Schweiz nicht nur ihre aussenpolitische Glaubwürdigkeit aufs Spiel. Vielmehr gefährdet sie langfristig die Basis ihres eigenen Wohlstandes, ihrer Sicherheit und ihrer Demokratie.

Für die SP Schweiz gehört der Beitritt der Schweiz zur EU in die Perspektive einer solidarischen Aussenpolitik, in der die Schweiz auf internationaler Ebene ihre nationalen Interessen im Bewusstsein davon wahrnimmt, dass sie in höchstem Mass von der Ordnung einer globalisierten Welt abhängig ist.¹ Die Schweiz muss in ihrem eigenen Interesse zur Schaffung von Fähigkeiten beitragen, die auch unter den Bedingungen der Globalisierung erlauben, poli-

1 Vergleiche das Grundlagenpapier der SP Schweiz, «Für eine wirksame Friedens- und Sicherheitspolitik als Teil einer solidarischen Aussenpolitik», Bern 1998; und das Positionspapier der SP Schweiz, «Globalisierung der Gerechtigkeit», Bern 2003.

tisch gestaltend in die internationale Ordnung einzugreifen. Für die SP Schweiz steht ausser Zweifel, dass die EU eine solche Fähigkeit hat und es sich für die Schweiz lohnt, mit dieser – neben der Uno – für sie wichtigsten globalen Partnerin eine aktive Rolle zu übernehmen.

Die SP Schweiz trägt mit ihrer Europapolitik eine grosse Verantwortung. Sie ist die einzige grosse Partei, die sich beharrlich seit Jahren für eine Öffnung der Schweiz, die Normalisierung der Beziehungen zur EU und einen Vollbeitritt ausspricht. Die SP Schweiz hat ihre Beitrittsperspektive regelmässig aktualisiert und konkretisiert, so in ihrem «Manifest für ein soziales Europa – Für einen EG-Beitritt mit wenig Ausnahmen und viel innenpolitischen Reformen» von 1991,² dem Positionspapier «Für ein soziales, ökologisches und demokratisches Europa – Zusammen mit der Schweiz» von 1995³ und der «Europa-Plattform» im Jahre 2000.⁴ Der Parteitag vom 23./24. Oktober 2004 bekräftigte die Beitrittsperspektive und erteilte den Auftrag, die Europa-Plattform zu aktualisieren. Die Bilateralen Verträge I+II sind sehr gute Verträge. Ohne Mitentscheidungsrechte und ohne vollständigen Zugang zum Binnenmarkt bleiben aber politisch-institutionell und wirtschaftlich einschneidende Lücken offen. Die Rolle der Schweiz in Europa kann auf dem bilateralen Weg nicht geklärt werden.⁵

Die SP will deshalb weitergehen. Sie setzt alles daran, dass der Bundesrat rasch Beitrittsverhandlungen aufnimmt und das Verhandlungsmandat zentrale sozialdemokratische Werte berücksichtigt. Auch der Bundesrat weiss, dass ohne die Linke Vorlagen zur Öffnung der Schweiz an der Urne nicht zu gewinnen sind. Öffnung und innere Reformen lassen sich nicht trennen. Am Ende der Beitrittsverhandlungen muss ein Ergebnis vorliegen, das die Linke überzeugt und gleichzeitig über diese hinaus im Volk eine Mehrheit findet. Das Ziel der hier vorliegenden Europa-Plattform besteht darin zu klären, was ein Beitritt der Schweiz zur EU aus SP-Sicht konkret bedeutet, welches Mandat den Beitrittsverhandlungen der Schweiz zur EU zugrunde liegen soll und welche inneren Reformen die Schweiz gleichzeitig demokratischer, sozialer und ökologischer machen und in die EU führen.

Die SP-Basis hat die öfFnungsorientierte Europa-Politik der Partei stets in hohem Masse mitgetragen. Laut Meinungsumfragen tragen Personen, die Sympathien für die SP hegen, in europapolitischen Abstimmungen von allen Parteien regelmässig am meisten Ja-Stimmen bei. In der Schengen-Abstimmung vom 5. Juni 2005 waren dies 82% (FDP 79%, CVP 72%), während 92% der SVP-AnhängerInnen die Abkommen ablehnten.⁶ Am 25. September 2005, als 56% der Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten zustimmten, waren es 89% (CVP 81%, FDP 74%). Dasselbe Bild zeigte sich bei der Abstimmung über die Bilateralen I vom 21. Mai 2000: 93% der SP-Sympatisierenden stimmten zu – gegenüber 83% bei der FDP und 69% der CVP; 76% der SVP-Sympatisierenden lehnten ab.⁷ Meinungsumfragen stellen regelmässig klar: Wer sich politisch als links einstuft, ist

2 Verabschiedet vom SP Parteitag vom März 1991, erschienen in der Reihe Fakten und Argumente, Nr. 1, Mai 1991.

3 Europa-Plattform, verabschiedet vom SP Parteivorstand am 24. Juni 1995.

4 Europa-Plattform, verabschiedet vom SP Parteivorstand am 22. Januar 2000, erschienen in der Reihe Pressedienst, Sonderausgabe Nr. 534 vom 22. 3. 2000.

5 Europa-Papier «Ja zur Interessenwahrung der Schweiz in Europa: Nach den bilateralen Verträgen II, Beitrittsverhandlungen mit der EU», verabschiedet am SP Parteitag vom 23./24. 10. 2004 in Naters/Brig. Die Geschäftsleitung leitete den Auftrag am 19. 11. 2004 an die Fachkommission für Aussenpolitik weiter und wählte am 11. 3. 2005 eine Redaktionskommission: Ständerätin Christiane Brunner, Nationalrat Mario Fehr, Prof. Laurent Goetschel und Geschäftsleitungsmitglied Philipp Müller. Peter Hug sorgte für die Koordination.

6 GfS, Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 5. Juni 2005.

7 H. Hirter / W. Linder, Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 21. Mai 2000.

mehrheitlich für einen EU-Beitritt.⁸ Seit den nationalen Wahlen von 1999 gehört die Europapolitik zu den wichtigsten Themenfeldern, die an der Urne über den Wahlerfolg der grossen Parteien in der Schweiz entscheiden.⁹ Die SP kann mit einer konstruktiven, mit inneren Reformen verknüpften Europapolitik, die weitere Bürgerinnen und Bürger in diesem Lande anspricht und überzeugt, nur gewinnen – als Partei, für die Zukunft der Schweiz und darüber hinaus.

Wichtige Verbündete der SP in dieser Position ist die Konferenz der Kantonsregierungen, die sich am 12. März 2004 gestützt auf einen gehaltvollen Bericht erneut unmissverständlich für den EU-Beitritt der Schweiz ausgesprochen hat: «Die Kantonsregierungen unterstützen einen Entscheid des Bundesrates, zur gegebenen Zeit konkrete EU-Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.» Die Konferenz der Kantonsregierungen kritisiert gleichzeitig den Bundesrat, er halte zwar «weiterhin am Ziel eines EU-Beitritts fest, unterlässt es aber entgegen seiner eigenen Ankündigungen weitestgehend, die hierfür notwendigen inneren Reformen in die Wege zu leiten.» Für die Konferenz ist ungewiss, ob die Unterstützung des bilateralen Weges «weiter bestehen wird, wenn weitere bilaterale Abkommen die Übernahme von geltendem und zukünftigem EU-Recht ohne Mitbestimmung der Schweiz bei der Erarbeitung dieser Erlasse umfassen», und warnt: Sollte die Schweiz immer mehr EU-Recht übernehmen, ohne dieses gleichberechtigt mit zu gestalten, «und allenfalls auch noch finanzielle Beiträge zur Kohäsion innerhalb der EU leisten, ist nicht auszuschliessen, dass die EU mittelfristig kein Interesse an einem EU-Beitritt der Schweiz mehr hat.»¹⁰

Die so genannten Mitteparteien leisten sich demgegenüber in der Europapolitik einen beispiellosen Slalomkurs. Die CVP sprach sich in ihrem Europakongress vom 4. April 1998 klar für den EU-Beitritt aus und beschloss 2001 die JA-Parole zur Volksinitiative «Ja zu Europa!». Der FDP-Parteitag vom 24. Oktober 1998 erklärte im Papier «Vision Schweiz 2007» das Ziel, die Schweiz solle 2007 Mitglied der EU sein; 2001 sagten fünf FDP-Kantonalparteien «Ja zu Europa!». Heute ist die Europapolitik in beiden Parteien stark umstritten.

Auch der Bundesrat bezeichnete am 15. November 2000 in seinem aussenpolitischen Bericht «den Beitritt zur Union als wichtiger denn je zuvor» und kündigte an, die Schweiz nehme in der Legislaturperiode 2003–2007 mit der EU Beitrittsverhandlungen auf.¹¹ In seinen Legislaturzielen 2003–2007 kündigte der Bundesrat aber lediglich noch an, in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode einen Bericht über die Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts vorzulegen. Für die SP steht fest:

1. Der bundesrätliche Bericht über die Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts muss seriös und umfassend erarbeitet werden und eine breite Debatte ermöglichen.
2. Der Bericht soll auch auf die Mängel des bilateralen Weges eingehen.
3. Der Bericht muss eine konkrete Strategie und die unverzichtbaren innenpolitischen Reformen aufzeigen, die zu einem EU-Beitritt führen können.

8 Gemäss einer breit angelegten Analyse der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich sprachen sich im Februar 2005 59% aller, die sich politisch als links einstufen, für einen EU-Beitritt aus. 40% aller Befragten sprachen sich in dieser Umfrage dafür aus, der EU «ohne Vorbehalte» beizutreten.

9 Pascal Sciarini, Sibylle Hardmeier, Adrian Vatter (Hg.): Schweizer Wahlen 1999 – Elections fédérales 1999, Bern 2003 zeigten, dass die EU (nebst Asyl, Sozialausgaben und Umwelt) ausschlaggebendes Thema war.

10 Konferenz der Kantonsregierungen: Europa als Herausforderung für den Föderalismus. Skizze für eine europapolitische Strategie der Kantone, 12. 3. 2004.

11 Bundesrat, Aussenpolitischer Bericht 2000, 15. 11. 2000, S. 316 f.

4. Gefordert sind auch die Parteien. Sie müssen aufzeigen, wie ihre europapolitischen Strategien aussehen. Die SP stellt sich dieser Aufgabe mit der vorliegenden Plattform.

Nur wenn der Bundesrat den entschiedenen Willen und das Engagement entwickelt, Beitrittsverhandlungen einzuleiten, kann die Beitrittsfrage konkret werden. Das einzig realistische Szenario für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur EU besteht darin, dass die SP erfolgreich dazu beiträgt, die Europapolitik zu einem zentralen politischen Thema zu machen und damit gleichzeitig deutlich zulegt. Die Europapolitik gehört deshalb zu den zentralen Themen der Partei im Hinblick auf die Wahlen 2007.

In einem breiteren Kontext reiht sich die Europapolitik der SP Schweiz in jene ihrer Schwesterparteien in Europa ein. Sie gehören zu den tragenden politischen Kräften der EU. 8 der 25 Regierungen, die miteinander den Europäischen Rat bilden, werden von sozialdemokratischen Parteien geführt, weiteren 4 Regierungen gehört die SP als Koalitionspartnerin an. Mit 201 Abgeordneten im Europäischen Parlament stellt die SP die zweitgrösste Fraktion. Sieben Mitglieder der Europäischen Kommission und der Generalsekretär des Rates der EU und Hohe Vertreter der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, sind SozialdemokratInnen. Auch Parteien links der SP – wie etwa die Sozialistische Volkspartei in Dänemark – unterstützen heute die EU-Mitgliedschaft vorbehaltlos. Die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE), in der sich die Schwesterparteien aus allen EU-Mitgliedstaaten zusammengeschlossen haben, gehört zu den einflussreichsten Parteien Europas. Sie kämpft dafür, dass die EU sozialer, ökologischer und demokratischer wird und die Globalisierung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und des Gewaltverzichts politisch gestaltet. Die SP Schweiz gehört der SPE als assoziiertes Mitglied an.¹²

Die Schlussfolgerung lautet:

1. Die SP muss in den Wahlen zulegen. Sonst wird sich die Europapolitik der Schweiz nie ändern.
2. Auch wenn die SP deutlich zulegt, braucht sie starke europapolitische Bündnispartner. Sonst wird der Bundesrat nie Beitrittsverhandlungen einleiten.
3. Darüber hinaus setzt sich die SP gegenüber der Öffentlichkeit und der eigenen Wählerschaft für Aufklärungs- und Informationsarbeit ein, um vorhandene Ängste und Missverständnisse gegenüber der EU aus dem Weg zu räumen. Die SP arbeitet mit Nachdruck darauf hin, eine Volksmehrheit vom Sinn eines EU-Beitrittes zu überzeugen.

12 Zur Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) vgl. <http://www.pes.org> und <http://www.socialistgroup.org>.

2 Für die rasche Einleitung von Beitrittsverhandlungen der Schweiz zur EU

Für die rasche Einleitung von Beitrittsverhandlungen der Schweiz zur EU sprechen vorab politische Überlegungen.

2.1 Die grossen Probleme von heute und morgen machen an keiner Grenze halt

Politik ist auch die Bereitstellung öffentlicher Güter. Unter öffentlichen Gütern werden Güter verstanden, von denen alle profitieren und von deren Konsum niemand ausgeschlossen werden kann. Von Frieden oder einer guten Wirtschafts- und Verkehrspolitik beispielsweise profitieren alle – insbesondere auch jene, die nichts zu deren Bereitstellung beigetragen haben. Der Markt wird sich deshalb nie ausreichend um die Bereitstellung öffentlicher Güter kümmern, da sich die damit verbundenen Kosten nicht auf eine definierte Gruppe abwälzen lassen. Dies kann allein der Staat.

Im Zeitalter der Globalisierung ist unübersehbar geworden, dass öffentliche Güter auf allen Ebenen unverzichtbar sind: auf kommunaler, kantonaler, nationaler, kontinentaler und universaler Ebene. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip soll jedes öffentliche Gut, das auf einer tieferen, Bürgerinnen-näheren Ebene bereitgestellt werden kann, nicht nächst höheren Ebenen überlassen werden. Die grossen Probleme von heute und morgen machen aber an keiner Grenze Halt. Es braucht auch auf übernationaler Ebene eine politische Handlungsfähigkeit. In Europa wird diese durch die EU sichergestellt. Die Schweiz profitiert in höchstem Masse von den öffentlichen Gütern, welche die EU bereitstellt, trägt aber wenig zu deren Bereitstellung bei. Anders als jene, die am Steuer sitzen, kann die Schweiz als Trittbrettfahrerin aber auch nichts zur Richtung und Geschwindigkeit sagen. Es liegt im ureigensten nationalen Interesse der Schweiz, dass sie auf allen Ebenen entsprechend ihrem Gewicht und ihren Werten mitentscheiden kann, wo öffentliche Güter bereitgestellt werden, und mitzuwirken, dass alle Probleme auf jener Ebene gelöst werden, wo sie hingehören.

2.2 Mitentscheiden, wo die zentralen Entscheidungen gefällt werden

Während Jahrzehnten haben zahlreiche verschiedene internationale Organisationen einen hohen Einfluss auf die europäische Politik ausgeübt. Vielen von ihnen gehört die Schweiz seit langem an, der Europarat, die Organisation für Wirtschaft und Entwicklung (OECD), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), um nur einige wenige zu nennen. Heute müssen wir nüchtern feststellen: Sie alle leisten in Teilbereichen weiterhin äusserst wertvolle Arbeit. Der zentrale Ort, wo heute in Europa Politik gemacht wird, ist aber die Europäische Union (EU). Die Gemeinschaft transformierte sich im Verlaufe der Jahrzehnte zu einem verfassten politischen System, das auf sämtliche Bereiche des öffentlichen Lebens einwirkt. Nie zuvor hat eine internationale Organisation Rechtsakte erlassen, die auch für Private Rechte und Pflichten begründen.¹³ Dabei wurde möglicherweise teilweise die Entscheidungseffizienz höher gewichtet als die Frage nach der politischen Legitimität. Diese zu erhöhen, bleibt in der EU ein vorrangiges Ziel.

Für die Schweiz ist aber entscheidend, dass sie sich der enormen Fülle an Regeln, die im Rahmen der EU erarbeitet und verabschiedet werden, heute weniger denn je entziehen kann. Die nachfolgenden Kapitel werden im Einzelnen zeigen, dass das «Delta», die «Lücke» zwischen dem schweizerischen Recht und dem Recht der EU bei genauem Hinsehen

13 Zum Prozess der «Konstitutionalisierung» der Gemeinschaft siehe Dieter Freiburghaus: *Wohin das Wegs, Europa?* Bern 2001, S. 36–39.

klein geworden ist. Mit der Einführung der vollen Personenfreizügigkeit und der Mitwirkung im Schengensystem ist diese Lücke nochmals entscheidend verkleinert worden. Der Annäherungsprozess geht weit über die 18 Verträge hinaus, die die Schweiz mit der EU abgeschlossen und in Kraft gesetzt hat.

Die Schweiz kann es sich gar nicht leisten, in entscheidenden Fragen weit vom EU-Recht abzuweichen, da sie als kleine offene Volkswirtschaft in hohem Masse von ihrem näheren und weiteren Umfeld abhängig ist. Dieses Umfeld wird heute mehr denn je von der EU definiert. Der Bund, die Kantone und die Gemeinden in der Schweiz sind deshalb gut beraten, das Diskriminierungspotenzial, das in allzu grossen Abweichungen vom EU-Recht besteht, nicht anwachsen zu lassen. Die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen der Schweiz stimmen dieser Politik regelmässig zu – mit oder ohne genaue Kenntnis davon, wie «EU-freundlich» und «EU-nahe» diese im Grunde ausgestaltet ist.

Diese in der Schweiz beschönigend als «autonomer» Nachvollzug bezeichnete Politik höhlt die schweizerische Souveränität aus, ist intransparent und untergräbt die Möglichkeiten der Einflussnahme im ureigensten nationalen Interesse der Schweiz. Die SP will, dass die Schweiz dort mitentscheidet, wo die – auch für die Schweizer Bürger und Bürgerinnen – zentralen Entscheidungen über die Zukunft Europas fallen. Dies setzt die Vollmitgliedschaft in der EU zwingend voraus.

2.3 Die EU ist das grosse Friedenswerk Europas

Die EU ist das grosse Friedenswerk Europas. Auch 60 Jahre nach Kriegsende darf nicht vergessen werden, dass Deutschland und Frankreich während Jahrhunderten immer wieder in kriegerische Konflikte verwickelt waren. Dass dies heute undenkbar geworden ist, hängt entscheidend davon ab, dass auch fundamentale Meinungsverschiedenheiten heute im Rahmen der europäischen Institutionen gewaltfrei ausgetragen und geregelt werden können. Einen nicht minder zentralen Anteil besitzt die EU an der Überwindung der tiefen Spaltung, die der Kalte Krieg in Europa hinterlassen hat. Die EU nahm am 1. Mai 2004 zehn neue Mitglieder auf. Diese Erweiterung stellt auf dem Weg zu einem sicheren und stabilen Europa einen Meilenstein dar. Selten zuvor konnte ein so schwieriger Neuordnungsprozess so umsichtig, friedlich und erfolgreich stattfinden. Auch wenn sich auf dem Balkan Grenzen des friedlichen Transformations- und Integrationsprozesses zeigten, blieben nach Überwindung von Anfangsschwierigkeiten nationalistische Kriege die Ausnahme. Seit dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan bildet die Beitrittsperspektive zur EU eine entscheidende Grundlage der zwar sehr schwierigen, aber seither insgesamt friedlichen Entwicklung dieser Gesellschaften.

Die EU-Strategien der zivilen Macht und der *soft power* sind für diese Prozesse ausschlaggebend: Diplomatie, ökonomische Anreize, Assoziations- und Beitrittsperspektiven, nachbarschaftliche Kooperation und Rüstungskontrolle. Dominierende Perspektive der EU bleibt die fortschreitende Verrechtlichung der internationalen Politik. Auch im zwischenstaatlichen Verkehr soll nicht das Recht der Stärkeren, sondern die Stärke des Rechts gelten. Die SP Schweiz fordert deshalb auch mit friedenspolitischen Argumenten¹⁴ den Beitritt der Schweiz zur EU: Unser Land kann und soll zum europäischen Friedenswerk beitragen.

14 Vergleiche dazu das friedens- und sicherheitspolitische Konzeptpapier der SP Schweiz, «Armee-Abbau und -Umbau statt blosse Anpassungen», Bern 2005.

Die SP Schweiz verfolgt allerdings Tendenzen, die europäischen Rüstungsausgaben zu erhöhen, mit äusserstem Missfallen. Für die SP ist klar: Europa muss sich einem erneuten weltweiten Wettrennen entziehen und muss als Grossmacht in der weltweiten Politik den Frieden und die internationale Stabilität höher gewichten als die globalen Kapitalinteressen europäischer Grosskonzerne.

2.4 Die EU steht für das Europäische Sozialmodell

Europa und die Europäische Union steht im globalen Vergleich auch für das, was allgemein als das Europäische Sozialmodell bezeichnet wird: ausgebaute Sozialversicherungssysteme, freier Zugang zu Bildung, Gleichberechtigung der Geschlechter, ein rechtlich verbindliches System von Arbeitsbeziehungen und der – zumindest teilweise – Ausgleich ungleicher Lebensentlohnung durch einen sozialen Rahmen über Steuern und Abgaben.¹⁵

Aus dem Blickwinkel anderer Kontinente betrachtet zeichnen sich die EU-Mitgliedstaaten durch ein deutlich höheres Mass an sozialstaatlicher und sozialer Homogenität als andere fortgeschrittene Industriestaaten aus. Die gesamten – öffentlichen und privaten – Aufwendungen für den Sozialschutz in der EU, den USA und Japan entsprechen sich zwar weitgehend. In den EU-Staaten dominieren aber die öffentlichen Ausgaben deutlich, was zu einem sehr viel höheren Mass an sozialer Gleichheit und sozialem Zusammenhalt beiträgt. Die Sozialschutzsysteme in den EU-Staaten weichen zwar voneinander ab. Die Zugehörigkeit der heute 25 Mitgliedstaaten zur Union führte bislang zu keiner durchgreifenden Angleichung der nationalen Sozialschutzsysteme etwa im Sinne einer sozialen Harmonisierung. Die SP Schweiz wird sich deshalb auf allen Ebenen dafür einsetzen, dass in Zukunft Sozial- und Sozialschutzpolitiken innerhalb der EU soweit als möglich abgestimmt und auch längerfristig (unter Berücksichtigung der Differenzen in der wirtschaftlichen Entwicklung und der Kaufkraft) harmonisiert werden. In einem ersten Schritt müssen die obligatorischen Mindestleistungen der einzelnen Sozialstaaten auf ein deutlich höheres Niveau steigen. Das harmonisierte europäische Sozialmodell muss für die Finanzierung der Leistungen in erster Linie auf direkte Steuern zurückgreifen; alle anderen Finanzierungsmodelle sind sozial ungerechter und ineffizienter.

Das Europäische Sozialmodell sieht sich heute aufgrund bedeutender wirtschaftspolitischer Probleme in einer Mehrheit von EU-Mitgliedstaaten massiven Angriffen ausgesetzt. Eine aggressive neoliberale Rhetorik versucht, das ungenügende Wirtschaftswachstum und die Tatsache von 20 Mio. Arbeitslosen als Argument zu nutzen, um bewährte sozialpolitische Errungenschaften in Frage zu stellen. Wie der belgische Ökonom André Sapir in einer vergleichenden Studie¹⁶ aufzeigt, ist eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik mit einem weiteren Ausbau des Sozialstaates kombinierbar, ja das eine bedingt das andere:

- Das nordische Modell (inkl. Österreich und die Niederlande) ist in der EU am erfolgreichsten. Es kombiniert eine niedrige Arbeitslosigkeit mit einem niedrigen Armutsrisiko. Einschneidende wirtschaftspolitische Reformen erhöhen Wachstum und Beschäftigung.

15 Alle diese Themen werden weiter hinten im Einzelnen diskutiert; vergleiche u. a. die Kapitel 7.2 Gleichstellungspolitik, 7.3 Sozialpolitik, 7.4 Gesundheitspolitik, 7.5 Arbeitnehmerschutz und Mitbestimmung, 7.6 Forschung und Bildung, 7.7 Steuerpolitik und Erhöhung der Mehrwertsteuer, 8.4 Wirtschaftliche und soziale Kohäsion und regionaler Ausgleich, 9.2 Service public.

16 André Sapir: Globalisation and the Reform of European Social Models, Bruxelles 8. 9. 2005, http://www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/working_papers/SapirPaper080905.pdf

Gleichzeitig sorgen hohe Sozialausgaben, eine aktive Arbeitsmarktpolitik und starke Gewerkschaften für den unverzichtbaren sozialen Schutz und die politische Zustimmung.

- Das angelsächsische Modell (Irland, Grossbritannien, z.T. Portugal) setzt vorwiegend auf wirtschaftspolitische Reformen. Die Beschäftigungsquote steigt zwar deutlich, aber auch das Armutsrisiko und die Ungleichheit. Die Lohnunterschiede nehmen zu, die Sozialhilfe ist bloss ein letzter Ausweg, und die Gewerkschaften sind geschwächt.
- Im kontinentalen Modell – allen voran in Deutschland und Frankreich – senken grosszügige Arbeitslosen- und Rentenversicherungen sowie allgemeinverbindliche Kollektivverträge das Armutsrisiko. Die Beschäftigungsquote ist aber klar zu niedrig.
- Im mediterranen Modell – Italien, Spanien, Griechenland – ist sowohl die Arbeitslosigkeit als auch das Armutsrisiko gross. Die Sozialausgaben sind niedrig und auf Altersrenten – darunter falsche Anreize zu Frühpensionierungen – konzentriert.

Der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE), den Gewerkschaften und anderen fortschrittlichen Kräften ist es bisher gelungen, die heftigsten neoliberalen Angriffe gegen das europäische Sozialmodell abzuwehren. So wies der Europäische Rat im Juni 2005 nach harten Auseinandersetzungen den Entwurf der so genannten Bolkestein-Richtlinie zur Neubearbeitung an die Kommission zurück. Diese wollte den Dienstleistungssektor ohne ausreichende soziale Schutzmassnahmen und mit ungeeigneten Methoden liberalisieren. Damit fand sie auch im Europäischen Parlament keine Mehrheit. Für die SPE bildet die Diskussion über die Erneuerung des europäischen Sozialmodells ein Schwerpunkt ihrer politischen Arbeit. Der SPE-Kongress vom 7./8. Dezember 2006 wird darüber ein umfassendes Positionspapier verabschieden.¹⁷

In der EU besteht eine ähnliche politische Ausgangslage wie in der Schweiz. Hier müssen Öffnungsschritte ebenfalls zwingend mit innenpolitischen Reformen und ausreichenden sozialen Schutzmassnahmen kombiniert werden, um Mehrheiten zu bilden. Die Abstimmungen über die Bilateralen I, Schengen und die Erweiterung der Personenfreizügigkeit zeigten klar auf, dass eine Mehrheit des Schweizer Volkes einer Öffnung der Schweiz zustimmt, sofern diese Öffnung mit innenpolitischen Reformen und ausreichenden sozialen Schutzmassnahmen verknüpft ist. Die bürgerlichen Parteien müssen deshalb von einer Politik Abstand nehmen, die nur den Staats- und Sozialabbau propagiert. Innenpolitische Reformen und soziale Schutzmassnahmen sind unverzichtbar, um die – angesichts der Globalisierung unumgängliche – weitere Öffnung der Schweiz voran zu bringen.

Die helvetische Binnenperspektive verleitet allerdings möglicherweise dazu zu übersehen, dass die Schweiz im europäischen Vergleich eher in der Nähe des angelsächsischen als des nordischen Modells anzusiedeln ist. Die flankierenden Massnahmen zur Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU bildeten im Kern eine überfällige Nachbesserung des im europäischen Vergleich ungenügenden internen Arbeitsrechtes und Arbeitsschutzes in der Schweiz. Die schweizerischen Bestimmungen gegen Lohn- und Sozialdumping mussten mit der Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU auch deshalb verstärkt werden, weil die Schweiz auf dem Gebiete des Arbeitsrechtes und Arbeitsschutzes im Vergleich mit der EU einen bedeutenden Nachholbedarf aufwies.

17 Vergleiche auch die Broschüre der SPE: Soziales Europa, Erste Beiträge zur Debatte, Brüssel, Oktober 2005, http://www.pes.org/downloads/Brochure_Social_Europe_1_DE.pdf

2.5 Die von der EU weltpolitisch vertretenen Positionen stehen jener der SP nahe

Die EU vertritt auf globaler Ebene zugunsten der Menschenrechte, Entwicklung, Umwelt, Friedensförderung und weiteren Kernanliegen der Aussenpolitik Positionen, die jener der Schweiz und der SP näher sind als jene irgend einer anderen Weltmacht.¹⁸

Die EU und ihre Mitgliedstaaten kommen für 55 Prozent der weltweit geleisteten öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) auf. Die EU trug im Jahre 2000 entscheidend zur Festlegung der Millenniums-Entwicklungsziele bei und ist in der Armutsbekämpfung ebenso führend wie in den Massnahmen zur Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und Tuberkulose, also jener arbeitsbedingten Krankheiten, die in zunehmendem Masse die menschliche Sicherheit und die Menschenrechte beeinträchtigen. Die EU setzt sich nachdrücklich für die Gewährleistung einer abgeschlossenen Grundschulbildung für alle Kinder, insbesondere Mädchen, bis 2015 ein, ohne andere Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung zu vernachlässigen, und bekämpft im Rahmen ihrer strategischen Partnerschaft mit der Internationalen Arbeitsorganisation die Kinderarbeit. Zur Finanzierung dieser Anstrengungen legte die EU am 29. Mai 2005 das Ziel fest, ihre öffentliche Entwicklungshilfe bis 2010 auf 0,56% und bis 2015 auf 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. In absoluten Zahlen bedeutet dies eine Verdoppelung der EU-Entwicklungshilfe (Union und Mitgliedsländer zusammengenommen) von heute 40 auf 80 Mrd. US-Dollar im Jahre 2010. Zum Vergleich: Die Schweiz leistet gegenwärtig bloss 0,41% ihres BNE für Entwicklungshilfe – und auch dies nur aufgrund statistischer Tricks. Trotzdem lehnte der Bundesrat bisher jede Diskussion über eine allfällige Erhöhung der schon 1992 festgelegten Zielgrösse von 0,4% ab. Dies entspricht einer Abkehr vom jahrelang aufrechterhaltenen Bekenntnis des Bundesrates zu einer progressiven Erhöhung der Aufwendungen für die Entwicklungshilfe.

Die EU bettet ihre Strategien zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in ihre Aussenpolitik zur Demokratisierung, Friedensförderung und sicherheitspolitischen Stabilisierung ein. Die Kommission will in den Jahren 2007–2013 vier neue Finanzierungsinstrumente für die Aussenhilfe einführen: die Heranführungshilfe für Massnahmen in derzeitigen und künftigen Kandidatenländern; das europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument für Drittländer, die in die Nachbarschaftspolitik einbezogen sind; das Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit allgemeiner Ausrichtung; und das Stabilitätsinstrument für Krisensituationen. Gemeinsam mit den bestehenden Instrumenten der humanitären Hilfe und der makrofinanziellen Hilfe soll so die Kohärenz, Flexibilität und das Profil der EU-Aussenhilfe deutlich gestärkt werden. In der Schweiz fehlen diese Politiken teilweise gänzlich oder sind untereinander kaum koordiniert. Die Schweiz kann sich ausserhalb der EU auch nicht sinnvoll an diesen Politiken beteiligen.

In Bezug auf die Querschnittsthemen, die für die Beziehungen mit den Entwicklungsländern relevant sind, misst die EU der Gleichbehandlung der Geschlechter in allen wichtigen Strategien der internationalen Zusammenarbeit einen hohen Stellenwert bei. Sie arbeitet auf operativer Ebene über dezentrale Strukturen intensiv mit nichtstaatlichen Akteuren zusammen und gehört auch im Bereich der nachhaltigen Entwicklung – etwa bei der Umsetzung der am Weltgipfel von Johannesburg eingeleiteten Massnahmen – zu den weltweit führenden Akteurinnen. Die EU verfolgt ein innovatives Konzept, um gegen das Problem des illegalen Holzeinschlags und des Handels mit Holz und Holzzeugnissen illegaler Herkunft vorzugehen.

18 Vergleiche dazu auch unten die Kapitel 6.1 bis 6.5.

Auch im Rahmen des Kyoto-Protokolls, das mit konkreten Zielgrössen zur Senkung Klima gefährdender Emissionen den Klimaschutz verstärkt, ist die EU – im Gegensatz zu Staaten wie die USA oder Australien – eine weltweit führende Akteurin.

Auch in der Menschenrechtspolitik gehört die EU auf UNO-Ebene zu den wichtigsten Stimmen. Die Union hat sich verpflichtet, den politischen Dialog mit bestimmten Ländern oder Ländergruppen zu intensivieren, um den Schutz der Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Demokratie voranzubringen. Sie unterstützte im Unterschied zu den USA Massnahmen zugunsten des Internationalen Strafgerichtshofs und setzte sich überwiegend mit zivilen Mitteln für freie und demokratische Wahlen (etwa in Afghanistan, Belarus, Kosovo, Ukraine) ein, um dort Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Die Union unterstützt politisch und finanziell die friedliche Konfliktregelung im Einklang mit dem Völkerrecht. Ein Schwerpunkt der Hilfsstrategie liegt laut EU-Kommission auf «vergessenen Krisen» in Gebieten wie z. B. Westsahara und Tschetschenien, wobei in diesem Fall falsche Rücksichtnahmen auf den russischen Präsidenten Wladimir Putin bisher eine kohärente Politik verhinderten. Auch in der Politik zur Nichtverbreitung von Atomwaffen und der Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen verfolgt die Union eine aktive und – im Unterschied zu den USA – am Völkerrecht orientierte Politik.

Die Schweiz stimmt ihre Aussenpolitik bereits heute auf vielen Gebieten mit jener der EU ab. Die Wertegemeinschaft der Schweiz mit der EU geht weit über die mit anderen globalen Akteuren geteilten Werte hinaus. Will die Schweiz die Globalisierung sozial, ökologisch und friedenspolitisch gestalten, so wird sie innerhalb der EU mehr erreichen können als ausserhalb.

2.6 Die Schweiz kann von einem EU-Beitritt auch wirtschaftlich nur profitieren

Die unvollständige Teilhabe am EU-Binnenmarkt schadet der Schweizer Wirtschaft. Das Nein zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) – d.h. das Nein zur wirtschaftlichen Integration in den europäischen Binnenmarkt – war ein Entscheid mit schwerst wiegenden wirtschaftspolitischen Folgen. Eine verfehlte Geldpolitik der Nationalbank verstärkte in den 90er Jahren zusätzlich die konjunkturellen Probleme der Schweizer Wirtschaft. Nach dreizehn Jahren Erfahrung ausserhalb des EWR muss nüchtern festgestellt werden: Die Schweiz weist seit 1990 das tiefste Wirtschaftswachstum aller OECD-Staaten auf.

Die Antwort muss im Ankurbeln der Wirtschaft liegen und nicht im Sozialabbau. Die ehemaligen EFTA-Staaten, die 1995 der EU beigetreten sind – Österreich, Schweden und Finnland – haben uns die Vorteile der Integration in die EU vorgeführt. Ihre Wachstumszahlen sind konstant höher, seitdem sie in die EU integriert sind. Laut Studien wächst Österreich dank dem EU-Beitritt jährlich um 0,42 Prozentpunkte stärker als wenn es der EU nicht beigetreten wäre.¹⁹ Österreich erzielte zwischen 1990 und 2004 in der Summe ein um 25,3 Prozentpunkte höheres Wirtschaftswachstum als die Schweiz. Die österreichische Landwirtschaft ist heute wettbewerbsfähiger als die schweizerische, bei der Entwicklung modernster Technologien laufen Schweden und Finnland der Schweiz den Rang ab.²⁰

Die nachfolgende Analyse wird im Einzelnen aufzeigen: Zahlreiche Reformen, für die sich die SP Schweiz ohnehin einsetzt, bringen die Schweiz gleichzeitig dem EU-Beitritt näher.

19 Austriaperspektiv: 10 Jahre EU-Referendum in Österreich.

20 Vergleiche auch SP Schweiz, Wirtschaftskonzept 2005/06, Europakapitel «Mit dem EU-Beitritt zurück auf den Wachstumspfad. Der Alleingang führt in die wirtschaftliche Sackgasse».

Und viele Reformen, die der EU-Beitritt auslösen wird, sind ohnehin sinnvoll und notwendig. Der EU-Beitritt kann zwar nicht alle wirtschaftspolitischen Probleme der Schweiz lösen. Ohne EU-Beitritt ist aber mit einer Fortsetzung der wirtschaftlichen Stagnation zu rechnen, die die Schweiz seit der Ablehnung des EWR-Beitritts erlebt.

Die wirtschaftliche Stagnation wird von rechtskonservativer Seite als Hauptargument benutzt, um einerseits einen weiteren sozialpolitischen Abbau zu begründen und durchzusetzen und verstärkt andererseits die Politik, auf eine «Offshore-Rolle» der Schweiz in der Weltwirtschaft hinzuarbeiten: eine Schweiz, die nicht mehr auf die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts achtet, sondern dieses möglichst «helvetisiert» bzw. «mondialisiert» und die so genannten «Vorteile» der EU-Nichtmitgliedschaft kapitalisiert. Die SP lehnt jede Entwicklung in Richtung einer «Offshore-Schweiz» ab, weil dieser Weg a) auf einer aussenpolitischen Selbstüberschätzung beruht: die Schweiz kann ihre nationalen Interessen nur mit und nicht gegen die Völkergemeinschaft durchsetzen; b) die guten Beziehungen der Schweiz zu ihren wichtigsten Partnerstaaten gefährdet und die Schweiz damit unnötigerweise gefährlichen Retorsionsmassnahmen aussetzt; c) einseitig im Interesse des Finanzplatzes liegt, zu Lasten des Werkplatzes Schweiz geht und die sozialen Errungenschaften gefährdet.

3 Die Schweiz steht vor einer zentralen Weichenstellung

3.1 Der Bilateralismus stösst an enge institutionelle Grenzen

Die Schweiz steht nach dem erfolgreichen Abschluss der Bilateralen II vor einer zentralen europapolitischen Weichenstellung. Mit dem Freihandelsabkommen von 1972, dem Versicherungsabkommen, den 7 Abkommen der Bilateralen I und den 9 Abkommen der Bilateralen II verfügt die Schweiz über 18 gute Verträge, die die Beziehungen zur EU für alle Bürger und Bürgerinnen spürbar vereinfachen. Im institutionellen Bereich ist der bilaterale Weg aber mit bedeutenden Nachteilen verbunden: dem Zwang, sich der dynamischen Rechtsentwicklung in der EU fortlaufend anpassen zu müssen, ohne darüber mitentscheiden zu können.

Sichtbar wird dieses Defizit u.a. beim Vollzug der bilateralen Verträge. Dieser wird institutionell durch Gemischte Ausschüsse sichergestellt. Für jeden Vertrag gibt es einen anderen Gemischten Ausschuss. Sie treffen sich in der Regel zwei Mal jährlich. Bei 18 Abkommen bedeutet dies, dass die Schweiz praktisch alle zwei Wochen in irgend einem anderen Gemischten Ausschuss mit der EU verhandelt. Federführend sind jeweils die fachlich zuständigen Bundesämter. Somit sind immer wieder andere Departemente betroffen. Eine wechselseitige Information zwischen den Gemischten Ausschüssen findet kaum statt, eine wirksame Koordination ist nicht gewährleistet, kreuzweise Verhandlungsformen – wenn Du mir hier entgegenkommst, mach ich Dir dort Zugeständnisse – sind damit ausgeschlossen. Die Mitentscheidungsrechte des Parlaments sind vollkommen ungenügend. Auch wichtige Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse mit Recht setzendem Charakter müssen vom Parlament nicht genehmigt werden. Meist wird es darüber nicht einmal informiert. Dies alles ist zwar praktikabel, aber sehr kompliziert, in demokratischer Hinsicht höchst unbefriedigend und erschwert eine wirksame Wahrnehmung Schweizerischer Interessen gegenüber der EU. Nur ein Beitritt kann das Verfahren transparent machen, demokratisieren, vereinfachen und ermöglichen, die eigenen Interessen dann und dort durchzusetzen, wo dies am wirksamsten möglich ist.

Der Bilateralismus ist im Vergleich zur Mitgliedschaft undemokratisch: Die Bevölkerung wird weder zur Auswahl von Verhandlungsthemen noch zur Verhandlungsführung befragt. Dies ist so, weil die Europapolitik als Teil der «normalen» Aussenpolitik gilt, in der vor allem Bundesrat und Verwaltung das Sagen haben. Dabei greifen die Beziehungen zur EU tief in das Alltagsleben hinein und bedürften deshalb einer viel breiteren demokratischen Beteiligung. Dies ist nur über eine Mitgliedschaft in der EU möglich.

Für die SP ist klar, dass sich mit den bilateralen Verträgen II die Ära des Bilateralismus zu Ende neigt. Gründe dafür sind der grosse Verhandlungsaufwand, der geringe Verhandlungsspielraum und der mit der Weiterentwicklung der Abkommen verbundene Mangel an formeller Mitentscheidungsmöglichkeit. Zwar machte die EU mit im Assoziationsvertrag zu Schengen erstmals gewisse Zugeständnisse und gewährte der Schweiz ein gestaltendes Mitspracherecht. Mit einem Mitentscheidungsrecht hat dies jedoch nichts zu tun.

Die Schweiz betrachtet die Union zu Unrecht als eine Anhäufung verschiedener Politiken, an denen teilzunehmen – à la carte natürlich – sie ein Anrecht zu haben glaubt. Zwar ist die EU der Schweiz bisher immer wieder weit entgegengekommen. Die grundsätzliche Beitrittsperspektive war dafür aber entscheidend. Wer den Rückzug des Beitrittsgesuchs von 1992 fordert, gefährdet deshalb die guten Beziehungen der Schweiz zur EU. Die bundesrätliche Bei-

trittsperspektive trug wesentlich zur Bereitschaft der EU bei, mit der Schweiz so gute Verträge abzuschliessen, wie sie mit den Bilateralen I und II vorliegen.

Die Teilintegration der Schweiz in die EU funktioniert nur, solange auf beiden Seiten materiell dasselbe Recht angewandt wird. Konkret ist es aber die Schweiz, die ihr Recht fortlaufend an jenes der EU anpasst. Dieser Zwang wird sich in Zukunft verstärken: Die bestehenden bilateralen Abkommen sind in der Regel statisch, das heisst, die Gleichwertigkeit des schweizerischen und europäischen Rechtssystems ist nur zur Zeit des Vertragsabschlusses gegeben. Wo immer sich die Normen weiterentwickeln, entsteht ein Problem: Entweder laufen die Rechtsräume erneut auseinander, oder die Schweiz passt sich wieder an.

Der Bilateralismus hat deshalb in einer dynamischen Betrachtungsweise nichts mehr mit seinem ursprünglichen Wortsinn zu tun, nämlich der Regelung der Beziehung zwischen souveränen und gleichwertigen Staaten. Vielmehr verstärkt er die einseitige Abhängigkeit der Schweiz. Entweder tritt die Schweiz der EU bei und kommt damit in den Genuss der vollen Mitentscheidungsrechte. Oder sie wird das einzige Land Europas, das freiwillig darauf verzichtet, im politischen Verband, der ihr Schicksal weitgehend bestimmt, seine Mitentscheidungsrechte wahrzunehmen.²¹

Dass der bilaterale Weg nur im Hinblick auf die Beitrittsperspektive Sinn macht, bildete bis anhin auch die – allerdings wenig eindeutige – Position des Bundesrates. Er zog deshalb das 1992 eingereichte Beitrittsgesuch nie zurück und hielt in seinen aussenpolitischen Berichten stets am «strategischen Ziel» bzw. «langfristigen Ziel» des EU-Beitritts fest. Die bilateralen Verträge haben die Schweiz durchaus näher an die EU herangeführt. Sie senkten aber auch das Interesse der EU an einem Beitritt der Schweiz, da diese EU-Recht offensichtlich auch ohne Beanspruchung von Mitentscheidungsrechten zu übernehmen bereit ist. Ausnahmeregelungen, die in den bilateralen Verträgen bereits ausgehandelt und erreicht wurden, dürften bei einem Beitritt beibehalten werden – eventuell sogar leichter, als wenn diese anlässlich von Beitrittsverhandlungen neu ausgehandelt werden müssten.

Die SP hat trotz schweren grundsätzlichen Bedenken gegenüber dem bilateralen Weg bisher jeden Schritt unterstützt, der geeignet war, die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU auch unterhalb der Beitrittsschwelle zu normalisieren. Die Bedenken gegenüber dem bilateralen Weg sind durch die Entwicklung aber nicht kleiner, sondern grösser geworden.

3.2 Unhaltbarer Reformstau – neue Verhandlungsbegehren der Schweiz und der EU

Ein weiteres gewichtiges Argument, das gegen den bilateralen Weg spricht, besteht in dessen Schwerfälligkeit. Allein im Jahr nach Abschluss der bilateralen Verhandlungen II tauchten über 30 neue – gewichtigere und weniger gewichtige – bilaterale Verhandlungsbegehren auf. Die einen stellte die Schweiz – konkret verschiedenste Bundesämter aus allen Departementen – die anderen die EU. Weil der Bundesrat fürchtete, andernfalls die Genehmigung der Bilateralen II in Parlament und im Volk zu stören, schob er die meisten Begehren aber auf die lange Bank. Zudem schloss er in seinen Legislaturzielen 2003–2007 von vorneherein aus, vor 2007 Verhandlungen über bilaterale Verträge III zu führen wollen. Folge sind ein unhaltbarer Reformstau und eine Schwächung der Schweizer Verhandlungsposition gegenüber der EU. Paketweise Verhandlungen würden dank der Möglichkeit von Querkonzessionen eine wirkungsvollere Interessenvertretung ermöglichen. Nur wenige Themen wie die Mitwirkung am satellitengestützten Navigationssystem – ein Begehren der EU – und der Bei-

21 Zu dieser Argumentation Dieter Freiburghaus, Ist der Bilateralismus am Ende? In: NZZ Nr. 122, 28. 5. 2004.

tritt zur Europäischen Agentur für Flugsicherheit – ein Begehren der Schweiz – gleiste der Bundesrat – gewissermassen unterhalb des europapolitischen Radars – noch vor der Abstimmung über die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf. In anderen Fällen wie der Anerkennung der Medikamentenzulassung oder der regionalen Patentererschöpfung lehnte er bilaterale Verhandlungen mit der EU von vorneherein ab. In noch weiteren Fällen wie der Beseitigung technischer Handelshemmnisse zieht der Bundesrat den autonomen Nachvollzug vor. In all diesen Fällen schwächt die Furcht vor Verhandlungen mit der EU die Möglichkeit, Schweizer Interessen in Brüssel wirkungsvoll durchzusetzen.

A. Kohäsion/Osthilfe

Der Bundesrat veröffentlichte am 31. März 2004 die Botschaft 04.021 zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und traf den Vorentscheid, dass dieses auch als Rechtsgrundlage für die Kohäsionsleistungen dienen soll. Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates sistierte die Beratungen bis nach den europapolitischen Abstimmungen. Später wird der Bundesrat dem Parlament zwei Botschaften zuleiten, in denen er einen Rahmenkredit für die Osthilfe und für die Kohäsionszahlungen der Schweiz beantragen wird. Der grösste Teil der Osthilfe ist wie die Südhilfe nach OECD-Kriterien an die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) anrechenbar, nicht aber der Beitrag an die EU-Kohäsion. Für die SP ist entscheidend, dass die Kohäsion nicht zu Lasten der Süd- und Osthilfe finanziert wird. Vielmehr sind die Erträge aus der Zinsbesteuerung, die Dublin-bedingten Einsparungen im Asylbereich, die osterweiterungs-bedingten zusätzlichen Steuereinnahmen und die (im Hinblick auf den Kohäsionsbeitrag vorgenommene) Kürzung der Osthilfe in der Höhe von 400 Mio. Franken zur Finanzierung der Kohäsionsbeiträge heranzuziehen.

B. Medikamentenzulassung

Die SP Fraktion stellte im März 2005 im Rahmen eines Vorstosspaketes über Kaufkraft und Preise die Forderung auf, die Medikamentenpreise auf europäisches Niveau zu senken. Ein zentrales Instrument besteht darin, dass die Schweiz die Medikamentenzulassung der Europäischen Arzneimittel-Agentur (European Medicines Agency, EMEA) anerkennt. Es ist auf Dauer ineffizient und schwer verständlich zu machen, weshalb die gleichen multinationalen Pharmakonzerne ihre gleichen Arzneimittel in der Schweiz Swissmedic mit den genau gleichen wissenschaftlichen Unterlagen und Dokumentationen wie der EMEA zur Zulassung unterbreiten müssen. Dies dient einzig der Marktabschottung, d. h. dem überhöhten Schweizer Pharmapreisniveau, nicht aber der Medikamentensicherheit.²² Die Anerkennung der EMEA-Medikamentenzulassung setzt bilaterale Verhandlungen mit der EU voraus.

C. Regionale Patentererschöpfung/Parallelimporte

Ein zweites zentrales Instrument zur Senkung der Preise von Medikamenten und weiterer Güter auf europäisches Niveau besteht darin, die gegenseitige regionale Erschöpfung für patentierte Produkte einzuführen und damit Parallelimporte patentierter Produkte zuzulassen. Auch dies setzt Verhandlungen mit der EU voraus, da das Freihandelsabkommens der Schweiz mit der EU von 1972 entsprechend ergänzt werden muss. Der Bundesrat lehnte bisher entsprechende Verhandlungen mit der EU ab,²³ die SP sprach sich dafür aus.

22 Vergleiche Motion 05.3120 der SP Fraktion, Medikamentenpreise auf europäisches Niveau senken.

23 Der Bundesrat lehnt in seinem Bericht «Parallelimporte und Patentrecht – Regionale Erschöpfung» vom 3. 12. 2004 und seiner Antwort vom 25. 5. 2005 auf die Motion 05.3120 der SP Fraktion Verhandlungen mit der EU ab und empfiehlt, im Patentrecht die nationale Erschöpfung beizubehalten.

D. Cassis-de-Dijon

Keine Verhandlungen mit der EU will der Bundesrat auch in Bezug auf die Beseitigung bestehender technischer Handelshemmnisse. Er will diese gegenüber der EU einseitig beseitigen, indem das in der EU zwischen den Mitgliedstaaten geltende Cassis-de-Dijon-Prinzip künftig auch auf den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EG angewendet wird. Gemäss diesem vom Europäischen Gerichtshof und der EU-Kommission entwickelten Prinzip gilt, dass aus einem anderen Mitgliedstaat importierte Produkte, die nach den nationalen Vorschriften des Exportlandes hergestellt wurden, grundsätzlich überall in der EU in Verkehr gesetzt werden dürfen. Beschränkungen sind nur zulässig, soweit sie aus übergeordneten öffentlichen Interessen wie dem Schutz der Gesundheit, dem Schutz von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr oder dem Schutz der Konsumenten zwingend erforderlich sind. Gemäss dem Vorschlag des Bundesrates wird allein die EU feststellen, wo solche Schutzbedürfnisse vorliegen. Dem gegenüber würde eine gegenseitige Anerkennung Verhandlungen mit der EU voraussetzen.

E. Lebensmittelrecht

In das Kapitel «autonomer Nachvollzug» fallen auch Bestrebungen des Bundesrates, das Schweizer Lebensmittelrecht erneut an jenes der EU anzupassen. Nachdem die EU im Jahre 2004 ihr Lebensmittelrecht geändert hat, bleibt der Schweiz zur Vermeidung von Diskriminierungen nichts anderes übrig, als ihr Lebensmittelrecht ebenfalls anzupassen. Nur so kann die Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen und damit der Wegfall diskriminierender Handelshemmnisse erreicht, der Handel von Lebensmitteln erleichtert und die Lebensmittelsicherheit im Inland erhöht werden.

F. Sokrates – Leonardo da Vinci – Jugend

Im Rahmen der Bilateralen II vereinbarten die Schweiz und die EU in Form eines Briefwechsels, dass Studierende, Personen in Ausbildung und Jugendliche an den Gemeinschaftsprogrammen SOKRATES (allgemeine Bildung), LEONARDO DA VINCI (Berufsbildung) und JUGEND (ausserschulische Jugendarbeit) teilnehmen können. Der Erwerb internationaler Erfahrungen durch Auslandsaufenthalte oder Zusammenarbeitsprogramme bildet eine wichtige Zusatzqualifikation auf dem Arbeitsmarkt und trägt zur internationalen Verständigung bei. Die Schweiz konnte seit Ablehnung des EWR nicht mehr an den drei erwähnten Programmen teilnehmen. Es ist alles daran zu setzen, dass die Schweiz – wie im Briefwechsel in Aussicht gestellt – den drei Gemeinschaftsprogrammen ab der neuen Programmgeneration (ab 2007) als Vollmitglied angehört. Dies setzt die Aufnahme entsprechender Verhandlungen spätestens im Jahre 2006 voraus.

G. Mitwirkung am satellitengestützten Navigationssystem

Der Bundesrat teilte am 22. Juni 2005 mit, dass die Schweiz einen Beitrag von maximal 10 Mio. Franken an den Aufbau des satellitengestützten Navigationssystems Galileo leisten will. Dies geht auf ein Begehren der EU zurück. Die Schweiz verzichtete bisher aber darauf, beim Aufbau dieses Systems auch mit zu entscheiden. Voraussetzung wäre eine Mitgliedschaft in der GSA (GNSS Supervisory Authority, «Aufsichtsbehörde GNSS»; GNSS = Global Navigation Satellite System), einem von der EU geschaffenen öffentlichrechtlichen Organ. Der Bundesrat erklärte am 14. September 2005 in Beantwortung der Interpellation 05.3291, er strebe die Vollmitgliedschaft der Schweiz in der GSA an. Dies setzt ebenfalls Verhandlungen mit der EU voraus.

H. Beitritt zur Europäischen Agentur für Flugsicherheit

Der Bundesrat will laut Medienmitteilung vom 25. Mai 2005 dem Parlament die Teilnahme der Schweiz an der europäischen Flugsicherheits-Agentur EASA beantragen. Eine Teilnahme erfolgt im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU. Die Vorlage kommt in der zweiten Jahreshälfte 2005 ins Parlament.

I. Weitere hängige Verhandlungsbegehren

Weitere Verhandlungsbegehren der EU betreffen den Stromtransit, den Beitritt zum Einheitlichen Europäischen Luftraum (Single European Sky, SES) und zur Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority, EFSA) sowie den Abschluss eines Abkommens über Informationsschutz, das die Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erleichtern würde. Die Schweiz möchte ihrerseits dem Europäischen Zentrum zur Prävention und Bekämpfung von Seuchen beitreten, im Gemeinschaftsweiten System zum schnellen Informationsaustausch im radioaktiven Gebiet (European Community Urgent Radiological Information Exchange, ECURIE) mitmachen, gleichwertige Zollkontrollen (24-Stunden-Regelung) durchsetzen und allenfalls ein Dienstleistungsabkommen abschliessen (left-over aus Bilateralen II):

Weitere Verhandlungsbegehren der EU (Auswahl)	Weitere Verhandlungsbegehren der Schweiz (Auswahl)
Stromtransit	Europäisches Zentrum zur Prävention und Bekämpfung von Seuchen, Beitritt
Einheitlicher Europäischer Luftraum	Gemeinschaftsweites System zum schnellen Informationsaustausch im radioaktiven Gebiet
Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit	Gleichwertige Zollkontrollen (24-Stunden-Regelung)
Informationsschutz im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik	Dienstleistungsabkommen (left-over aus Bilateralen II)

Die SP wird aus inhaltlichen Überlegungen diese neuen sektoriellen bilateralen Regelungen und autonomen Anpassungen an das EU-Recht erneut unterstützen. Es muss aber immer deutlicher gesagt werden: Auch mit diesen Vertragswerken und autonomen Anpassungsschritten wird sich das grundsätzliche Problem – das fehlende Mitentscheidungsrecht bei der Fortentwicklung dieser Bereiche – weiter verschärfen. Für die SP Schweiz gibt es nur eine Schlussfolgerung: Allein die sofortige Einleitung von Beitrittsverhandlungen bietet eine Perspektive, um die wachsende Abhängigkeit von Brüsseler Entscheiden, die unumgänglich mit dem bilateralen Weg und autonomen Nachvollzug verbunden ist, zu überwinden und Souveränität für die Schweiz zurück zu gewinnen.

3.3 Die dynamische Entwicklung der EU erfordert rasches Handeln

Die Rechtsentwicklung schreitet in der EU seit Überwindung der so genannten «Eurosklrose» im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 äusserst dynamisch voran. Diese erste grosse Revision der Römer Verträge setzte sich zum Ziel, bis 1992 den Binnenmarkt zu verwirklichen. Ein neuer Ansatz – die gegenseitige Anerkennung von Normen und Vorschriften an Stelle von deren Harmonisierung – verlieh dem ehrgeizigen Ziel Schwung. Zudem erhielt der Europäische Rat die Kompetenz, zur Schaffung des Binnenmarktes mit qualifiziertem Mehr zu entscheiden, während sonst Einstimmigkeit erforderlich war. Der Rat verabschiedete rund 300 Richtlinien, die Wirtschaft kam 1986–1990 mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 3,3 Prozent stark in Fahrt, neben Österreich, Finnland und Schweden stellte 1992 sogar die Schweiz ein Beitrittsgesuch. 1990 kam der Startschuss zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und – im Hinblick auf die Schaffung ei-

ner Politischen Union – der Einrichtung einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Bereits 1992 gingen diese beiden Anliegen als erste und zweite Säule in den Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) ein. Als dritte Säule kam im gleichen Vertrag die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres hinzu (Abbau von Grenzkontrollen und Einleitung einer gemeinsamen Visa- und Asylpolitik).

Die rasche Kadenz von Erweiterungsrounds – 1995 traten Österreich, Finnland und Schweden bei, 2004 Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn, Slowenien, Zypern und Malta – erforderten eine weitere Vertiefung der Institutionen durch den Vertrag von Amsterdam 1997 und den Vertrag von Nizza 2001.

2005 verweigerten Frankreich und die Niederlande 2005 in Volksabstimmungen einem erneut revidierten Vertrag – der so genannten EU-Verfassung – ihre Zustimmung. Die EU setzt indes auf der Grundlage des Vertrages von Nizza ihren Erweiterungsprozess fort. Laut EU-Beitrittsvertrag vom 25. April 2005 treten Rumänien und Bulgarien voraussichtlich am 1. Januar 2007 der EU bei. 2004 verlieh der Europäische Rat auch Kroatien den Status eines Beitrittskandidaten, lehnte am 16. März 2005 aber die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen vorläufig ab, da das Land immer noch nicht vollständig mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zusammenarbeitet. Am 3. Oktober 2005 nahm die EU zudem Beitrittsverhandlungen mit der Türkei auf, die voraussichtlich aber über einen Zeitrahmen von mindestens 10 bis 15 Jahren erstrecken dürften.

Wartet die Schweiz mit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen weiter zu, wird sie an drei zentralen Debatten, die für die Zukunft des ganzen europäischen Kontinents entscheidend sein werden, nicht teilnehmen können:

- Die Erweiterungsdiskussion: Welche Bedingungen und Kriterien sprechen für oder gegen den Beitritt von Rumänien und Bulgarien? Wie hoch sollen die Hürden für einen Beitritt Kroatiens, allfälliger weiterer Balkanstaaten und der Türkei geschraubt werden? Wie steht es mit der Ukraine, Belarusland oder gar nordafrikanischen Staaten, die teilweise ebenfalls bereits Beitrittsbegehren gestellt haben? Gibt es Alternativen zur EU-Beitrittsperspektive, die nach bisheriger Erfahrung entscheidend zur Stabilisierung und Demokratisierung von Nachbarregionen der EU beiträgt?
- Die Vertiefungsdiskussion: Bildet die politische Union tatsächlich das Ziel des Integrationsprozesses? Geht es um die «Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden», wie es in der Präambel zum Maastricht Vertrag heisst? Oder kommt der Integrationsprozess schon viel früher zu einem Stillstand, bleiben also zentrale Kompetenzen bei den einzelnen Mitgliedstaaten?
- Die Debatte um die Zukunft des europäischen Sozialmodells: Wie kann Europa zu wirtschaftlichem Wachstum zurückfinden und gleichzeitig sozialer und ökologischer werden? Wird es sich dem nordischen, angelsächsischen, kontinentalen oder mediterranen Sozialmodell annähern (siehe dazu Kapitel 2.4)? Wird es zu einer europäischen Steuerharmonisierung kommen? Werden die EU-internen Ausgleichszahlungen zwischen den finanzschwachen und den finanzstarken Regionen steigen oder sinken?

Es steht der Schweiz als Nichtmitglied der EU nicht an, Brüssel in diesen für die Zukunft Europas zentralen Debatten Ratschläge erteilen zu wollen. Es ist aber unübersehbar, dass der Ausgang dieser Debatten die Zukunftsperspektiven auch der Schweiz entscheidend beeinflussen wird. Nur als Vollmitglied kann die Schweiz hier ihren Einfluss geltend machen.

3.4 Alternative Annäherungsformen sind ungewiss und mit Nachteilen behaftet

A. Ein Rahmenabkommen – Milderung institutioneller Schwächen, aber keine Lösung

Die institutionellen Nachteile des bilateralen Weges werden mittlerweile breit anerkannt. Der Bundesrat stellt seit dem Jahr 2002 in Aussicht, ein so genanntes Rahmenabkommen könne möglicherweise Abhilfe schaffen: ein gemeinsames Dach über alle bestehenden bilateralen Verträge und die mit diesen verbundenen Gemischten Ausschüsse.²⁴ Das Rahmenabkommen soll eine institutionelle Plattform bereitstellen, mit der vier Ziele verfolgt werden können:

1. Die Arbeit der 18 gemischten Ausschüsse, die mit den 18 bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU eingerichtet wurden, soll deutlich besser koordiniert werden.
2. Es soll ein ständiger Politischer Dialog²⁵ eingerichtet werden, um die schweizerische Aussenpolitik mit der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU abzustimmen und Rückwirkungen von EU-Rechtsentwicklungen auf die Schweiz abzuschätzen.
3. Es soll eine ständige Plattform eingerichtet werden, um die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU diskutieren zu können.
4. Mit dieser Plattform sollen ferner grundsätzliche Aspekte der gegenseitigen Rechte und Pflichten zwischen der EU und der Schweiz geklärt werden können, z. B. die Frage, wie und in welchem Masse die Schweiz – als Gegenstück zu den Vorteilen der bilateralen Verträge und der Partnerschaft mit der EU – zur inneren Kohäsion der Union beiträgt.

Diese vier Zielsetzungen können an sich unterstützt werden, insbesondere, wenn ein Rahmenabkommen dazu beiträgt, die politischen Beziehungen zur EU zu vertiefen. In diesem Fall kann ein Rahmenabkommen gewisse institutionelle Schwächen der bilateralen Verträge abmildern, die Öffnung der Schweiz voranbringen und zu einem unkomplizierten und gerechten gegenseitigen Umgang beitragen.

Die EU dürfte einem Rahmenabkommen allerdings nur dann zustimmen, wenn darin die Frage nach der Finalität der gegenseitigen Beziehungen geklärt wird. Ohne klares Bekenntnis zum Ziel des EU-Beitritts ist nicht zu erwarten, dass die EU bereit wäre, mit der Schweiz ein Rahmenabkommen abzuschliessen.

Gegen die Aushandlung eines Rahmenabkommens – oder auch einen verspäteten Beitritt zum EWR – spricht, dass damit die grundsätzlichen institutionellen Mängel des bilateralen Weges höchstens abgemildert, nicht aber aus dem Weg geräumt werden können. Die Schweiz kann damit ihre Abhängigkeit von Brüsseler Entscheiden nicht aus dem Weg räumen, sondern höchstens die daraus resultierenden Friktionen entschärfen.

B. Privilegierte Partnerschaft für die Schweiz – eine Illusion

Eine noch intensivere à la carte Teilintegration der Schweiz in die EU wird in der Form der «privilegierten Partnerschaft» gesehen. Unter einer «privilegierten Partnerschaft» kann eine Vollmitgliedschaft in der EU kombiniert mit dauerhaften Ausnahmen – aus Schweizer Sicht

24 Bundesrat, Antwort vom 20. 9. 2002 auf die Interpellation 02.3374 von NR Barbara Polla «Verbesserung der Beziehungen Schweiz/EU».

25 Der politische Dialog war bereits in einer gemeinsamen Erklärung zum EWR-Vertrag vereinbart worden und wurde an der dritten Sitzung des EWR-Rates vom Mai 1995 konkretisiert. Seither finden im Anschluss an die EWR-Ratssitzungen Beratungen zwischen den EU-Aussenministern und den drei EFTA-Kollegen – den Aussenministern Norwegens, Islands und Liechtensteins – statt. Mit dem politischen Dialog werden die EFTA-Staaten – nicht aber die Schweiz – frühzeitig über Entwicklungen informiert, die möglicherweise Rückwirkungen auf den EWR haben. Es gibt auch gemeinsame Erklärungen zu aktuellen aussenpolitischen Fragen.

etwa im Bereich der direkten Demokratie, Verteidigungspolitik, Mehrwertsteuer, Währungsunion (Euro) usw. – verstanden werden.

Der Begriff der «privilegierten Partnerschaft» kam in der EU im Rahmen der Diskussionen um den Beitritt der Türkei auf. Seit 2004 wird die privilegierte Partnerschaft der Türkei von der deutschen CDU, insbesondere Angela Merkel und Wolfgang Schäuble, als Alternative zur Vollmitgliedschaft der Türkei in der EU vorgeschlagen. In Frankreich setzen sich Valéry Giscard d'Estaing und Nicolas Sarkozy für eine privilegierte Partnerschaft der Türkei ein, in Österreich ÖVP-Bundeskanzler Wolfgang Schüssel.

Seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wird die europäische Integration innerhalb und ausserhalb der Gemeinschaft von intensiven Diskussionen über abgestufte Modelle einer differenzierten, flexiblen Integration begleitet. Besonders intensiv sind diese Diskussionen während jenen krisenhaften Episoden, die bisher jeden grösseren Brüsseler Integrationsschritt begleitet haben – so auch anlässlich der Ablehnung der EU-Verfassung in den Volksabstimmungen Frankreichs und der Niederlande. Es wird unterschieden nach Differenzierungen in der Zeit (verschiedene Geschwindigkeiten, abgestufte Integration, Avant-Garde), Differenzierungen im Raum (variable Geometrie, konzentrische Kreise, Kern-europa) und Differenzierungen in der Sache (A la carte, Pick-and-Choose, Opt-in/Opt-out).

Das Ergebnis war stets dasselbe: Im Bereich der Marktschaffung – und dieser strahlt auf den ganzen «ersten Pfeiler» der Union aus – gibt es keine Differenzierungen. Insbesondere für neue Staaten heisst es mit beharrlicher Unnachgiebigkeit: Entweder wird das bestehende Gemeinschaftsrecht, der *Acquis communautaire*, vollständig übernommen, oder es wird auf einen Beitritt verzichtet. Möglich sind Übergangsfristen, aber kein dauerhaftes Opt-out.²⁶

Flexible Integrationsformen gibt es somit höchstens für bisherige EU-Mitglieder. Im Zentrum stehen Schutzklauseln, mit Hilfe derer sich alte Mitglieder der Gemeinschaft vor befürchteten Störungen durch neue Mitglieder schützen wollen.²⁷ Dies gilt auch im Zusammenhang der Diskussionen um den allfälligen Status einer «privilegierten Partnerschaft» mit der Türkei: durch ein allfälliges dauerhaftes Opt-out etwa im Bereich der Personenfreizügigkeit würde nicht etwa einem Wunsch der Türkei, sondern der alten EU-Mitgliedstaaten entsprochen. Entsprechend bezeichnete der Vorsitzende der Türkischen Gemeinde in Deutschland den Vorschlag als «grosse Unverschämtheit» und eine «unerhörte Diskriminierung».

Kurz: Als Modell und Möglichkeit für eine Teilintegration der Schweiz in die EU wird die «privilegierte Partnerschaft» höchst wahrscheinlich nie zur Verfügung stehen. Im Zentrum der Gemeinschaft steht die Schaffung eines gut funktionierenden gemeinsamen Marktes, nicht, weil sie dies «besser» konnte als die Staaten, sondern weil überhaupt *nur sie* es konnte. Was nicht für alle gleich gelten musste, brauchte die Gemeinschaft auch nicht zu machen. Es gibt keine dritte Möglichkeit, die die Schweiz für sich beanspruchen könnte.

26 Vergleiche Dieter Freiburghaus: *Wohin das Wegs, Europa?* Bern 2001, S. 2, 57–74, 82–90, 347–350.

27 Martin Seidel, *Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages. Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten*, Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Policy Paper B 01 2004.

4 EU-Beitritt und grundlegende Reformen der Schweiz

4.1 Was bedeuten Beitrittsverhandlungen konkret?

Das Beitrittsverfahren zur EU gliedert sich in fünf Schritte und dauert rund vier Jahre: 1. Beitritts-gesuch, 2. «Avis» der Kommission (1 Jahr), 3. Verhandlungen (1 Jahr), 4. Botschaft an die Räte und Bundesbeschluss (1 Jahr), 5. Volksabstimmung (frühestens 3 Monate später).

1. Verhandlungen über den Beitritt der Schweiz zur EU werden eingeleitet, wenn der Bundesrat dem Präsidenten des Europäischen Rates ein neues Beitritts-gesuch stellt. Das Beitritts-gesuch vom 20. Mai 1992²⁸ gilt als «eingefroren»²⁹ und kann nur durch ein neues Beitritts-gesuch «aufgetaut» werden. Trotz harter Kritik von rechts hielt der Bundesrat bisher am strategischen Ziel des EU-Beitritts der Schweiz stets fest und zog deshalb das Beitritts-gesuch von 1992 nicht zurück. Dies dürfte wesentlich zur Bereitschaft der EU beigetragen haben, mit der Schweiz so weitgehende bilaterale Verträge abzuschliessen, wie sie nun mit den Bilateralen I und II vorliegen. – Der Bundesrat hat die Kompetenz, jederzeit und nach seinem freien Ermessen in Brüssel ein neues Beitritts-gesuch einzureichen.³⁰ Er hat bereits entschieden, in der Legislaturperiode 2003–2007 sicher kein Beitritts-gesuch zur EU zu stellen. In seiner aktuellen Zusammensetzung gibt es wenig Anlass zur Annahme, dass er bis zu den nächsten eidgenössischen Wahlen seine Meinung noch ändern könnte. Damit ist der frühest mögliche Zeitpunkt für die Einreichung eines neuen Beitritts-gesuchs das Jahr 2008. Die Schweiz könnte in diesem Fall frühestens im Jahre 2012 EU-Mitglied sein.

2. Liegt in Brüssel ein Beitritts-gesuch vor, beauftragt der Europäische Rat die Kommission, die Beitrittsfähigkeit des gesuchstellenden Landes, dessen Beitrittswilligkeit und die Wünschbarkeit von dessen Beitritt abzuklären und dazu einen Bericht («avis») zu verfassen. Dieser – zweite – Schritt dauert etwa ein Jahr. Das Ergebnis ist leicht vorauszusagen:

- Die Kommission wird zum Schluss kommen, dass die Schweiz *ohne weiteres beitriffähig* ist. Die Schweiz hat längst einen grossen Teil des Acquis communautaire in ihr nationales Recht überführt. Aufgrund der Bilateralen I und II und der Politik des «autonomen» Nachvollzugs ist der verbliebene Anpassungsbedarf der Schweiz an den Acquis weit geringer als etwa jener von Österreich, Schweden und Finnland bei ihrem Beitritt 1995.

28 Das Beitritts-gesuch findet sich unter http://europa.eu.int/comm/external_relations/switzerland/doc/letter.pdf. Konkret gingen drei Schreiben an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), an die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und an die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom). Die Brüsseler Institutionen beruhten bis zum Vertrag von Maastricht vom 7.2.1992 (Inkraftsetzung 1.11.1993) auf den drei Verträgen der EWG, EGKS und Euratom. Erst mit Maastricht wurden diese in einem Vertrag vereinigt. Noch heute bedeutet ein EU-Beitritt gleichzeitig einen Beitritt zu der in die EU integrierte Euratom. Dies bliebe ohne Einfluss auf die Energiepolitik. So betont auch die rot-grüne deutsche Bundesregierung: «Die Politik der Bundesregierung zur Beendigung der Nutzung der Kernenergie sowie der Energiekonsens vom 14.6.2000 stehen daher nicht im Widerspruch zum EURATOM-Vertrag.» (vgl. <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/nuklearpolitik/euratom.html>).

29 Das Beitritts-gesuch gilt als «eingefroren», weil der Bundesrat unmittelbar nach dem Scheitern des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 6.12.1992 Anfang 1993 in Brüssel das Begehren stellte, bilateral zu verhandeln. Damit stellte er – indirekt – klar, dass ein Beitritt vorläufig nicht mehr zur Diskussion stand. Am 8./9. November 1993 entschied der Europäische Rat, auf das bilaterale Verhandlungsbegehren der Schweiz einzutreten und forderte gleichzeitig einen «angemessenen Parallelismus». Damit stellte der Europäische Rat klar, dass für ihn ein Geben und Nehmen zwingend war. Er liess sich aber auf den Bilateralismus ein, womit die Beitrittsfrage der Schweiz auch EU-seitig vorläufig vom Tisch war.

30 Die Schweizer Demokraten und Lega dei Ticinesi wollten dem Bundesrat diese Kompetenz wegnehmen. Ihre Eidgenössische Volksinitiative 'EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!' wurde in der Abstimmung vom 8. Juni 1997 aber mit 74% Nein-Stimmen und allen Kantonen klar verworfen.

- Sehr kritisch wird die Kommission in ihrem Avis die Frage beurteilen, ob die Schweiz *beitrittswillig* sei. Die EU will nicht verhandeln, um am Ende vor einem Scherbenhaufen zu stehen. Der Schweizerische Bundesrat täte deshalb gut daran, bereits im Beitrittsgesuch darzulegen, worauf sich seine Annahme gründet, dass der EU-Beitritt in der obligatorischen Volksabstimmung mehrheitsfähig ist.
- Die Kommission wird in ihrem Avis den Beitritt der Schweiz zur EU als *hoch wünschbar* bezeichnen. Die Schweiz ist in der EU willkommen. Sie teilt ihre grundlegenden Werte, steht ihr politisch-kulturell nahe und liegt auch geografisch im Herzen der EU. Selbstverständlich würde die Schweiz auch als Nettozahlerin warm begrüsst.

3. Als dritter Schritt beurteilen Schweizer und EU-Unterhändler den Anpassungsbedarf des Schweizer Rechts an den *Acquis communautaire*. Im Falle Österreichs dauerten diese Gespräche rund 1 Jahr. Erst in der Schlussphase – im letzten Monat – konnte von eigentlichen Verhandlungen gesprochen werden. Erst jetzt lagen jene rund 10 heissen Themen auf dem Tisch, die auf Ministerebene politisch entschieden werden mussten. Diese dürfen aber nicht überbewertet werden. Gestritten wird allenfalls um Übergangsfristen – in der Regel drei, fünf oder maximal sieben Jahre – bis der *Acquis* voll anwendbar ist. Selbst die äusserst seltene Gewährung der so genannten «Sunset Klausel» beinhaltet die Verpflichtung, zu einem nicht definierten Zeitpunkt das eigene Recht an den *Acquis* anzupassen. Die «Sunset Klausel» ist die einzige Möglichkeit einer permanenten Opt-out-Regel.

4. Nach Abschluss dieser Verhandlungen legt der Bundesrat das Ergebnis den eidgenössischen Räten in einer Botschaft vor. Diese haben sich einerseits zur Grundsatzfrage, dem Beitritt, und andererseits zu dessen Umsetzung zu äussern. Die Umsetzung ist einerseits abhängig vom Verhandlungsergebnis. Andererseits ist die Schweiz frei, zusätzliche EU-kompatible flankierende Massnahmen oder andere innere Reformen zu beschliessen.

5. Der EU-Beitritt unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung. Anders als bei den Abstimmungen über die Bilateralen I, Schengen und die Erweiterung der Personenfreizügigkeit braucht es somit neben dem Volksmehr ein Ständemehr. Dies ist in der Regel nur zu erreichen, wenn die Zustimmung über 55% liegt. Dieses «qualifizierte Mehr» bedingt von vorneherein, dass einerseits die öfFnungswillige Linke geschlossen auftritt, d. h. der EU-Beitritt die Qualität der direkten Demokratie, des *Service public* und des Sozialstaates nicht beeinträchtigt. Andererseits dürfte die Unterstützung der Wirtschaft unverzichtbar sein. Der ungehinderter Zugang zum gemeinsamen Markt macht sie zu den Hauptnutznieherinnen eines EU-Beitritts. Die Koalition zwischen öfFnungswilliger Linken und interessierter Wirtschaft hat bei den zentralen europapolitischen Abstimmungen der letzten Jahre klare Mehrheiten zu Stande gebracht. Hinzu kam jeweils die Unterstützung der Kantone, die sich im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen wiederholt klar für den EU-Beitritt ausgesprochen haben. Ein Beitrittsprojekt allein der Linken, d. h. unter Ausschluss der Wirtschaft und der Kantone, dürfte demgegenüber wenig Chance auf Erfolg haben. Dennoch geht es im Folgenden nicht darum, allfällige Kompromisse mit der Wirtschaft oder den Kantonen vorwegzunehmen. Vielmehr soll aufgezeigt werden, wie sich eine EU-Beitrittsperspektive aus sozialdemokratischer Sicht konkretisieren lässt.

4.2 Zur Abklärung des Reformbedarfs

In den folgenden Sachkapiteln wird in 32 Politikfeldern³¹ in einem Fünf-Schritt-Verfahren konkret geprüft,

1. welche Rechtsbestände die Schweiz bei einem Beitritt zur EU übernehmen müsste (Identifikation des Acquis communautaire im betreffenden Politikfeld),
2. wie gross der Umsetzungsspielraum ist (in der Regel an Hand des Vollzugs in anderen EU-Staaten),
3. wohin und wie schnell sich die Schweiz im Falle eines (sofortigen) EU-Beitritts bewegen müsste (Vergleich des Acquis mit der Schweizer Rechtslage),
4. ob der Anpassungsbedarf im Falle eines (sofortigen) EU-Beitritts aus Sicht der SP wünschbar ist oder nicht (Handelt es sich um einen Reformschritt, der ohnehin sinnvoll wäre? Oder um eine Reform, die per se nicht zwingend wäre?)
5. welche innenpolitischen Forderungen lassen sich daraus aus SP Sicht ableiten (Umsetzungsvorschläge/Massnahmenkatalog).

Im vorausgehenden Kapitel wurde dargelegt, dass auch in einem Schnellzugs-Szenario ein EU-Beitritt der Schweiz vor dem Jahre 2012 wenig wahrscheinlich ist. Bis zu diesem Zeitpunkt dürfte sich sowohl der Acquis als auch das Schweizer Recht massiv weiterentwickelt haben. Wie der Acquis und das Schweizer Recht im Jahre 2012 aussehen werden, ist reine Spekulation. Der Anpassungsbedarf lässt sich zum heutigen Zeitpunkt allein mit der Arbeitshypothese des sofortigen EU-Beitritts konkret abklären – dies im Wissen, dass die EU-Kommission im Falle eines im Jahre 2008 gestellten Beitrittsgesuches der Schweiz dieselbe Arbeit im Jahre 2008 oder 2009 nochmals wiederholen würde.

Dieses Vorgehen rechtfertigt sich indes umso mehr, als unter den Reformen, die der EU-Beitritt und damit die Übernahme des Acquis communautaire mit sich bringen,

- eine Mehrheit von solchen findet, die die Schweiz sofort autonom, d. h. auch ohne EU-Beitritt, durchführen kann,
- und nur eine Minderheit, die sich allein auf dem Verhandlungsweg durchsetzen lassen.

Aus SP Sicht sind dabei zu unterscheiden

- ohnehin sinnvolle Reformen, die spätestens mit dem EU-Beitritt durchgeführt werden müssen,
- und solche, die ohne EU-Beitritt nicht per se zwingend sind, denen sich die Schweiz aber aufgrund ihrer Lage im Herzen von Europa mit oder ohne EU-Beitritt langfristig kaum wird entziehen können. Bei diesen drängen sich flankierende oder kompensatorische Massnahmen auf, die möglicherweise ebenfalls mit oder ohne EU-Beitritt nötig und sinnvoll sein können.

Ohnehin sinnvolle Reformen (kurz «ohnehin-Reformen»), die die Schweiz autonom durchführen kann, sind aus SP Sicht ebenso interessant wie solche, die per se nicht zwingend sind, bei denen es aber so oder so, mit oder ohne EU-Beitritt, langfristig sinnvoll sein dürfte, sich konkrete flankierende oder kompensatorische Massnahmen zu überlegen, da der Anpassungsdruck an die EU mit oder ohne Beitritt im Verlaufe der Zeit nicht ab-, sondern eher noch zunehmen dürfte.

31 Es handelt sich um andere Politikfelder als jene ebenfalls rund 32 Bereiche, die die EU-Kommission im Falle eines Beitrittsgesuchs in ihrem «Avis» untersuchen würde. Die Abgrenzungen sind nicht identisch, und es wird hier auch keine Vollständigkeit angestrebt.

4.3 Die Schweiz – ein wichtiger und gewichtiger Verhandlungspartner der EU

Der Schweiz hat anlässlich der bilateralen Verhandlungen I und II wesentliche nationale Interessen wahren und gegenüber der EU durchsetzen können. Die Schweiz wird auch anlässlich von Beitrittsverhandlungen ein erhebliches Verhandlungsgewicht in die Waagschale werfen können. Die geografische Lage im Herzen Europas, als Treffpunkt europäischer Kulturen und Sprachen, das bedeutende Mass an gemeinsamen Werten und grundlegenden politischen Auffassungen mit der EU, die Rolle als Verkehrsdrehscheibe Europas und der exzellente Wirtschaftsstandort und Finanzplatz machen die Schweiz zu einem wichtigen und gewichtigen Verhandlungspartner der EU. Die Schweiz ist drittgrösster Warenlieferant und zweitgrösster Kunde der EU, bezieht sie doch aus der EU jährlich Waren im Wert von rund 100 Milliarden Franken. Nahezu die Hälfte der schweizerischen Direktinvestitionen geht in den EU-Raum. Die aus der Schweiz im EU-Raum investierten rund 200 Milliarden Franken schaffen dort über 1,4 Mio. Arbeitsplätze. Hochwertige Dienstleistungs-, Forschungs- und Produktionstätigkeiten, die Rechtssicherheit und langfristig stabile Entscheidungsgrundlagen, eine der weltweit am höchsten entwickelten und zuverlässigsten Infrastrukturen und eine hochmoderne, gerade auch von kleinen und mittleren Unternehmen hoch entwickelte Technologiebasis verleihen der Schweiz zusätzliche Attraktivität.

Das Verhandlungsgewicht der Schweiz gegenüber der EU vermindert sich freilich in dem Masse, als sich die Schweiz «autonom» in den europäischen Rechtsraum integriert. Die EU verliert mittelfristig ihr Interesse an einem Beitritt der Schweiz, wenn sich diese durch ein immer dichteres Netz von bilateralen Verträgen ohnehin verpflichtet, geltendes und zukünftiges EU-Recht zu übernehmen, ohne bei der Erarbeitung der einzelnen Erlasse mitzubestimmen, und erst noch freiwillige Zahlungen an die soziale und wirtschaftliche Kohäsion der EU leistet.

Das Dilemma wird grösser, je länger der bilaterale Weg beschritten wird:

- Verzichtet die Schweiz auf weitere punktuelle Regelungen anstehender konkreter Gegenstände mit der EU, so schadete sie allen Bürgern und Bürgerinnen, die auf geregelte Beziehungen zum wichtigsten Partner unseres Landes angewiesen sind.
- Verhandelt die Schweiz weiterhin bloss punktuell und bilateral, bleibt mittelfristig als einzige wichtige Differenz zur Vollmitgliedschaft in der EU der freiwillige Verzicht auf das Mitentscheidungsrecht bei der Erarbeitung jener Rechtserlasse, die das Leben und Arbeiten in der Schweiz weitgehend bestimmen. Für die EU gibt es dann kaum mehr einen objektiven Grund, mit der Schweiz über den Beitritt verhandeln zu wollen.

Für die SP Schweiz ist deshalb klar: Nutzen wir das aktuell noch vorhandene grosse Verhandlungsgewicht der Schweiz und treten wir so rasch in Beitrittsverhandlungen mit der EU. Je länger die Schweiz damit zuwartet, desto mehr schwindet ihr aktuell noch als gross einzuschätzendes Verhandlungsgewicht gegenüber der EU dahin. Dabei muss das Verhandlungsmandat des Bundesrates in zentralen Bereichen wie direkte Demokratie, Mehrwertsteuer, service public oder Währungsunion Ausnahmeregelungen oder lange Übergangsfristen fordern. Um diese leichter durchsetzen zu können, soll die Schweiz der EU Zugeständnisse auf dem Gebiete des Bankgeheimnisses anbieten, das in den Bilateralen Verträgen II mehrfach abgesichert wurde.

5 Die Politischen Institutionen

5.1 Die Institutionen der EU – ein kurzer Überblick

Die EU besitzt eine Vielzahl von Institutionen. Die wichtigsten werden nachfolgend kurz vorgestellt, um einen Überblick über die Entscheidungsfindung innerhalb der EU zu schaffen und das einzigartige institutionelle Gefüge der EU darzustellen, welches die verschiedenen Interessen der EU-Bürgerinnen und -Bürger, der Mitgliedstaaten und der EU unter einen Hut zu bringen mag.³²

A. Der Europäische Rat – Der Impulsgeber

Der Europäische Rat wurde 1974 erstmals einberufen. Er besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Kommission. Dieser «Europapfapel» findet mindestens zweimal jährlich statt und soll der EU Impulse verleihen. Er setzt Prioritäten, gibt der Unionspolitik Zielrichtung und Antrieb und fällt Beschlüsse bei besonders schwierigen Fragen, die auf Ministerebene nicht gelöst werden konnten. Im Laufe der Jahre hat der Europäische Rat immer mehr an Bedeutung gewonnen. Gleich wie beim Ministerrat rotiert die Präsidentschaft alle 6 Monate.³³

B. Das Europäische Parlament – Die Stimme des Volkes

Das europäische Parlament wird von den Bürgerinnen und Bürgern der EU direkt gewählt, ist somit deren demokratische Stimme. Im Laufe der Zeit hat es sich von einem rein beratenden Organ zu einem «Key Player» der EU entwickelt.

Das europäische Parlament setzt sich aus 732 Abgeordneten zusammen, wobei jedem Mitgliedstaat eine der Bevölkerungszahl entsprechende Anzahl Abgeordneter zusteht. Die kleinen Staaten werden bei dieser Sitzverteilung bevorteilt. Die Abgeordneten werden nach nationalen Regeln für 5 Jahre gewählt und sind in länderübergreifenden Parteien und Fraktionen zusammengeschlossen. Gleich wie die nationalen Parlamente verfügt das Europäische Parlament über parlamentarische Ausschüsse (20 an der Zahl), die sich mit speziellen Fragen befassen. In den folgenden Bereichen stehen dem Europäischen Parlament Befugnisse zu:

1. Gesetzgebung (je nach Beschlussverfahren hat das Europäische Parlament mehr oder weniger zu sagen. Entweder kann es nur Stellungnahmen abgeben oder agiert als zweite Kammer gegenüber dem Ministerrat)
2. Genehmigung des EU-Budgets
3. Kontrolle der Exekutive (d.h. Kommission und Ministerrat)³⁴

32 Die Beschreibung der Institutionen basiert auf dem Vertrag von Nizza. In den Fussnoten wird kurz dargestellt, was sich mit Inkrafttreten des Vertrages über eine Verfassung für Europa (hienach Verfassung) ändern würde. Die europäische Verfassung wurde von den Staats- und Regierungschefs der EU verabschiedet. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat die Verfassung ratifiziert. Der Ratifizierungsprozess kam aber nach der Ablehnung in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden ins Stocken.

33 In der Verfassung wird der Europäische Rat erstmals genannt und als Institution etabliert. Explizit heisst es, dass er nicht mehr gesetzgeberisch tätig sein darf. Zudem trifft er sich vierteljährlich. Neu hat der Europäische Rat auch einen Präsidenten, der für zweieinhalb Jahre gewählt ist und wiedergewählt werden kann. Dieser Präsident darf allerdings kein nationales Amt mehr ausüben.

34 Die Verfassung erhöht den Einfluss des Parlamentes erneut. Es ist nun gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig. Zudem wählt das Europäische Parlament den Präsidenten der Kommission. Die maximale Anzahl Parlamentarier wird auf 750 festgesetzt. Jeder Staat hat mindestens 6 und höchstens 96 Parlamentarier.

C. Die Europäische Kommission – Der Motor der Union

Die europäische Kommission verkörpert die Interessen der Europäischen Union und ist unabhängig von den Regierungen der Mitgliedstaaten. Jeder Mitgliedstaat ist mit einer Person in der Kommission vertreten. Angeführt wird die Kommission von einem Präsidenten. Der Präsident wird von den Staats- und Regierungschefs der EU bestimmt. Die weiteren Mitglieder der Kommission werden von den jeweiligen Mitgliedstaaten in Absprache mit dem künftigen Präsidenten ernannt. Sowohl die Ernennung des Präsidenten als auch der Mitglieder muss durch das Parlament bestätigt werden. Die Kommission ist für 5 Jahre gewählt. Gegenwärtig gehören 9 der 30 Kommissar/innen Mitgliedsparteien der Sozialdemokratischen Partei Europas (PSE) an.

Die Europäische Kommission hat folgende Hauptaufgaben:

1. Vorschläge für die EU-Rechtsvorschriften (Initiativmonopol)
2. Hüterin der Verträge (z.B. im Kartellrecht)
3. Ausführung der Unionspolitik (Exekutivfunktion)
4. Aushandlung von internationalen Übereinkommen im Auftrag des Ministerrates (z.B. bilaterale Verträge mit der Schweiz)³⁵

D. Der Ministerrat – Der Ort der Entscheide

Der Ministerrat, im Nizza-Vertrag noch als Rat der Europäischen Union bezeichnet, ist eine auf der Welt einmalige Institution und vertritt die Mitgliedstaaten. Er setzt sich je aus einem Vertreter der Mitgliedstaaten, normalerweise dem Fachminister, zusammen. Man unterscheidet zwischen dem Allgemeinen Rat (der Aussenminister), der für die Koordination zuständig ist, und den speziellen Fachräten, die für verschiedene Sachbereiche gebildet wurden (z.B. Umwelt, Wirtschaft und Finanzen). Heute zählt man insgesamt 9 verschiedene Zusammensetzungen. Die Tagungen des Rates finden hinter verschlossenen Türen statt. Die Präsidentschaft des Allgemeinen Rates und aller Fachräte rotiert alle 6 Monate.

Dem Ministerrat kommen folgende Aufgaben zu:

1. Gesetzgebung (je nach Sachfrage entscheidet der Rat entweder einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit)
2. Durchführung der Beschlüsse (Exekutivfunktion)
3. Erstellen des Budgets
4. Koordination der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten

Sämtliche Entscheide im Rat werden zwar formal durch die Fachminister gefällt. Viel wichtiger für die Entscheidungsfindung sind aber die Debatten in den Expertenkommissionen, die Vorbereitungsarbeiten auf Beamtenebene sowie die Verhandlungen im sogenannten COREPER (comité des représentants permanents), dem die Botschafter der einzelnen Mitgliedstaaten angehören. Dieser pyramidenartige und auch langwierige Entscheidungsprozess ist der Ort, wo die einzelnen Mitgliedstaaten Einfluss auf die für sie wichtigen Gesetzgebungsprojekte nehmen. Auch in dieser Konstellation haben Kleinstaaten ein überproportionales Gewicht,

³⁵ Neu soll gemäss der Verfassung nicht mehr jeder, sondern nur noch zwei Drittel der Mitgliedstaaten einen Vertreter in die Kommission entsenden können. Damit soll die Handlungsfähigkeit der Kommission erhöht werden. Ein Rotationsverfahren sichert nach wie vor die Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten. Die kleinen Staaten sind bevorteilt, indem sie in der Kommission gleich vertreten sind wie die grossen Staaten. Neu ist die Kommission dem Europäischen Parlament verantwortlich und kann von diesem in globo abberufen werden.

indem sie einzelne Projekte gezielt verfolgen, mit ihrem Expertenwissen beeinflussen, und als Führer oder Partner von Koalitionen befördern oder verhindern können.³⁶

E. Der Europäische Gerichtshof – Die Justitia der Union

Der Europäische Gerichtshof entscheidet letztinstanzlich in Fragen, die das europäische Recht betreffen. Nationale Gerichte können den Europäischen Gerichtshof zudem direkt anrufen, wenn es für ein Urteil Unionsrecht anwenden muss und Zweifel hinsichtlich dessen Auslegung hat. An den Gerichtshof gelangen können aber auch die Mitgliedstaaten, die Institutionen der EU sowie in bestimmten Fällen auch natürliche und juristische Personen. Der Gerichtshof besteht aus einem Richter je Mitgliedstaat und wird von mindestens acht Generalanwälten unterstützt.

36 Gemäss Verfassung entscheidet der Rat, soweit in der Verfassung nichts anderes festgelegt ist, mit qualifizierter Mehrheit. Als qualifizierte Mehrheit gilt eine Mehrheit von mindestens 55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung ausmachen. Neu ist zudem, dass der Rat öffentlich tagt, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt. Die Verfassung kennt zudem neu einen Aussenminister der Union. Dieser leitet die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Union, führt den Vorsitz im Rat «Auswärtige Angelegenheiten» und ist gleichzeitig einer der Vizepräsidenten der Kommission.

5.2 Regierungsreform

Der *acquis communautaire* enthält keine Bestimmungen über die Art und Weise, wie die EU-Mitgliedstaaten ihre Regierungen ausgestalten sollen. Entsprechend ist nicht zu erwarten, dass die spezifische Regierungsform der Schweiz Gegenstand von Beitrittsverhandlungen mit der EU werden könnte. Freilich hat die Schweiz im Falle eines Beitritts ein überragendes Interesse daran, in der EU ihre Interessen optimal durchsetzen zu können. Dafür bildet die bestmögliche Handlungsfähigkeit der Regierung einen wichtigen Grundstein. Es stellt sich deshalb die Frage, ob der aktuelle schweizerische Bundesrat – geprägt von den direktdemokratischen Elementen und dem schweizerischen Staatsverständnis – sich im Falle eines Beitritts einer Regierungsreform unterziehen müsste.

Wie im Überblick über die Institutionen (Kapitel 5.1) aufgezeigt, üben die Regierungen ihren Einfluss innerhalb der EU einerseits über ihre Vertretung im Europäischen Rat – der Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs – und andererseits im Rahmen des vielschichtigen und pyramidenartig aufgebauten Ministerrats aus.

A. Der Europäische Rat

Im Rahmen des Europäischen Rates werden zwar keine konkreten gesetzgeberischen Beschlüsse gefasst, jedoch die Leitlinien der EU diskutiert und wichtige Eckpfeiler gesetzt. Der Einfluss eines Mitgliedstaats innerhalb des Europäischen Rates dürfte einerseits von der Glaubwürdigkeit und den Fähigkeiten eines Staats- und Regierungschefs bzw. -chefin abhängen. Andererseits kann nicht verhehlt werden, dass ein/e Staats- und RegierungschefIn eines der grossen EU-Mitgliedstaaten aufgrund seines politischen und wirtschaftlichen Gewichts einen grösseren Einfluss hat als der- bzw. diejenige eines Kleinstaates. Diese können aber, wie das Beispiel des luxemburgischen Ministerpräsidenten zeigt, ihren Einfluss mit einem aufgrund einer langen Amtszeit gut ausgebauten Beziehungsnetz, Fachkompetenz und Verhandlungsgeschick in bedeutendem Masse wettmachen.

B. Die Schweiz im Europäischen Rat

Die Schweiz dürfte aufgrund ihrer Grösse bei einem Beitritt im Europäischen Rat kaum eine führende Rolle spielen. Nachteilig wirkte sich zudem aus, wenn die Schweiz mit den jährlich wechselnden BundespräsidentInnen vertreten wäre. Die vier Sitzungen, die jede/r BundespräsidentIn bestreiten würde, reichten wohl kaum, um ein gutes, enges und freundschaftliches Beziehungsnetz aufzubauen. Eine Stärkung des Bundespräsidiums wäre diesbezüglich wünschbar und sinnvoll.

Daraus nun den Schluss zu ziehen, dass ein EU-Beitritt ohne gestärktes Bundespräsidium nicht möglich ist, wäre jedoch falsch. Auch wenn ein Bundespräsident mehrere Jahre im Amt bliebe, würde der Einfluss der Schweiz im Europäischen Rat nicht übermässig wachsen. Im Powerplay des Europäischen Rates können kleine Länder meist nur als Initiatoren oder Teilnehmer von Koalitionen Einfluss nehmen. Kleinstaaten sind allerdings in der EU grundsätzlich überproportional vertreten, so im Ministerrat, Parlament, der Kommission und Gerichtshof. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass der/die PräsidentIn des Europäischen Rates eher aus einem Kleinstaat stammen wird, da eine Einigung auf eine/n VertreterIn eines grösseren Staates weniger zu erwarten ist.

C. Der Ministerrat

Wie im Überblick über die Institutionen dargelegt, muss man sich den Ministerrat wie eine Pyramide vorstellen. Ein Gesetzgebungsprozess wird zwar von der Kommission und den MinisterInnen angestoßen, wird danach aber auf verschiedenen Ebenen vorangetrieben: Zuerst werden ausgewiesene ExpertInnen beigezogen. Danach finden in verschiedenen Arbeitsgruppen Diskussionen zwischen den jeweiligen ExpertInnen in den Bundesämtern statt, bis sich höhere BeamtInnen und ChefbeamtInnen dem Thema annehmen. In all diesen Diskussionen geht es darum, einen Konsens zu erzielen. Ist ein Konsens nicht möglich oder nicht tragfähig, wird das Projekt nicht selten wieder eine Ebene nach unten versetzt, um eine überzeugendere Lösung anzustreben. Erst wenn sich die höheren BeamtInnen auf einen Vorschlag einigen konnten, wird das Geschäft dem so genannten COREPER, dem Ausschuss der ständigen VertreterInnen, übergeben. Die ordentlichen BotschafterInnen der einzelnen Mitgliedstaaten bei der EU entscheiden nun, ob sie die Geschäfte den MinisterInnen zum Entscheid übergeben wollen. In rund 85 % der Fälle kann sich der COREPER auf einen Konsens einigen und übergibt das Gesetz den MinisterInnen. In diesen Fällen gibt es im Ministerrat keine Diskussion mehr; mit einem Hammerschlag des/r PräsidentIn werden die Gesetze im Konsens beschlossen. Wird im COREPER während längerer Zeit keine Einigung gefunden, kann die Präsidentschaft oder die Kommission entscheiden, das Projekt dennoch den MinisterInnen zu übergeben und einen Mehrheitsentscheid zu erwirken. Nur in diesen Fällen können einzelne Mitgliedstaaten überstimmt werden. Solche Fälle kommen sehr selten vor. Zudem wird kaum über einen Mitgliedstaat hinweg bestimmt, wenn dieser das Thema als für ihn absolut zentral bezeichnet.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Entscheidungsprozess im Ministerrat sehr langwierig ist und auf mehreren Ebenen die Möglichkeit besteht, Einfluss zu üben: durch ausgewiesene ExpertInnen im Anfangsstadium, resolute und überzeugende Auftritte der BeamtInnen in den Fachkommissionen und Arbeitsgruppen, durch die Bildung und Führung von und Teilnahme an Koalitionen oder auch Ausnahmesituationen durch ein gezielt eingesetztes Veto des/r ständigen VertreterIn in Brüssel. Die engen Kontakte vor Ort in Brüssel zwischen den ExpertInnen, den BeamtInnen, den ständigen VertreterInnen und den MinisterInnen ermöglichen es, ein gutes Beziehungsnetz aufzubauen und sich über gute und konsequente Argumentationen eine hohe Glaubwürdigkeit zu erarbeiten.

D. Die Schweiz im Gefüge des Ministerrates

Die Schweiz als gut organisierter Kleinstaat mit sehr gutem Know-How und sprachgewandten VertreterInnen würde in diesem Entscheidungsfindungsprozess überproportional grossen Einfluss haben. Diese Einschätzung wird bestätigt durch die Erfahrungen in anderen Organisationen und die überdurchschnittlich guten Verhandlungsergebnisse der Schweizer Delegationen bei den bilateralen Verträgen. Zudem sind Kleinstaaten dadurch bevorteilt, dass von ihnen keine treibende Rolle in allen Bereichen verlangt wird, sondern sie sich gezielt gewisse, sie besonders betreffende Gesetzgebungsprojekte (z.B. alpenquerender Verkehr) herauspicken können.

Fazit: die Schweiz hat als Kleinstaat im Ministerrat einen grossen Einfluss, sofern es ihr gelingt, die für sie wichtigen Themen frühzeitig zu erkennen und diese für ihre Einflussnahme zu nutzen. Zu prüfen bleibt, ob der Bundesrat in seiner heutigen Organisation die sich in Brüssel stellenden Aufgaben optimal lösen könnte, insbesondere in Bezug auf die Zahl der MinisterInnen, die Konkordanz und die Kollegialität.

1) Zahl der BundesrätInnen

Der schweizerische Bundesrat ist mit seinen sieben Mitgliedern im Vergleich zu anderen EU-Regierungen klein. Ohne Staatsleitungsreform wäre die Belastung der einzelnen BundesrätInnen bei einem EU-Beitritt so gross, dass darunter entweder der Einfluss in Brüssel oder die Arbeit in Bern leiden würde.

Im Jahre 1999 hat sich der Ministerrat 88 und im Jahr 2000 86 Mal getroffen. Wenn man die zusätzlichen Zusammenkünfte auf Ministerebene im Land der jeweiligen EU-Präsidentschaft berücksichtigt, käme man aus schweizerischer Sicht auf folgende hypothetische Belastung für die Departemente: EVD: 50 Tage, EDA: 38 Tage, EDI: 30 Tage, UVEK 25 Tage, EFD: 21 Tage, EJPD: 11 Tage, VBS: 1 Tag.³⁷ Dazu kommt die wachsende Belastung durch andere internationale Organisationen wie UNO, WTO, OSZE, OECD, etc.

Inzwischen senkte die EU die Anzahl Zusammensetzungen des Ministerrates von 16 auf neun. Untersucht man die Themen der einzelnen Zusammensetzungen des Rates, ist eine erstaunliche Übereinstimmung mit den schweizerischen Departementen ersichtlich:

- | | |
|--|----------|
| • Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen | EDA |
| • Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) | EVD, EFD |
| • Justiz und Inneres | EJPD |
| • Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz | EDI, EVD |
| • Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie, Forschung) | EVD, EDI |
| • Verkehr, Telekommunikation und Energie | UVEK |
| • Landwirtschaft und Fischerei | EVD |
| • Umwelt | UVEK |
| • Bildung, Jugend und Kultur | EDI |

An den Ministerratsitzungen müssen nicht zwingend MinisterInnen anwesend sein. Die Schweiz könnte an weniger wichtigen Sitzungen auch durch VertreterInnen der Kantone (in deren Zuständigkeitsbereichen) oder StaatssekretärInnen und ChefbeamtlInnen vertreten sein. Sinnvoll erscheint auch die Einführung einer begrenzten Zahl von StaatssekretärInnen mit politischem Mandat, d.h. die vom Parlament gewählt oder bestätigt werden. Politische StaatssekretärInnen haben mehr Gewicht als ChefbeamtlInnen ohne politisches Mandat.

Die blosser Entsendung solcher Ersatzleute dürfte den Einfluss der Schweiz im Ministerrat aber schmälern. In der Regel wird die Bedeutung einer Position eines Landes auch danach eingeschätzt, auf welchem Niveau sie vertreten wird. Eine sanfter Erhöhung der Anzahl BundesrätInnen drängt sich deshalb im Gefolge eines EU-Beitritts auf. Gegen eine zu grosse Zahl BundesrätInnen spricht demgegenüber, dass solche mit mehrfachen Zuständigkeiten aufgrund ihrer regelmässigen Aufenthalte in Brüssel schneller ein breites Beziehungsnetz aufbauen können als MinisterInnen, die bspw. «nur» für die Jugend zuständig sind.

Fazit: die kleine Zahl der Mitglieder des Bundesrates ist an sich kein Hindernis für einen Beitritt. Um die Belastung der einzelnen BundesrätInnen zu senken, dürften sich aber aus SP Sicht im Hinblick auf einen EU-Beitritt einige Reformen anbieten:

- Leichte Verschiebungen bei der Zusammensetzung der Departemente
- Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder
- Einführung einer begrenzten Zahl von StaatssekretärInnen mit politischem Mandat

³⁷ Aufstellung gemäss Integrationsbericht des Bundesrates vom 3. 2. 1999, basierend auf dem Jahr 1998.

2) Kollegialitätsprinzip

Das Kollegialitätsprinzip, wonach alle Mitglieder der Regierung ein Kollegium (BV 177) darstellen und gleichberechtigte Regierungsmitglieder sind, ist zwar in keinem anderen Staat so ausgeprägt, doch ist sich die EU gewohnt – so in der Zusammenarbeit mit Koalitionsregierungen –, die Positionen aller beteiligten Parteien zu berücksichtigen. Da die definitiven Entschiede in den EU-Ministerräten in verschiedenen Gremien wie Arbeitsgruppen, Expertenkommissionen und dem COREPER vorbereitet werden, bleibt dem Bundesrat im Verlauf des Diskussionsprozesses genügend Zeit, über die Position der Schweiz zu befinden. Allerdings wäre es von Vorteil, wenn der Bundesrat die Fertigkeit entwickeln würde, durch das Mandat seiner VertreterInnen in den EU-Gremien deren Verhalten einerseits aus innenpolitischen Gesichtspunkten hinreichend zu steuern und ihnen andererseits genügend Spielraum für eine wirkungsvolle Verhandlungsführung einzuräumen. Mit Blick auf die lange Tradition des Kollegialitätsprinzips und dessen Verankerung in der Gesellschaft, ist es aber angebracht, diesen Grundsatz aufrecht zu erhalten.

Fazit: wenn es dem Bundesrat gelingt, seine gesetzgeberischen Prioritäten in der EU langfristig zu planen und festzusetzen, bedeutet das Kollegialitätsprinzip keine Einschränkung der Handlungsfähigkeit. Ein kollegialer Bundesrat ist EU-tauglich.

3) Konkordanzdemokratie

Das schweizerische Konkordanzsystem ist nicht in der Verfassung festgeschrieben und wird immer wieder von verschiedenen politischen Kräften in Frage gestellt. Der hohe Ausbaugrad der direkten Demokratie macht es aber unverzichtbar. Dennoch ist die von der Schweiz gewählte Form der Konsensdemokratie sicherlich einzigartig, indem sämtliche massgeblichen politischen Kräfte unseres Landes entsprechend ihrer Wählerstärke in der Regierung vertreten sind. Eine derart grosse Koalition verlangsamt den Meinungsbildungsprozess in der Regierung, vermindert die Transparenz der Entscheidungsfindung und macht schnelle Reaktionen in Verhandlungen schwieriger.

Es gilt indes mit Wolf Linder³⁸ festzuhalten, dass in allen Ländern Elemente der Konsensdemokratie zu finden sind. Auf verschiedensten Gebieten wird Mehrheitspolitik durch Verhandeln und Kompromiss ersetzt. Beispiele für andere Ausprägungen sind übergrosse Koalitionen, proportionale Besetzung von politischen Positionen und Elemente des Föderalismus.

Fazit: «Formen der Konsensdemokratie bilden aus politologischer Sicht keine Probleme für eine Mitgliedschaft.»³⁹ Das schweizerische Konkordanzsystem hat möglicherweise im Hinblick auf lange Verhandlungsnächte im Ministerrat gewisse Nachteile, ist aber an sich mit dem EU-Beitritt ohne weiteres zu vereinbaren. Zudem hat das stabile schweizerische Konkordanzsystem nach einem allfälligen EU-Beitritt den grossen Vorteil, dass die schweizerischen MinisterInnen tendenziell bedeutend länger im Amt verbleiben als ihre europäischen Kolleginnen in Konkurrenzdemokratien. Dies bedeutet mehr Einfluss und Glaubwürdigkeit in den Fachministerräten.

38 Wolf Linder: Erfordert die Mitgliedschaft in der Europäischen Union eine Anpassung des schweizerischen Regierungssystems? in: Thomas Cottier/Alwin R. Koppe (Hsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen, Zürich 1998, S. 427 - 447, S.438.

39 Wolf Linder, ebd., S. 438.

E. Fazit

Das stabile schweizerische System hat bereits bisher zu guten Ergebnissen in den bilateralen Verhandlungen mit der EU und anderen internationalen Partnern beigetragen. Aus SP-Sicht erscheint es aber als sinnvoll und wünschbar, dass sich das schweizerische Regierungssystem im Falle eines EU-Beitritts an die neuen institutionellen Herausforderungen anpasst. Insbesondere eine sanfte Staatsleitungsreform dürfte die Einflussmöglichkeiten des schweizerischen Bundesrates im Ministerrat erhöhen. Nachfolgend werden einige Reformen skizziert, die im Hinblick auf einen EU-Beitritt der Schweiz angestrebt werden sollten.

F. Wünschbare, aber nicht notwendige Reformen

Die nachfolgend skizzierten Reformvorschläge sind mit Blick auf einen EU-Beitritt entwickelt worden. Es wäre indes unklug, Änderungen des Regierungssystems nur mit Blick auf die Handlungsfähigkeit der Regierung innerhalb der EU vorzunehmen. Auch nach einem allfälligen EU-Beitritt hat der schweizerische Bundesrat in erster Linie andere Funktionen als die Vertretung der Schweiz im Ministerrat wahrzunehmen.

1) Stärkung des Bundespräsidiums

Im Hinblick auf eine bessere Vertretung der Schweiz im Europäischen Rat und einen höheren Bekanntheitsgrad des Primus inter Pares (dieser Grundsatz soll nicht in Frage gestellt werden!) im Ausland, könnte sich eine Verlängerung der Amtszeit des/r BundesratspräsidentIn auf zwei oder drei Jahre anbieten. Zur Kompensation könnte das Amt des/r BundespräsidentIn nicht allein aufgrund der Amtsjahre vergeben werden. Vielmehr sollte gleichzeitig berücksichtigt werden, dass die an der Regierung beteiligten Parteien in Bezug auf das Bundespräsidium gleichbehandelt werden. Das Prinzip der Anciennität soll somit durch ein Rotationsprinzip zwischen den Parteien ersetzt werden.⁴⁰

2) Anpassungen der Departementszusammensetzungen

Im Hinblick auf die neun Zusammensetzungen des Ministerrates sowie auf das Ziel, die Ministerratsbelastung der BundesrätInnen etwas auszugleichen, böten sich gewisse Änderungen in der Zusammensetzung der Departemente an. So könnte eine Überlappung vermieden werden, wenn die Konsumentenpolitik dem EDI übergeben wird, oder wenn der Bildungs-, Forschungs- und Technologiebereich in einem einzigen Departement vereinigt würde.⁴¹

3) Erhöhung der Zahl der BundesrätInnen

Eine Erhöhung der Zahl der BundesrätInnen – beispielsweise um zwei Mitglieder – würde eine Entlastung der einzelnen Bundesratsmitglieder ermöglichen.

4) Staatssekretäre mit politischer Legitimation

Ein parlamentarisches Genehmigungsverfahren für die Ernennung von StaatssekretärInnen und ChefbeamtenInnen mit der Befugnis, die Schweiz im Ministerrat zu vertreten, geben dem/der schweizerischen VertreterIn im Ministerrat ein grösseres Gewicht und eine zusätzliche demokratische Legitimation.

40 Vergleichbar mit der Präsidiums-zuteilung in den parlamentarischen Kommissionen.

41 Vergleiche die Motion 05.3379 «Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation» der NR Hans Widmer (SP, LU), Theophil Pfister (SVP, SG), Johannes Randegger (FDP, BS) und Kathy Riklin (CVP, ZH).

5.3 Parlamentsreform

A. Parlamentsfragen gehören nicht zum vergemeinschafteten Bereich

Der Acquis communautaire enthält keine Bestimmungen über die Organisation und die Kompetenzordnungen der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten. Die Frage, ob das Parlament im Falle eines EU-Beitritts reformiert werden soll oder nicht, bildet kein Bestandteil von Beitrittsverhandlungen und muss allein innenpolitisch beurteilt werden. Die Schweiz bleibt auch nach einem EU-Beitritt vollkommen frei, wie sie ihr Parlament organisieren will.

B. Dennoch sind Parlamentsreformen – mit oder ohne EU-Beitritt – sinnvoll und nötig

Die Integration der Schweiz in die Europäische Union, einer supranationalen Organisation mit eigener Rechtsnatur und Entscheidungsprozessen, ist aber mit bedeutenden Wirkungen auf das schweizerische Staatsgefüge verbunden. Um den Einfluss der Schweiz in der EU zu maximieren und gleichzeitig – entsprechend ihrer Tradition und ihrem Staatsverständnis – die demokratischen Einflussmöglichkeiten aufrechtzuerhalten, erscheint deshalb im Falle eines EU-Beitritts eine autonom durchgeführte Parlamentsreform als sinnvoll und nötig.

Wie auch die Erfahrungen anderer EU-Mitgliedstaaten zeigen, führt ein EU-Beitritt zu einer Gewichtsverlagerung weg von der nationalen Legislative (National- und Ständerat) hin zur Exekutive (Bundesrat) und zum Europäischen Parlament. Die Regierung vertritt den Mitgliedstaat und seine Interessen im Ministerrat allein, und die Gesetzgebungskompetenz der nationalen Parlamente wird eingeschränkt. EU-Angelegenheiten sind nicht «Aussenpolitik» im herkömmlichen Sinne, die bereits heute (weitgehend) in der Kompetenz des Bundesrates liegt, sondern stellen «europäische Innenpolitik» dar. Sie umfassen auch Fragen, die bis anhin in der Entscheidungskompetenz des nationalen Parlaments sind (z.B. Landwirtschaftspolitik). Die Gewichtsverlagerung von der Legislative zur Exekutive wird teilweise durch den grossen Einfluss des Europäischen Parlamentes im EU-Entscheidungsprozess kompensiert. Es nimmt im Gefüge der EU immer mehr die Funktion der Legislative ein und nimmt insofern bisherige Funktionen der nationalen Parlamente wahr.

Den nationalen Parlamenten verbleiben nach einem EU-Beitritt aber auch im Bereich der «europäischen Innenpolitik» bedeutende Mitwirkungsmöglichkeiten. Damit diese wirksam wahrgenommen werden können, ist aber eine Reform des Parlamentsbetriebs unumgänglich. Vier Herausforderungen können mit acht Reformmassnahmen begegnet werden:

C. Herausforderungen an die nationalen Parlamente nach einem EU-Beitritt

1) Die veränderte Rolle des Parlamentes

Die Rolle des Parlamentes ändert sich nach einem EU-Beitritt in allen EU-Angelegenheiten fundamental. In rein innenpolitischen Fragen behält das Parlament – und in referendumsfähigen Fragen das Volk – im politischen Instanzenzug das letzte Wort. Die Mehrheit der Fragen im alleinigen Kompetenzbereich des Parlaments wird weiterhin – oft auf Anregung parlamentarischer Vorstösse – von Bundesrat und Verwaltung aufgearbeitet und im Sinne von Vorschlägen dem Parlament unterbreitet. Dieses kann sich in Ruhe mit den sich stellenden Fragen auseinandersetzen, die Vorschläge des Bundesrates einer politischen Kontrolle unterziehen, die Auseinandersetzung führen und Entscheide fällen.

Anders verhält es sich in Fragen der «europäischen Innenpolitik». Die Vorbereitung der Gesetzesprojekte ist ein vergemeinschafteter Prozess, an dem vorab die europäische Kommis-

sion und die nationalen Regierungen über den Ministerrat beteiligt sind. Die nationalen Parlamente sind an diesem Prozess a priori nicht beteiligt. Auch bei der Entscheidungsfindung im Ministerrat und im Europäischen Parlament sind die nationalen Parlamente nicht direkt beteiligt. Die nationalen Parlamente müssen sich somit von sich aus in die Entscheidungsfindung einbringen. Sie können nicht mehr warten, bis der Prozess bei ihnen endet, sondern müssen sich in den entscheidenden Fragen in einem frühen Stadium äussern und so ihren demokratischen Mitbestimmungsanspruch geltend machen.

Wo der Platz der nationalen Legislative in diesem andersartigen EU-Entscheidungsprozess ist und welchen Einfluss das nationale Parlament haben soll, bleibt dabei zu klären. Es konkurrieren zwei Bedürfnisse: auf der einen Seite die demokratische Kontrolle der im Ministerrat vertretenen Exekutive und auf der anderen Seite das Erfordernis, der Regierung im Verhandlungsprozess des Ministerrates eine angemessene Verhandlungsmarge zu geben. Sie kann nur so ein kooperativer und damit wirkungsvoller Verhandlungspartner sein; nur so ist auch die Handlungsfähigkeit der EU zu gewährleisten.

Aus Sicht der SP ist diese Frage generell dahingehend zu beantworten, dass eine Mitwirkung von National- und Ständerat im EU-Rechtsetzungsprozess so zu organisieren ist, dass eine optimale Wahrung der schweizerischen Interessen möglich wird. Die Erfahrung anderer EU-Mitgliedstaaten wie Dänemark, Österreich, Deutschland oder Grossbritannien zeigt, dass überzeugende Modelle existieren, welche die Gewichtsverschiebung vom Parlament zur Regierung zu minimieren vermögen. Die nachfolgenden Reformvorschläge orientieren sich an diesen Systemen. Es wird allerdings der Leserlichkeit halber darauf verzichtet, die Parallelen im Einzelnen darzulegen, und vielmehr versucht, die Vorschläge direkt auf die schweizerischen Gegebenheiten zu beziehen.⁴²

2) Grosse Anzahl von Gesetzgebungsprojekten und Entscheiden

Nationale Parlamente sind nach einem EU-Beitritt herausgefordert, die grosse Anzahl von Gesetzgebungsprojekten und Entscheidungen zu bewältigen. Dabei sollten sich die Parlamente nicht allein auf die anstehenden Abstimmungen im Ministerrat konzentrieren. Vielmehr können sie ihren Einfluss maximieren, wenn sie sich bereits bei Gesetzgebungsprojekten einbringen und ihre Einschätzungen frühzeitig einfließen lassen.

Ein nationales Parlament wird nie in der Lage sein, sämtliche Entwicklungen innerhalb der EU mitzubestimmen bzw. zu überwachen. Ziel des Parlamentes muss sein, frühzeitig die politisch brisanten oder die ein Land speziell betreffenden Gesetzgebungsprojekte herauszufiltern und diese wirksam zu beeinflussen. Die parlamentarischen Strukturen müssen also darauf ausgerichtet werden, eine sinnvolle Triage vorzunehmen und die wichtigen Geschäfte den zuständigen parlamentarischen Stellen zuzuleiten.

Will man die zusätzliche Belastung des Parlaments abschätzen, ist zu berücksichtigen, dass der grösste Teil der EU-Gesetzgebung an die Stelle nationaler Erlasse tritt und viele Gegenstände des EU-Rechts in der Schweiz bereits heute auf Verordnungsstufe geregelt sind. Die Mitwirkung des Parlaments in der EU-Gesetzgebung ist deshalb in erster Linie eine im Vergleich zum herkömmlichen nationalen Gesetzgebungsprozess anders geartete, aber nur in beschränkter Masse zusätzliche Aufgabe des Parlaments.

42 Vgl. Bernhard Ehrenzeller; Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die Bundesversammlung und ihr Verhältnis zum Bundesrat; in: Cottier/Kopse (Hsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Brennpunkte und Auswirkungen, Zürich 1998; S. 293 – 322; Epiney/Siegwart/Cottier/Refaeil; Schweizerische Demokratie und Europäische Union, Studie im Rahmen des NFP 42 «Aussenpolitik», Bern 1998, S. 206 ff.

3) Schnelligkeit des EU-Entscheidungsprozesses

Eine der grössten Klippen bei der Einbindung der nationalen Parlamente in den EU-Entscheidungsprozess ist dessen Schnelligkeit. Gesetzgebungsprojekte der EU nehmen zwar meist lange Vorbereitungszeiten in Anspruch. Die Fristen für nationale Akteure und Akteurinnen, Stellung zu beziehen, sind aber häufig nur kurz. Der EU-Gesetzgebungsprozess ist stark auf die Kommission ausgerichtet. Sie besitzt ein umfassendes Vorschlagsrecht und kann ihr Vorschläge jederzeit anpassen oder wieder zurückziehen. Damit kann sich ein Gesetzgebungsprozess sehr schnell und unerwartet wieder verändern. Schliesslich hat auch die bereits erwähnte grosse Menge an Projekten und Vorschlägen zur Folge, dass der zeitliche Druck aus Sicht des nationalen Parlamentes umso mehr ins Gewicht fällt.

Gewisse Entscheidungen werden in der EU bewusst auf einen bestimmten Termin angesetzt und in teilweise nächtelangen Verhandlungen (sog. «Nächte der langen Messer») versucht, eine Einigung zu erzielen. Diese Art der Entscheidungsfindung hat sich zwar nicht immer, aber doch mehrheitlich bewährt, insbesondere wenn in Grundsatzfragen Einstimmigkeit und damit ein alle EU-Mitgliedstaaten umfassender Kompromiss erforderlich ist. Dies setzt voraus, dass eine Regierung ihre Position während einer solchen Verhandlungsnacht modifizieren kann, damit eine Einstimmigkeit aller EU-Mitgliedstaaten überhaupt erst möglich wird.

Die nationalen Parlamente können sich in solche Verfahren nur einschalten, wenn sie sich neue, geeignete Instrumente geben. Das Plenum kann einen Teil der Entscheidungskompetenz an einen Ausschuss delegieren und seine heutigen, auf das Milizprinzip ausgerichteten Strukturen überarbeiten, ausbauen und – zumindest teilweise – professionalisieren.

4) Komplexität der sich stellenden Fragen

Schliesslich bildet auch die Komplexität der sich stellenden Fragen eine Herausforderung für die nationalen Parlamente. Die Gesetzgebung der EU ist nicht grundsätzlich komplizierter als die nationale. Es ist aber zu berücksichtigen, dass EU-Verordnungen und -Richtlinien nicht nur nationale Bedürfnisse abdecken müssen, sondern jeweils ein europaweiter Kompromiss gefunden werden muss.

EU-Verfahren müssen damit Interessen berücksichtigen, die im schweizerischen Parlament nicht direkt vertreten sind. Damit das nationale Parlament den unverzichtbaren Spielraum der Regierung nicht übermässig einschränkt, muss es sich mit der europäischen Lage vertraut machen. Ein nationales Parlament vertritt die Interessen des eigenen Landes im Rahmen der «europäischen Innenpolitik» dann am wirkungsvollsten, wenn es die Komplexität des europäischen Entscheidungsprozesses berücksichtigt und seine Stellungnahme zu Handen der Regierung so formuliert, dass ein europäischer Kompromiss möglich bleibt.

D. Reformvorschläge

Die nachfolgenden Reformvorschläge können – mit einigen wenigen Ausnahmen – nicht vor, sondern nur mit oder nach einem EU-Beitritt der Schweiz umgesetzt werden. Die Schweiz bleibt aber auch im Falle eines EU-Beitritts vollkommen frei, ob sie eine Parlamentsreform durchführen will oder nicht. Aus Sicht der SP ist dies aber wünschbar und sinnvoll, damit die Schweiz ihre Interessen nach einem EU-Beitritt optimal wahren und den damit möglichen Demokratisierungsgewinn realisieren kann.

Die Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung hat sich unter den EU-Mitgliedstaaten im Bereich der «europäischen Innenpolitik» im Verlauf der Zeit angeglichen. Es kristallisiert

sich ein institutionelles Grundgefüge heraus, das die demokratischen Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente maximiert und die politische Kontrolle der Exekutive garantiert. Insofern sind die hier vorgeschlagenen Reformen nicht besonders brisant. Vielmehr gehen sie vom Interesse aller Parlamentsmitglieder aus, ihren Einfluss auch nach einem EU-Beitritt optimal zu wahren.

1) Informationspflicht

Grundvoraussetzung der Mitwirkung des Parlaments ist, dass dieses hinreichend informiert ist.

Es wird deshalb im Falle eines EU-Beitritts – sinnvollerweise auf Verfassungsstufe – eine Rechtspflicht verankert, die den Bundesrat verpflichtet, das Parlament in EU-Angelegenheiten umfassend und zum frühest möglichen Zeitpunkt zu informieren. Diese Informationspflicht soll die bestehenden Informationsrechte des Parlaments (Interpellation, einfache Anfrage, Postulat und weitere Informationsrechte gemäss Art. 7 ParlG) ergänzen.

Die Informationspflicht muss umfassend sein und auch interne Informationen einbeziehen. So soll der Bundesrat nicht nur sämtliche Dokumente und Informationen weiterleiten, sondern auch die politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Hintergründe der EU-Vorhaben erläutern müssen. Dies schliesst Informationen über die eigene Verhandlungsposition und eine Einschätzung der Verhandlungspositionen anderer EU-Mitgliedstaaten ein, damit der Handlungsspielraum ausgelotet werden kann.

Neben der Information über konkrete Projekte und Kommissionsvorschläge soll die Informationspflicht des Bundesrates auch einen halbjährlichen Bericht über die allgemeine bundesrätliche Europapolitik und die Entwicklungen innerhalb der EU umfassen. Der Bundesrat ist zudem zu verpflichten, seine Informationen zu ordnen und eine klare Übersicht über die einzelnen Informationen zu erstellen.

In zeitlicher Hinsicht hat die Information möglichst rasch zu erfolgen. Es ist ausreichend Zeit erforderlich, damit das Parlament den Willensbildungsprozess breit abstützen kann. Ein frühzeitiges Handeln ist auch unverzichtbar, falls der Bundesrat in wichtigen Fragen (ohne eine derartige Verpflichtung, aber wenn möglich) ein Vernehmlassungsverfahren durchführen und neben anderen Interessengruppen und Verbänden insbesondere die Sozialpartner und die Kantone in die Entscheidungsfindung einbeziehen will. Während die meisten EU-Länder hierfür keine gesetzliche Frist vorsehen, sondern generell eine frühest mögliche Information verlangen, sieht das Ausführungsgesetz zu Art. 23 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes vor, dass die Regierung die Informationen inkl. dem vorgeschriebenen Bericht binnen fünf Sitzungstagen ab Übersendung der Dokumente abliefern muss. Aus Sicht der SP kann auf eine solche Frist verzichtet werden, solange das schweizerische Parlament ein Milizparlament bleibt und die Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Parlament funktioniert.

2) Europakommissionen

Neben den bestehenden Aussenpolitischen Kommissionen sollen für EU-Angelegenheiten als weitere ständige Kommissionen der eidgenössischen Räte so genannte Europakommissionen (EK) eingerichtet werden.

Diese Europakommissionen sind Hauptansprechpartner der Regierung in EU-Angelegenheiten und Adressaten der Informationspflicht des Bundesrates. Sie beraten und entscheiden die Europageschäfte nicht im Alleingang. Vielmehr kommt ihnen die Aufgabe zu, die in den

einzelnen Sachfragen kompetenten Fachkommissionen beizuziehen und wichtige Geschäfte ans Plenum weiterzuleiten. Die EK haben somit vorab eine Koordinationsfunktion und überwachen die einzuhaltenden Fristen. Sie haben die alleinige Entscheidungskompetenz, sofern die Fristen weitergehende Konsultationen nicht zulassen sollten, was in Mitentscheidungsverfahren ab einem bestimmten Verfahrensstadium eintreffen kann.

Die EK setzen sich – wie die übrigen ständigen Kommissionen – aus den im Parlament vertretenen Fraktionen zusammen. Ohne Stimmrecht sollen auch Vertreterinnen der Kantonsregierungen und die Schweizer Mitglieder im Europäischen Parlament den Sitzungen der EK beiwohnen können. Für diese Einbindung sprechen verschiedene Gründe. Einerseits ist damit gewährleistet, dass die Kantone im gleichen Masse vom Bundesrat über die EU-Angelegenheiten informiert und so Nachteile des wohl oft verkürzten Vernehmlassungsverfahrens abgeschwächt werden. Für die Einbindung der Schweizer Mitglieder im Europäischen Parlament – ein Element, das auch andere Länder kennen – spricht einerseits die Koordination mit dem Europäischen Parlament und andererseits der Know-how-Transfer von den professionellen Vertreterinnen der Schweiz in Brüssel zu den National- und Ständeräten.

Die Aufgaben der EK bestehen darin, die einzelnen Stellungnahmen zu Handen des Bundesrates zu verabschieden, soweit sie ein Geschäft nicht dem Plenum vorlegen. Zudem sollen die EK die Vorschläge des Bundesrates für die Schweizer Mitglieder in Europäischen Organen und Gremien wie der Europäischen Kommission, des Gerichtshofes oder des Rechnungshofes bestätigen. Die EK sind als Kompetenzzentrum für Europafragen die Hauptansprechpartner des Bundesrates für die «europäische Innenpolitik». Ferner pflegen deren Mitglieder den Kontakt zu den EU-Ausschüssen anderer Mitgliedstaaten und insbesondere der COSAC, der Konferenz der Ausschüsse für Europäische Angelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union. Schliesslich haben die EK auch eine Informationsaufgabe gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit.

3) Europadelegation

Angesichts der grossen Menge an Informationen und der Anforderung an die Schnelligkeit, bietet es sich an – nach dem Vorbild der Geschäftsprüfungs- und der Finanzdelegationen – neben den EK eine Europadelegation (ED) einzusetzen.⁴³ Dieser Delegation gehören eine gleiche Anzahl ordentlicher Mitglieder der beiden EK sowie je eine Vertreterin der Konferenz der Kantonsregierungen und des Europäischen Parlaments an.

Die ED hat die Funktion, sämtliche Informationen des Bundesrates zu sichten, eine erste Triage vorzunehmen und Geschäfte den EK bzw. den einzelnen Fachkommissionen oder direkt dem Plenum weiterzuleiten. Zudem ist die ED Ansprechpartnerin des Bundesrates in dringenden Momenten, wenn eine Konsultation der EK nicht mehr möglich ist. Ferner sollte – wie in Dänemark – die Möglichkeit bestehen, dass der schweizerische Ratsvertreter bei veränderten Verhandlungssituationen im Rat eine Telefonkonferenz einberufen kann, um sein Mandat zu erweitern. Sofern die EK nicht einzelne Mitglieder speziell designiert hat, nehmen die ED-Mitglieder am Konferenzgespräch teil. In besonders eiligen Ausnahmefällen soll der ED-Präsident Ansprechpartner des Bundesrates sein. Eine weitere wichtige Aufgabe der ED besteht darin, über Stellungnahmen – vergleichbar mit einer Einigungskonferenz – abschliessend zu befinden, soweit die EK zu konträren Ansichten gelangen sollten.

43 Ähnliche Funktionen hat in Deutschland das so genannte Europabüro.

4) Parlamentsvorbehalt

Wie auch viele andere EU-Mitgliedstaaten auch, müsste die Schweiz einen so genannten «Parlamentsvorbehalt» vorsehen, der gewährleistet, dass der Bundesrat sein Votum im Ministerrat erst nach Abschluss des innerstaatlichen Mitwirkungsverfahrens abgibt. Damit kann sichergestellt werden, dass der Bundesrat auch in sehr dringenden Angelegenheiten das Parlament informiert und zumindest von der ED respektive in Ausnahmesituationen vom ED-Präsidenten eine Stellungnahme einholt.

5) Berücksichtigungspflicht der Stellungnahme

Mit Blick auf die Schnelligkeit und die Menge der zu beurteilenden Geschäfte bietet es sich an, ein spezielles, einfaches Mitwirkungsverfahren zu schaffen, das rasch abgeschlossen werden kann. Es ist angezeigt, mit diesem Ziel einen neuen Parlamentsbeschluss – die so genannte Stellungnahme – zu schaffen.

Die Stellungnahme ist rechtlich nicht verbindlich, was streng genommen auch nicht mit dem *Acquis communautaire* zu vereinbaren wäre. Vielmehr begründet eine Stellungnahme des Parlaments eine so genannte Berücksichtigungspflicht des Bundesrates bei seinen Entscheidungen im Ministerrat.

Will der Bundesrat ausnahmsweise von einer parlamentarischen Stellungnahme abweichen, löst dies eine Begründungspflicht über die Motive des Abweichens aus und bedingt weiter, dass der Bundesrat die EK oder die ED erneut mit derselben Fragestellung befassen muss.⁴⁴

6) Kompetenz für eine Stellungnahme

Das Recht, eine förmliche und abschliessende Stellungnahme zu verabschieden, sollte grundsätzlich an die EK delegiert werden. Die ED, die für die erste Triage und Zuteilung der Geschäfte zuständig ist, muss allerdings die Möglichkeit haben, diese Kompetenz einer Fachkommission oder – sofern dem nicht Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen – den beiden Räten zu delegieren. Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass EU-Geschäfte, die Änderungen des schweizerischen Verfassungsrechts zur Folge hätten, beiden Räten zuzuweisen sind.

Ferner sollten die EK die Möglichkeit haben, ein ihnen zugewiesenes Geschäft mit einer 2/3-Mehrheit «ihrem» jeweiligen Rat weiterzuleiten und damit die Verabschiedung der Stellungnahme an diesen Rat zu delegieren.

Schliesslich sollen auch die Räte jederzeit die Möglichkeit haben, mit einfachem Mehr ein Europageschäft an sich zu ziehen und damit «ihrer» EK die Verabschiedungskompetenz für eine Stellungnahme zu entziehen.

Dank der grundsätzlichen Delegation der Kompetenzen an die EK wird einerseits sichergestellt, dass der Parlamentsbetrieb nicht mit einer grossen Anzahl von EU-Geschäften gelähmt wird und sich das Parlament über ihre Kommission trotzdem zu einer möglichst grossen Anzahl von Geschäften äussern kann. Indem dem Plenum die Möglichkeit gegeben wird, jederzeit ein Geschäft an sich zu ziehen, wird andererseits der Gefahr vorgebeugt, dass die EU-Geschäfte von einem «Miniparlament» hinter verschlossenen Türen beschlossen werden.

44 Die Möglichkeit, gegen ein von einer Stellungnahme abweichendes Bundesratsmitglied ein Gerichtsverfahren einleiten zu können – wie dies Österreich kennt –, ist abzulehnen.

Der unbestreitbare Nachteil, dass über gewisse Stellungnahmen nur ein Teil des Parlamentes bestimmt, soll abgeschwächt werden, indem Kommissionssitzungen über Stellungnahmen in EU-Angelegenheiten öffentlich abgehalten werden, sofern dem keine Geheimhaltungsinteressen entgegen stehen.

Sollten die zeitlichen Vorgaben die Behandlung eines Geschäfts durch die Räte oder die EK nicht ermöglichen, steht diese Kompetenz der ED zu, welche sie auch einer Subkommission der EK weiterdelegieren kann.

7) Vierteljährliche Europa-Debatte

Nach dem Beispiel des österreichischen Nationalrates sollten sowohl der National- als auch der Ständerat einen Tag jeder Session für eine grundsätzliche Europa-Debatte vorsehen. Dabei werden die bundesrätlichen Berichte über die Europapolitik, wichtige strategische Fragen und die langfristige Europapolitik der Schweiz diskutiert.

8) Professionalisierung

Das schweizerische Parlament ist unter allen Parlamenten der OECD das kostengünstigste und – mit dem spanischen – das am wenigsten professionalisierte. Die Tätigkeit der Parlamentsmitglieder liegt im internationalen Vergleich in Bezug auf Gesetzesinput und Anfragen am Schluss der Rangliste der OECD Länder. Die Parlamentsdienste sind im internationalen Vergleich personell klar unterdotiert.⁴⁵ Die Fähigkeit, politische Positionen – etwa im Rahmen der europäischen Schwesterparteien oder auf universeller Ebene – international abzustimmen, ist unter diesen Bedingungen institutionell eng begrenzt. Dies kommt – mit oder ohne EU-Beitritt, d. h. auch unter den Bedingungen des autonomen Nachvollzugs – einer Selbstentmachtung des Parlamentes gleich. Die Professionalisierung des Parlamentsbetriebes bildet deshalb – aus diesen und weiteren Gründen – seit langem eine Forderung der SP.

Niemand zwingt die Schweiz, das bestehende Milizparlament im Falle eines EU-Beitritts zu professionalisieren. Es ist aber unverzichtbar, den Parlamentsbetrieb massgeblich aufzurüsten, sofern die demokratisch wünschbare Mitwirkung der eidgenössischen Räte in EU-Angelegenheiten nach einem Beitritt optimal gewährleistet werden sollen. Erforderlich sind eine bedeutende Aufwertung der Parlamentsdienste, die Beiordnung von persönlichen Assistenten für die einzelnen Parlamentsmitglieder und die Unterstützung der grossen Parteien bei der Wahrnehmung ihrer internationalen Kontakte.

Dabei ist es nur konsequent und sachgerecht, zusätzlich die Abschaffung der Milizparlamentes und Schaffung eines Berufsparlamentes zu verlangen. Aus Sicht der SP kann ein Milizparlament seine Funktion bereits heute nicht mehr in genügendem Masse wahrnehmen. Es ist zu stark von der Verwaltung und damit von der Exekutive abhängig. Dies wäre nach einem EU-Beitritt noch mehr der Fall. Ein Berufsparlament ist besser geeignet, die demokratische Kontrolle des bundesrätlichen Handelns zu gewährleisten und den Dialog mit den Bürgern und Bürgerinnen intensiv zu pflegen. In Fragen der «europäischen Innenpolitik» muss das Parlament eigenständiger handeln können als heute. Dies erfordert zusätzliche Kapazitäten. Eine Professionalisierung der eidgenössischen Räte ist im Falle des EU-Beitritts nicht zwingend, aber aus SP-Sicht angebracht und nötig.

45 Dies ergab eine OECD-Studie, zitiert in: Heidi Z'graggen/Wolf Linder: Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern: Institut für Politikwissenschaften August 2004.

5.4. Direkte Demokratie

Die Direkte Demokratie ist der SP wichtig. Sie stellt aber fest: Die in der Schweiz seit langem gepflegte Direkte Demokratie wird heute aufgrund der fehlenden EU-Mitgliedschaft ausgehöhlt. In immer mehr Bereichen sieht sich die Schweiz zur Vermeidung unhaltbarer Diskriminierungen gezwungen, EU-Recht direkt in die schweizerische Gesetzgebung zu übertragen. Dieser schönfärberisch «autonomer» Nachvollzug genannte Prozess höhlt – nebst anderem – auch die Direkte Demokratie aus. Mit einem EU-Beitritt gewinnt die Schweiz durch das Recht auf Mitentscheidung bei der Erarbeitung von für sie bereits heute relevanten europäischen Rechtsbeständen nicht nur ein grosses Stück Souveränität zurück. Vielmehr kann und soll die Schweiz nach einem EU-Beitritt die bewährten Volksrechte ausbauen und verfeinern. Die Mitgliedschaft bei der EU führt dann – und dies liegt in der alleinigen Verantwortung und Zuständigkeit der Schweiz – nicht zu einem Abbau, sondern zu einem sanften Umbau und Ausbau der Direkten Demokratie. Beides vergrössert das demokratische Handlungsvermögen der Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie ihrer Behörden. Die Schweiz würde dank einem EU-Beitritt souveräner.

A. Das Europarecht – übergeordnete Rahmengesetzgebung mit Umsetzungsspielräumen

Wie im Bund kantonales Recht dem Bundesrecht nicht widersprechen darf, gilt in der EU, dass Europarecht über dem Landesrecht steht. Mit dem Beitritt zur EU überträgt ein Mitgliedstaat gewisse Rechtsetzungsbefugnisse an die EU und erklärt sich bereit dafür zu sorgen, die ihm verbliebenen Befugnisse nicht im Widerspruch zum EU-Recht wahrzunehmen.

Im Unterschied zum Bund hat in der EU das übergeordnete Europarecht aber häufig – und tendenziell zunehmend – den Charakter einer blossen Rahmengesetzgebung: EU-Richtlinien sind weniger engmaschig als EU-Verordnungen. In der Regel schaffen allein EU-Verordnungen direkt anwendbares Recht. Mit den Richtlinien setzt die EU lediglich den Handlungsrahmen und die Handlungsräume fest. Innerhalb derer haben die einzelnen Mitgliedstaaten bedeutende Spielräume, bei der Umsetzung eigene Schwerpunkte zu setzen.

B. Direktdemokratische Erteilung eines Handlungsauftrages als Kompensation

Für die Direkte Demokratie in der Schweiz bedeutet dies, dass ihr unmittelbarer Wirkungsbereich beschnitten wird, wo die EU direkt eigenes Recht schafft, das dem Landesrecht vorgeht und diesem keine Spielräume zur Umsetzung offen lässt. Dies ist nur selten – etwa im Grundrechtsbereich – der Fall. Die Schweiz gewinnt indes in jenen Souveränitätsbereichen, die sie mit ihrem Beitritt an die EU delegiert, direkt an Mitentscheidungsbefugnissen. Diese werden – nach aktuellem Stand – vor allem exekutiv und parlamentarisch wahrgenommen. Sie können aber – mit einer entsprechenden Ergänzung der schweizerischen Bundesverfassung – auch durch neuartige Volksrechte wahrgenommen werden.

Der wichtigste Vorschlag zielt auf eine Verfeinerung der Volksinitiative. Die heute allein bekannte Verfassungsinitiative soll um die neuen Instrumente der Europainitiative und der Europamotion ergänzt werden, also direktdemokratische Volksbegehren, mit denen per Unterschriftensammlung Volksabstimmungen – dies im Falle der Europainitiative –, und Entscheide der Bundesversammlung – dies im Falle der Europamotion – erwirkt werden können. Die Europainitiative und die Europamotion greifen somit nicht direkt in die Rechtsetzung ein. Vielmehr kann damit das Volk bzw. die Bundesversammlung aufgerufen werden, den in Brüssel tätigen schweizerischen Behördenvertretern einen bestimmten Handlungsauftrag zu erteilen. Mit solchen neuen, auf transnationales Handeln zielenden Volksrechten können

auch Gestaltungsbereiche, welche die Schweiz an Brüssel abtritt, direktdemokratisch erreicht werden.

C. Zulässigkeit von Verfassungsinitiativen auch bei Vorrang des EU Rechts

Es stellt sich die Frage, wie nach einem EU-Beitritt der Schweiz mit dem heute bekannten Instrument von Verfassungsinitiativen umzugehen ist, falls diese Begehren enthalten, die mit dem übergeordneten EU-Recht unvereinbar sind. Dieser Fall lässt sich durchaus im Rahmen des heutigen Verfahrens sachdienlich regeln. Entweder trennt die Bundesversammlung – entsprechend der herrschenden Praxis – denjenigen Teil einer Verfassungsinitiative, der mit dem EU-Recht unvereinbar ist, ab, und lässt nur über jenen Teil abstimmen, der in den schweizerischen Kompetenzbereich fällt. Oder die Bundesversammlung lässt über beide Teile getrennt abstimmen und versteht in Bezug auf den europäischen Teil ein allenfalls positives Resultat in der Volksabstimmung als Auftrag an alle in Brüssel wirkenden schweizerischen Vertreterinnen, ihre Handlungsmöglichkeiten entsprechend auszuschöpfen.

D. Referendum und konstruktives Referendum beim Vollzug von EU-Richtlinien

Gibt die EU mit Richtlinien allein den gesetzlichen Rahmen und die Zielsetzungen vor, bleibt den einzelnen Mitgliedstaaten für deren Erfüllung und Umsetzung ein relativ grosser Spielraum. In diesem Fall hat die Schweiz nach einem EU-Beitritt zwei Einwirkungsmöglichkeiten: Einerseits durch schweizerische Expertinnen und Behördenvertreter bei der Erarbeitung der Richtlinie und andererseits bei deren Umsetzung in der Schweiz selber.

Auch in diesem Falle bietet sich im Hinblick auf die Gewährleistung einer EU-konformen Umsetzung von Richtlinien eine Verfeinerung der Volksrechte – diesmal des Referendums – an: mit der Schaffung des Konstruktiven Referendums. Damit können 50'000 Stimmberechtigte einer von der Bundesversammlung mehrheitlich befürworteten Form der Umsetzung eine andere gegenüberstellen und zur Volksabstimmung bringen. Damit können andere Interessen berücksichtigt werden, soweit diese dem von der EU gesetzten Handlungsrahmen entsprechen.

Eine differenzierte Lösung ist auch in Bezug auf das rein negative, übliche Referendum möglich. Das Referendum ist auszuschliessen, soweit es um rechtlich direkt anwendbare EU-Verordnungen geht. In Bezug auf den häufigeren Fall, nämlich die Umsetzung von EU-Richtlinien durch Schweizer Rechtsänderungen, könnte das Referendum weiterhin zugelassen werden. Bringt ein erfolgreiches Referendum die gesetzliche Umsetzung einer EU-Richtlinie in einer Volksabstimmung zu Fall, so hat dies einfach zur Folge, dass die Bundesversammlung in einem zweiten Anlauf – innerhalb des vorhandenen Umsetzungsspielraums – die Interessen der erfolgreichen Referendumskreise stärker berücksichtigen muss. Dies würde zwar etwas mehr Zeit kosten, wäre aber weiter nicht dramatisch, da längst nicht alle EU-Richtlinien von den Mitgliedstaaten sofort umgesetzt werden und sich hier auch Staaten Zeit lassen, die rein parlamentarische Entscheidungsprozesse kennen.

E. Der EU-Beitritt ist ein Souveränitätsgewinn

Von den politischen Gegnern eines EU-Beitritts wird argumentiert, die Kompensation eines Teils der nationalen demokratischen Gestaltungsmacht durch erhöhte Mitentscheidungsrechte in der EU komme einem Souveränitätsverlust gleich. Dies ist falsch. Vielmehr bildet ein Mitentscheidungsrecht dort, wo die relevanten Entscheide gefällt werden, ein Souveränitätsgewinn. Denn erst dann kann die Schweiz in Brüssel beim Erlass direktanwendbarer EU-

Verordnungen mitentscheiden, die bereits heute die Schweizer Rechtsetzung stark beeinflussen. Schon heute kommt es immer häufiger vor, dass die Schweiz wortwörtlich EU-Verordnungen abschreibt und in ihre eigene Rechtsordnung überträgt, weil sie nur so Diskriminierungen und wirtschaftliche Nachteile vermeiden kann, die aus vom EU-Recht abweichenden Regelungen erwachsen können.

Die Möglichkeit, in Brüssel direkt mit zu entscheiden, ist in diesen Fällen klar höher zu werten als ein zunehmend nur noch theoretisches direktdemokratisches Mitentscheidungsrecht. Die Internationalisierung bzw. Europäisierung der schweizerischen Gesetzgebung nahm in den letzten 15 Jahren massiv zu. Dies ist teilweise auch eine Konsequenz des bilateralen Weges, indem die statischen bilateralen Verträge der dynamischen Rechtsentwicklung in der EU nicht Rechnung tragen, die Schweiz aber einem starken Anpassungsdruck aussetzen. Auch ohne EU-Mitgliedschaft der Schweiz findet eine Erosion der politischen Souveränität der Schweiz statt. Ein Nein zum EU-Beitritt bedeutet deshalb nicht, dass die demokratischen Potentiale in der Schweiz gewahrt werden. Ganz im Gegenteil: Nur die Mitgliedschaft in der EU erlaubt der Schweiz, auf europäischer Ebene jenen Teil der Souveränität zurück zu gewinnen, den sie heute ohne EU-Mitgliedschaft – etwa in Form des «autonomen» Nachvollzugs von EU-Recht – verliert.

Laut verschiedenen Studien wären bei einem Beitritt der Schweiz zur EU rund 10 bis 15 Prozent der Volksabstimmungen nicht mehr wie bisher möglich, weil die Schweiz in diesem Bereich ihre Souveränität an die EU übertragen hat, und weitere 15 bis 20 Prozent der Volksabstimmungen müssten in einer modifizierten Form stattfinden, weil sie Bereiche betreffen, in denen die Schweiz Handlungsbefugnisse mit der EU teilt, also beide zusammen zuständig wären. Auf kantonaler Ebene waren in der Vergangenheit deutlich mehr (zwischen 1993 und 1998 rund 88 Prozent) aller Volksabstimmungen EU-vereinbar. Inhaltlich standen in der Schweiz bisher vorab solche Vorlagen im Widerspruch zum geltenden Gemeinschaftsrecht, die Begehren stellten, welche die Grundrechte verletzten: die Verweigerung des aktiven und passiven Wahlrechtes für EU-Staatsangehörige bei Kommunalwahlen, der Verstoss gegen die europäische Datenschutzrichtlinie oder gegen die Personenfreizügigkeit. In diesen Fällen hätte das EU-Recht verhindert, dass über Vorlagen, welche den Grundrechten widersprechen, abgestimmt wurde.

Um diese Zahlen bewerten zu können, muss ihnen der Umfang jenes Rechtes gegenüber gestellt werden, das die Schweiz heute zwar formell souverän beschliesst, das aber weit gehend von der EU erwirkt, beeinflusst oder angestossen worden ist. Von 51 Gesetzen, die die Bundesversammlung Mitte der 1990er Jahre innerhalb von zwei Jahren verändert hat, erfolgte dies 21 Mal «freiwillig» in einer mit dem EU-Recht vereinbaren Art, wurde also (so genannt «autonom») Schweizer Recht an solches der EU angepasst, 19 Mal war das EU-Recht gar nicht betroffen und nur sechs Mal legifizierte die Bundesversammlung in einer Form, die mit EU-Recht nicht vereinbar gewesen wäre.

F. Direkte Demokratie im Rahmen einer Europäischen Verfassung

Mit einer eigenen Europäischen Verfassung, die die Souveränität der Europäerinnen und Europäer konstituiert, besteht eine weitere, noch umfassendere Möglichkeit, um allfällige Verluste an nationaler Souveränität durch neue direktdemokratische Institutionen und Verfahren auf europäischer Ebene zu kompensieren. Die Schweiz kann aber nur als EU-Mitglied die Ausgestaltung einer Europäischen Verfassung entsprechend beeinflussen.

In der EU finden intensive Diskussionen zur Verankerung direktdemokratischer Elemente in einer Europäischen Verfassung statt. Bekanntlich enthält der Verfassungsvertrag für die EU, der Ende Oktober 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet worden ist, in Artikel I-46 erstmals in der Geschichte der Demokratie eine Art transnationales partizipatives Bürgerrecht. Eine Million Bürgerinnen und Bürger aus mindestens acht Staaten sollen das Recht haben, der EU-Kommission eine Art Gesetzgebungsantrag zu stellen. Einige tun dieses neue, bisher kaum richtig beachtete Recht als «Petitionsrecht» ab. Sie verkennen dabei, dass da einer Million Europäerinnen und Europäern zugestanden wird, was bisher nur der Mehrheit des Europaparlamentes zustand: das Recht, der Kommission (die auch gemäss dem Verfassungsvertrag über das Gesetzesinitiativmonopol in der EU verfügt) einen Gesetzgebungsvorschlag zu unterbreiten. Mit dem neuen Artikel I-46 ist somit das Europaparlament bereit, sein Gesetzesinitiativrecht mit einer Million Bürgerinnen und Bürgern zu teilen. Genau dieses Teilen der Macht zwischen Institutionen und aktiven Bürgerinnen und Bürgern ist eines der Kulturelemente der Direkten Demokratie.

Diese erste Europäische Verfassung scheiterte im Frühjahr 2005 an den beiden Referendumsabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden, die im übrigen einen weiteren Beleg für das Funktionieren und den Ausbau direktdemokratischer Elemente in der EU darstellen. Diese Verfassung sah auch vor, die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlamentes zu erweitern. Inwiefern diese oder ähnliche Reformen künftig in einem neuen Verfassungsentwurf oder einer Ergänzung des geltenden Vertrages von Nizza berücksichtigt werden, ist heute nicht abzuschätzen. Nur wenn die Schweiz der EU beitrifft, kann sie aber an diesen grundlegenden Debatten mitwirken.

G. Wahrung der Kleinstaatlichkeit im Zuge der Globalisierung

Es gehört zu den politisch-kulturellen Eigenheiten der Schweiz, dass sie mehrheitlich ihre nationale Souveränität überschätzt, beziehungsweise die formelle Souveränität mit der realen viel zu sehr gleichsetzt. Andere europäische Kleinstaaten, die ihre Ohnmacht in schwierigen Momenten des 20. Jahrhunderts unmittelbar erfahren haben (Belgien und Luxemburg erklärten sich zu Beginn der beiden Weltkriege auch als neutral, was Nazi-Deutschland aber einfach ignorierte), haben längst gelernt, dass der Zusammenschluss mit anderen Staaten die reale Souveränität mehrt, selbst wenn formell die nationale Souveränität mit anderen Staaten geteilt wird.

Angesichts der Globalisierung und der zunehmend grenzüberschreitenden Aufgaben und Probleme beginnt sich bei vielen die Erkenntnis durchzusetzen, dass nur jener Kleinstaat seine Interessen zu verteidigen weiss, der sich transnational integriert. Alleine wird er dies nur unzureichend leisten können. Wer sich der europäischen Integration verweigert, schadet langfristig den schweizerischen Interessen und stellt die Zukunft der Schweiz in Frage. Eine These, die sich auch anhand schweizerischer Erfahrungen illustrieren lässt: Die Kantone wären heute längst zu unbedeutenden Vollzugsorganen zentralistischer Strukturen geworden, wenn sie sich nicht 1848 in einem Bund zusammengeschlossen hätten, der ihre Souveränität und Eigenständigkeit ausdrücklich garantiert, und sie diejenigen Probleme, die zusammen besser angegangen werden können als in kantonalen Alleingängen, nicht an den Bund delegiert hätten.

Angesichts der Globalisierung lässt sich der reale Kern demokratischer Souveränität nicht national verteidigen. Deswegen braucht die EU nicht nur eine demokratische Verfassung, um ihr Recht besser zu legitimieren und ihre Rechtsetzung zu organisieren, sondern die Demo-

kratie braucht auch die eigene Verfassung auf transnationaler Ebene. Je früher sich die Schweiz in diese beiden für die Gewährleistung der Demokratie in den kommenden 20 Jahren entscheidenden Prozesse einbringt, desto früher kann sie auch Volksrechte der Schweizerinnen und Schweizer verteidigen, beziehungsweise mehren.

H. Reformvorschläge

Die nachfolgenden Reformvorschläge können teilweise vor, teilweise erst mit oder nach einem EU-Beitritt der Schweiz umgesetzt werden. Die Schweiz bleibt aber auch im Falle eines EU-Beitritts vollkommen frei, ob sie ihre Volksrechte so verfeinern will, dass sie ihre Interessen nach einem EU-Beitritt optimal wahren und den damit möglichen Demokratisierungsgewinn realisieren kann. Für die SP Schweiz stehen fünf Forderungen im Vordergrund:

1. Die Bundesverfassung ist dahingehend zu ergänzen, dass das Volk mit einer ausreichenden Anzahl Unterschriften in Form einer Europainitiative eine Volksabstimmung und in Form einer Europamotion einen Entscheid der Bundesversammlung erwirken kann, mit dem den in Brüssel tätigen schweizerischen Behördenvertreterinnen ein konkreter Handlungsauftrag erteilt wird.
2. Stellt die Bundesversammlung fest, dass eine (herkömmliche) Verfassungsinitiative dem EU-Recht widerspricht, soll sie diese dem Volk dennoch zur Abstimmung vorlegen. Findet eine solche Verfassungsinitiative eine Mehrheit, so soll dies als Auftrag an die in Brüssel wirkende Vertretung der Schweiz verstanden werden, entsprechend tätig zu werden.
3. Das Referendum soll auch gegen Gesetze, die EU-Richtlinien vollziehen, ergriffen werden können. Findet ein solches Referendum eine Mehrheit, muss die Bundesversammlung die Vollzugsgesetzgebung anpassen, bis diese sowohl EU-kompatibel als auch mehrheitsfähig ist.
4. In der Bundesverfassung soll neu die Möglichkeit des Konstruktiven Referendums geschaffen werden, damit eine Vollzugsgesetzgebung zu einer EU-Richtlinie nicht nur zu Fall gebracht, sondern auch – innerhalb des von der EU gesetzten Handlungsrahmens – abgeändert werden kann.
5. Im Falle eines Beitritts zur EU soll sich die Schweiz für eine europäische Verfassung einsetzen, die auf europäischer Ebene direktdemokratische Institutionen und Verfahren stärkt.

5.5 Föderalismus

Föderalismus bedeutet die verfassungsrechtliche Garantie der Autonomie und Mitbestimmung der Gliedstaaten. Das Besondere des schweizerischen Föderalismus liegt in der Ermöglichung der Vielfalt durch die weitgehende Selbstbestimmung der einzelnen Kantone. Deshalb beruht der schweizerische Föderalismus auf dem Konzept der geteilten Souveränität: Ein Prinzip, das die Integration der Schweiz in die Europäischen Union erleichtert. Denn wir würden unseren gegenwärtigen dreiteiligen Föderalismus – Gemeinde / Kanton / Bund – durch einen vierstufigen ersetzen; die Dreiteilung der Souveränität würde mit der EU durch eine vierteilige Souveränität – Gemeinde / Kanton / Bund / EU – abgelöst.⁴⁶

Richtig konzipiert bedeutet die Integration der Schweiz in die EU keine Schwächung oder gar Bedrohung des Föderalismus, sondern seine Erneuerung und Stärkung. Nicht von ungefähr gehört heute die Konferenz der Kantonsregierungen zu den entschiedensten Befürworterinnen eines EU-Beitritts der Schweiz.⁴⁷ Tritt die Schweiz der EU bei, erhält der Bund die Aufgabe, zwischen der EU-Kommission und den Kantonen eine Brückenfunktion zu übernehmen: Er muss informieren, koordinieren, die gemeinsamen Interessen der Kantone in den EU-Institutionen vertreten und gleichzeitig landesintern die Mitbestimmungsrechte der Kantone in jenen Bereichen sichern, in denen EU-Regelungskompetenzen die Kompetenzbereiche der Kantone berühren.

So wie in der Bundesverfassung die Gemeinden nur marginal erwähnt werden, wird in der EU die subnationale Ebene – in der Schweiz die Kantone, in anderen EU-Mitgliedstaaten die Regionen, Departemente, Bundesländer oder Provinzen – nicht direkt angesprochen und nur indirekt in die politischen Entscheidungsprozesse mit einbezogen. So wie der Bund jedem Kanton offen lässt, welche Bestimmungen er in seiner Kantonsverfassungen über die Gemeinden erlässt, wendet sich die EU nur an die Nationalstaaten und überlässt ihnen die Ausgestaltung der Beziehungen mit den einzelnen subnationalen Einheiten.

Die SP unterstützt die Forderung der Kantone, in geeigneter Form in die Erarbeitung von jenem neuen EU-Recht einbezogen zu werden, das ganz oder teilweise in ihre Kompetenzen eingreift. Ein EU-Beitritt der Schweiz betrifft derzeitige kantonale Kompetenzbereiche wie Bildung und Kultur, das Gesundheitswesen, die Verkehrs- und Infrastrukturpolitik und das kommunale Wahlrecht⁴⁸; in etwas geringerem Mass betroffen würden kantonale Kompetenzbereiche im Justizwesen, der Gewerbepolizei, dem Asylbereich, der polizeilichen Zusammenarbeit, den Rechtshilfeverfahren und den Steuern.

In all diesen Bereichen verbleiben den Kantonen auch im Falle eines EU-Beitritts umfangreiche Regelungsbefugnisse. Zudem stünde der Einschränkung entsprechender Rechtsetzungskompetenzen eine Zunahme der kantonalen Vollzugsaufgaben gegenüber. Wie die Umsetzung der Assoziation der Schweiz an die Abkommen von Schengen und Dublin zeigt, kann die Zusammenarbeit zwischen der EU, dem Bund und den Kantonen durchaus so ge-

46 Vergleiche Thomas Fleiner / Nicole Töpferwien, Chancen und Probleme für den schweizerischen Föderalismus nach einem Beitritt zur Europäischen Union; Rainer J. Schweizer, Auswirkungen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union auf das schweizerische Verfassungsrecht, beide in : Cottier/Koppe (Hg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Brennpunkte und Auswirkungen, Zürich 1998.

47 Vergleiche Konferenz der Kantonsregierungen: Europa als Herausforderung für den Föderalismus. Skizze für eine europapolitische Strategie der Kantone, 12. 3. 2004.

48 Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union müsste bei einem Beitritt der Schweiz das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene eingeräumt werden. Die Regelung des kommunalen Wahlrechts liegt heute im Kompetenzbereich der Kantone.

regelt werden, dass jede Zuständigkeitsebene jenen Handlungsspielraum behält, der für einen effizienten und am Interesse der Bürgerinnen und Bürger orientierten Vollzug unverzichtbar ist. Schengen/Dublin und die flankierenden Massnahmen zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit machten zudem deutlich, dass eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen für die Realisierung einer europapolitischen Strategie, die auch vom Souverän mitgetragen wird, unabdingbar ist. Die Intensivierung der internationalen Beziehungen der Schweiz erhöht unabhängig vom EU-Beitritt die praktische Bedeutung der Frage, wie die Kantone Staatsverträge umsetzen sollen. Die Kantone fordern, aus eigener Kraft die erforderlichen Massnahmen treffen zu können, um eine rechtzeitige Umsetzung von übergeordnetem Recht tatsächlich zu gewährleisten. Dies setzt den rechtzeitigen Einbezug der Kantone in dessen Erarbeitung sowie die Kompetenz voraus, übergeordnetes Recht in Fällen zeitlicher Dringlichkeit in einer Verordnung zu regeln.⁴⁹

Erhebliche Kompetenzreduktionen in den kantonalen Kompetenzbereich hätte ein EU-Beitritt der Schweiz auch in Bezug auf das öffentliche Beschaffungswesen, die Berufsdiplome und die Heilmittelkontrolle zur Folge. Vereinheitlichungsprozesse, wie sie in den letzten Jahren auf Bundesebene zu beobachten waren, sowie die Umsetzung der Bilateralen Verträge haben aber auch hier bereits einiges vorweggenommen und werden das künftige Zusammenwirken erleichtern.

Besonders gefragt werden die Kantone bei der Umsetzung und dem Vollzug von EU-Recht. Dies obwohl nicht sie direkt vor der EU dafür verantwortlich sind, sondern der Bund vor der EU die Verantwortung dafür trägt, dass die Kantone EU-Recht richtig und Frist gemäss umsetzen. Möglicherweise wäre es hilfreich, wenn der Bund hier in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantonsregierungen ein Organ schafft, das den Vollzug von EU-Recht auf kantonalen Ebene sichert, koordiniert und einzelnen Kantonsregierungen bei Bedarf beisteht.

So wie verhindert werden muss, dass im Zuge der EU-Integration der Schweiz eine Stärkung des Zentralismus zu Lasten der Kantone erfolgt, muss ebenso verhindert werden, dass aus dem Mitwirkungs föderalismus der Kantone ein Regierungsföderalismus wird. Die Partizipation der kantonalen Parlamente und unter Umständen der Stimmberechtigten bei der Wahrnehmung der kantonalen Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene im Hinblick auf die Wahrung der kantonalen Interessen der EU muss gewährleistet werden. Die kantonalen Parlamente sind in geeigneter Form in den europapolitischen Entscheidungsprozess einzubinden. Dies bedingt eine Stärkung der aussenpolitischen Kompetenzen der Parlamente in den einzelnen Kantonen. Im Kanton Waadt wurde bereits im Jahre 1998 eine aussenpolitische Kommission eingesetzt.⁵⁰ Neue Wege beschritt auch der Basler Verfassungsrat, der in Artikel 4 der Basler Kantonsverfassung vom 23. März 2005 die Förderung der interparlamentarischen Zusammenarbeit vorsieht: «Der Kanton Basel-Stadt strebt ein kantons- und länderübergreifendes Zusammenwirken der Parlamente an und fördert hierfür die Entstehung gemeinsamer Institutionen.»

49 Siehe Art. 88 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (SR 131.212). Solche dringliche Einführungsbestimmungen sind ohne Verzug durch ordentliches Recht abzulösen.

50 Art. 73 ff. des Gesetzes vom 3.2.1998 über den Grossen Rat des Kantons Waadt.

6 Die Aussenbeziehungen

6.1 Aussen-, Friedens- und Sicherheitspolitik

A. Prinzipien der Kooperation und Zielsetzungen wichtiger als Rechtsnormen

Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sind insofern besondere Bereiche der Integration, als ihre Kooperation sich wenig über gemeinsame Rechtsnormen abspielt. Im Zentrum stehen Prinzipien der Kooperation und zum Teil recht allgemein festgehaltene Zielsetzungen. Bestehende Gemeinsame Aktionen und Gemeinsame Standpunkte bilden, neben dem Vertrags- bzw. Verfassungstext den Rechtsbestand dieses Politikbereiches. Umso wichtiger sind die vereinbarten Kooperationsregeln und Zielsetzungen sowie bestehende Strategie- und Konzeptpapiere.

Die wichtigsten Bestimmungen betreffen die gegenseitige Verpflichtung der Mitgliedstaaten, von einmal festgehaltenen gemeinsamen Positionen möglichst nicht mehr abzuweichen, sowie der gegenseitige Austausch und die Kooperation im Rahmen internationaler Organisationen. Vor allem letztere führt dazu, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre Positionen im Rahmen der UNO und der WTO sowie im Vorfeld wichtiger internationaler Konferenzen untereinander absprechen. Wichtig ist auch, dass sich im Rahmen der GASP in den letzten fünf Jahren die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen zunehmend eingebürgert hat. Dies betrifft das Fällen von Entscheidungen in denjenigen Bereichen, in denen gemeinsame Strategien bestehen, oder bei denen bereits eine gemeinsame Aktion beschlossen worden ist. Ausgeschlossen bleiben Fragen militär- oder verteidigungspolitischen Charakters. Jeder Staat hat zudem auch bei Fragen, in denen Mehrheitsentscheidungen möglich sind, die Option, eine Frage als für ihn von nationalem Interesse zu erklären und damit zu verlangen, dass einstimmig beschlossen wird. Diese Möglichkeit unterstreicht die Bedeutung, die das Finden einer Konsensbasis im Rahmen der GASP nach wie vor genießt.

Die Anfang 2001 eingesetzten militärischen Gremien, der Militärausschuss und der Militärstab, dienen primär der Koordination militärischer Einsätze der Mitgliedstaaten im Rahmen friedensunterstützender Massnahmen.

B. Die Stellung der Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP

Je mehr Mitgliedsländer die EU zählt, umso schwerfälliger wird der Mechanismus der GASP. Zugleich nimmt aber auch die Bedeutung der gemeinsamen Entscheidungen und Aktionen zu, die dann von zahlreicheren Staaten gegen aussen vertreten werden. Für die Schweiz ist der zahlenmässige Zuwachs an Staaten im Rahmen der GASP tendenziell positiv zu werten: Die gewachsene Vielfalt an aussenpolitischen Haltungen und Traditionen liegt in ihrem Interesse, da damit die Freiheit jedes einzelnen Mitgliedlandes zunimmt. Zugleich ist davon auszugehen, dass die neuen Mitgliedstaaten in den für die EU zentralen Bereichen wie etwa den Menschenrechten oder der Friedensförderung bemüht sein werden, nicht aus der Reihe zu tanzen. Da die Schweiz in diesen Fragen ohnehin auf einer Linie mit der EU liegt, könnte sie ihre eigene Position innerhalb der gewachsenen EU mit noch mehr Nachdruck gegenüber dem Rest der Welt vertreten.

C. Kein Anpassungszwang, aber erhöhter Druck für Kooperationsleistungen

Die Schweiz müsste im Falle eines Beitrittes keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen ihrer Aussenpolitik vornehmen. Die EU und die Schweiz verfolgen grundsätzlich dieselben

aussenpolitischen Ziele. Ein Vergleich der aussen- und sicherheitspolitischen Strategie der EU aus dem Jahre 2003 mit einschlägigen aussenpolitischen Berichten der Schweiz ergibt eine grosse Übereinstimmung. Dies gilt hinsichtlich der Menschenrechte und der Friedensförderung, aber auch in spezifischen geographischen Bereichen wie etwa dem Nahen Osten: So würde die Genfer Initiative inhaltlich ohne weiteres in der so genannten «road map» Platz finden.

Die Schweiz könnte auch weiterhin neutral bleiben. Dies beruht zum einen darauf, dass die EU kein Militärbündnis ist, d.h. keine militärische Beistandsklausel unter ihren Mitgliedern kennt. Zum anderen bekennt sich die EU ausdrücklich zu besonderen sicherheits- und verteidigungspolitischen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten. Daraus ziehen sowohl EU-Staaten Nutzen, die Mitglieder der NATO sind, als auch solche, die eine Tradition der Neutralität oder der Paktungebundenheit aufweisen, wie Schweden, Österreich oder Finnland.

Bei militär- oder verteidigungspolitischen Entscheidungen, die sie als mit ihrer Neutralität als nicht vereinbar betrachtet, könnte die Schweiz ihr Veto einlegen und damit entsprechende Handlungen verhindern. Sie könnte sich aber auch enthalten. Dies würde die EU nicht daran hindern, trotzdem aktiv zu werden. Die Schweiz wäre davon jedoch nicht betroffen. Sie wäre auch nicht zu finanzieller Solidarität verpflichtet. Die Schweiz könnte somit zu keinen Handlungen gezwungen werden, die sie als mit ihrer Neutralität nicht vereinbar erachten würde. Einem allfälligen politischen Druck könnte sie sich mittels einer Enthaltung entziehen.

Falls die EU im Rahmen der GASP (Handels-)sanktionen gegen ein Land beschliessen sollte, müsste die Schweiz diese Sanktionen auch umsetzen. Der Beschluss zu solchen Sanktionen muss jedoch einstimmig gefällt werden. Zumeist handelt es sich um Sanktionen, welche zuvor die UNO beschloss und die somit von der Schweiz ohnehin mitgetragen werden.

Hingegen hätte der EU-Beitritt der Schweiz Auswirkungen auf die Anforderungen, die an ihre Kooperationsleistungen gestellt werden: Die Schweiz müsste zu zahlreichen Fragen und Themen im Bereich der Aussenpolitik Stellung beziehen, denen sie bis anhin keine oder wenig Bedeutung beigemessen hat. Die Schweiz würde ein Bestandteil europäischer Aussenpolitik und müsste als solcher zu sämtlichen Fragen, die «Europa» betreffen, reagieren. Auf der anderen Seite könnte es für die Schweiz eher möglich sein, in Ländern, in denen bestimmte EU-Staaten bereits gemeinsame Botschaften unterhalten, sich diesen anzuschliessen und auf eine eigene Vertretung zu verzichten. Damit würde insgesamt eine Verlagerung von der bi- hin zur multilateralen Diplomatie erfolgen.

Im militärischen Bereich hätte die Schweiz die Möglichkeit, sich an den EU-Planzielen («headline goals»⁵¹) zu beteiligen. Sie könnte, wenn sie dies möchte, Beiträge an europäische Kapazitäten zur militärischen Krisenbewältigung leisten. Dafür müsste sie über geeignete militärische Verbände verfügen. Sie könnte dann aber auch über Konzeption und Strategie der Einsätze mitbestimmen, anstatt wie heutzutage nach Nischen-Einsatzmöglichkeiten in vorbestimmten Operationen suchen zu müssen.

D. Beurteilung aus sozialdemokratischer Perspektive

Die SP ist der Ansicht, dass sich die Schweiz zur Wahrung ihrer Interessen aussenpolitisch engagieren sollte. Dazu gehört auch die Verteidigung von Werten. Gelingt es der Schweiz,

51 Planziel, das die Europäische Union in die Lage versetzen soll, auf dem Gebiet der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung militärisch autonom zu handeln und das gesamte Spektrum der im Unionsvertrag von Amsterdam festgelegten Petersberg-Aufgaben wirksam auszuführen, beschlossen vom Europäischen Rat in Helsinki, Dezember 1999; siehe http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=287&lang=DE&mode=g.

ihren Einsatz im Verbund mit gleich gesinnten Staaten zu erbringen, kann dessen Wirkung merklich erhöht werden. Europa bildet für die Schweiz nicht nur ein geographisch natürliches Umfeld, sondern auch eine Wertegemeinschaft, deren integraler Bestandteil sie ist. Die Schweiz und die EU-Staaten haben in der Vergangenheit erwiesenermassen in den allermeisten bedeutenden internationalen politischen Fragen eine vergleichbare Position vertreten. Vielfach wartet die Schweiz auch ab, um zu sehen, was für eine Position die EU-Staaten zu bestimmten Fragen einnehmen, um dann im Nachhinein ihre eigene Position darauf abzustimmen. Wäre die Schweiz Mitglied der EU, hätte sie die Möglichkeit, bereits im Vorfeld der jeweiligen Entscheidungsfindungen ihre Meinung einzubringen.

Im Bereich der Friedensförderung setzte die EU traditionell stark auf zivile Komponenten. In den letzten Jahren wurden vermehrt Aufwendungen im militärischen Bereich geleistet.⁵² Wäre die Schweiz Mitglied der Union, würde sich die SP dafür stark machen, dass die Schweiz die zivile Komponente der europäischen Friedensförderung weiter stärkt und auf eine militärische Aufrüstung verzichtet.

Im verteidigungs- und militärpolitischen Bereich hat sich die SP im Rahmen ihres Konzepts «Die Armee reform bewegen» unter bestimmten Vorbedingungen für eine Beteiligung der Schweiz an den so genannten Petersberger Aufgaben der EU ausgesprochen.⁵³

E. Forderungen der SP Schweiz

Die Schweiz könnte im Hinblick auf einen möglichen Beitritt bereits heute folgende ohnehin sinnvolle Reformen einleiten:

1. Die Schweiz soll aus Sicht der SP bereits jetzt ihre Möglichkeiten zum systematischen aussen-, friedens- und sicherheitspolitischen Austausch mit der EU ausbauen. Damit könnte die Schweiz die Bedeutung, die sie auch dieser Dimension der europäischen Integration beimisst, unterstreichen.
2. Die Schweiz soll die Armeebestände auf 50'000 Soldaten reduzieren und professionalisieren, um sich möglichst effizient in kollektive Bemühungen der Friedensförderung einbringen zu können.⁵⁴ Dies ist der einzige «Ernstfall», der sich der Schweizer Armee stellen könnte.
3. Innerhalb der Diplomatie sollten verstärkt multilaterale Spezialisierungen gefördert werden, um im Moment des Beitritts genügend entsprechend geschultes Personal zur Verfügung zu haben.

52 In der Friedensbewegung wird kontrovers diskutiert, ob die noch zu ratifizierende EU-Verfassung eine Aufrüstungsverpflichtung enthält. Da die aktuelle EU militärisch ein Zwerg ist und die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten in der Verteidigungs- und Rüstungspolitik nahezu vollkommen gewahrt ist, besteht in der EU tatsächlich eine Tendenz, dieses Gemeinschaftsdefizit deklaratorisch zu überdecken. Die Einschätzung von Angelika Beer (Grüne) erscheint deshalb als plausibel: «Es gibt keine Verpflichtung zur Aufrüstung. Die Formulierung ‚die militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern‘, bietet die Chance zur Harmonisierung, Aufgabenteilung und Nutzung von Synergieeffekten. Die Verteidigungsagentur hat den Auftrag, nationale Alleingänge zu verhindern, militärische Überkapazitäten abzubauen, Streitkräfte in Freiwilligen- und Berufsarmeen umzubilden und Verteidigungsausgaben einzusparen.» Vergleiche die Kontroverse: Angelika Beer (Grüne), Die These von der Militarisierung der EU ist haltlos, in: Frankfurter Rundschau, 26. 3. 2005; Tobias Pflüger (PDS-Wahlliste), Keine Rede von einer Zivilmacht EU, in: Frankfurter Rundschau, 9. 4. 2005.

53 Die Petersberg-Aufgaben entsprechen dem sicherheitspolitischen Aufgabenspektrum der EU, das humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschliesslich friedensschaffender Massnahmen umfasst. Zum Konzeptpapier siehe Anm. 53.

54 Siehe das Konzeptpapier der SP Schweiz «Die Armee reform bewegen» vom 27. Mai 2005, http://al.sp-ps.ch/data/DIV/Medienkonferenzen/050527_Armee/050527_Konzept_D.pdf.

6.2 Menschenrechtspolitik

A. Grundrechtsschutz in der Europäischen Union

Die Europäische Union beruft sich als Wertegemeinschaft seit den Römer Verträgen auf die universellen Grundsätze von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften entwickelte, solange ein Grundrechtskatalog fehlte, einen umfassenden Grundrechtsschutz. Garantie und Umsetzung von Grund- und Menschenrechten bleiben gleichzeitig eine wesentliche Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten. Mit der Ausrufung der Charta der Grundrechte zum Auftakt des Rats von Nizza am 7. Dezember 2000 fasste die EU die auf Unionsebene geltenden Grundrechte, allgemeine Menschen- und Bürgerrechte ebenso wie wirtschaftliche und soziale Rechte erstmals in einem überstaatlichen Dokument zusammen. Unter den sozialen Rechten findet sich u.a. das Recht auf Information und auf Konsultation der Arbeiter, das Recht auf Zugang zu den Vermittlungsstellen oder das Recht auf Zugang zu den Sozialleistungen. Die Charta enthält auch neue Regelungen, z.B. das Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen (Art. 3) oder den Datenschutz (Art. 8). Sie ist Teil eines umfassenden Grundrechtskatalogs im europäischen Verfassungsentwurf.

B. Menschenrechtsausserpolitik als integraler Bestandteil der GASP

Seit dem Vertrag von Amsterdam ist die gemeinsame Menschenrechtspolitik wichtiger Teil der Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU. Diese basiert weniger auf Rechtsnormen als auf Prinzipien der Kooperation, allgemeinen Leitlinien sowie ausgehandelten Positionen und Absprachen (vgl. Kapitel 6.1 zur GASP). Der Rat der Europäischen Union hat allgemeine Leitlinien zur Todesstrafe (1998), zur Folter (2001), zu Menschenrechtsdialogen mit Drittländern (2001), zu Kindern in bewaffneten Konflikten (2003) oder zu Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern (2004) erlassen. Ebenso verabschiedete der Rat im Dezember 2004 seine Schlussfolgerungen zur Umsetzung der Menschenrechtspolitik der EU.

Die EU hat ihre Zusammenarbeit in der Menschenrechtsausserpolitik in den letzten Jahren kontinuierlich weiter entwickelt und intensiviert und sich als internationale Hauptakteurin profiliert, was sich insbesondere in internationalen Gremien wie der UNO-Menschenrechtskommission in Genf oder der dritten Kommission der UNO-Generalversammlung in New York zeigt. Dort bringt die EU regelmässig am meisten Länder- oder Themenresolutionen ein. Sie vertritt dabei regelmässig die gleichen Prioritäten wie die Schweiz und ist gleichzeitig eine zuverlässige Partnerin bei Schweizer Initiativen, beispielsweise bei der ersten Schweizer Länderresolution zu Nepal im Frühjahr 2005.

Der hohe Stellenwert der Menschenrechtspolitik in der EU wurde bekräftigt, als im Januar 2005 der Generalsekretär der GASP, Javier Solana, Michael Matthiessen zu seinem persönlichen Beauftragten für Menschenrechte ernannte. Das Generalsekretariat des Rates unterhält in Menschenrechtsfragen auch regelmässige Kontakte mit dem Europäischen Parlament und mit der Zivilgesellschaft.

C. Die Schweiz als Teil einer Wertegemeinschaft

Die Schweizer Verfassung enthält, wie jene der meisten EU Staaten, einen umfassenden Grundrechtskatalog. Europäisches Fundament des Menschenrechtsschutzes ist für die Schweiz, ebenso wie für die EU, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Ein Beitritt zur EU Grundrechtscharta würde deshalb keine wesentlichen Rechtsanpassungen erfordern, denn die Charta widerspiegelt eine Wertegemeinschaft, der die Schweiz auch historisch zugehört.

Die Schweizer Bundesverfassung von 1999 erklärt in ihrem Artikel 54, Absatz 2, erstmals die weltweite Förderung der Menschenrechte zum Verfassungsauftrag und zu einem der fünf aussenpolitischen Ziele der Schweiz. In der Umsetzung dieses Ziels lehnt sich die Schweiz bereits heute stark an die Menschenrechtsausserpolitik der EU an. Ein EU-Beitritt würde der Schweiz mit ihrer international anerkannten Menschenrechtsausserpolitik Zugang und Einfluss in den Entscheidungsmechanismen der EU sichern. Im Chor mit der EU hätte die Schweizer Stimme letztlich mehr Wirkung, und Schweizer Expertinnen und Experten könnten vermehrt in multilateralen Gremien eingesetzt werden. Gleichzeitig würde die Schweiz mit einem Beitritt zum Mechanismus der GASP etwas an Flexibilität oder an Opportunitäten, als Brückenbauerin zwischen den Blöcken der Mächtigen aufzutreten, verlieren.

Würde die Schweiz neben der EU eigenständige Menschenrechtsdialoge führen, wie sie es heute mit China, Vietnam oder dem Iran tut? Wie viele Initiativen, wie beispielsweise die Schweizer Vorschläge zur Reform der UNO-Menschenrechtskommission, würde die Schweiz im Rahmen der EU ergreifen oder einbringen können? – Letztlich bleibt der Schweiz bei einem Beitritt aufgrund der offen formulierten Rechtsgrundlagen viel Gestaltungsspielraum zur Beantwortung dieser Fragen. Ein Beitritt ermöglicht deshalb die Fortführung einer profilierten Menschenrechtspolitik und kann deren Wirkung erheblich stärken.

D. Einschätzung aus sozialdemokratischer Perspektive

Wertezugehörigkeit auch in politischer Zusammenarbeit auszudrücken, ist per definitionem im Interesse einer sozialdemokratischen Politik. Während die Universalisierung der Menschenrechte durch den Beitritt zahlreicher Länder zu den wesentlichen Menschenrechtsübereinkommen der UNO in den letzten Jahren wesentlich voran geschritten ist, bleibt deren Umsetzung prekär, respektive wird der Menschenrechtsschutz durch neue Formen der Bedrohung unterlaufen. Globalisierung, Internationalisierung und der systematische Einsatz neuer Informationstechnologien bieten gleichzeitig Chancen und Risiken für den Schutz der Menschenrechte, sie verunmöglichen aber mit Sicherheit isolierte Antworten einzelner Staaten auf die neuen Herausforderungen. Will die Schweiz mitreden und mitgestalten, wenn es um globale Fragen der Privatisierung der Gewalt, des Schutzes der Frauenrechte, der grundrechtskonformen Terrorbekämpfung oder des Dialogs zwischen den Religionen geht, so muss sie dies in enger Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen gemeinsamer Konzepte zur menschlichen Sicherheit tun.

E. Intensivierung des Dialogs über Menschenrechtsausserpolitik mit der EU

Bereits heute führt die Schweiz regelmässig Gespräche mit der EU zu allgemeinen Fragen der Menschenrechtsausserpolitik ebenso wie zu spezifischen Themen oder Ländern. So organisiert die Schweiz regelmässige Treffen zu den Menschenrechtsdialogen mit China oder dem Iran, konsultiert sich mit der EU über mögliche Positionen an der UNO-Menschenrechtskommission oder spricht bilaterale Demarchen, z.B. bei der Todesstrafe, ab. Austausch und Zusammenarbeit können in Zukunft, auch vor einem Beitritt oder im Hinblick auf diesen, noch systematisiert und intensiviert werden, um einerseits von der Expertise der EU zu profitieren, andererseits auch jene der Schweiz gezielt einbringen zu können. Die Schweiz muss vermehrt aus der Rolle der passiven Beobachterin in jene einer aktiven Gestalterin wechseln, um auch für die EU attraktiv zu bleiben. Dafür muss sie aber auch systematisch Expertinnen und Experten aus- und weiterbilden, die in internationalen Menschenrechtsfragen eine ausgewiesene Expertise anbieten können.

6.3 Globale Umweltpolitik

A. Die Umweltpolitik der EU

Die Schädigung der Umwelt hat in der EU gewaltige Ausmasse angenommen. Jedes Jahr fallen in den Mitgliedstaaten beinahe 2 Milliarden Tonnen Abfälle an (diese Zahl erhöht sich jährlich um 10%). Haushalts- und verkehrsbedingte CO₂-Emissionen steigen ebenso wie die Nutzung verschmutzender Energieträger. Die Lebensqualität vieler Bürger und Bürgerinnen Europas sinkt vor allem in den städtischen Gebieten durch wachsende Umweltverschmutzung, Schadstoffbelastung in der Luft, Lärmbelästigung und Vandalismus.

Der Umweltschutz ist eine der wichtigsten Herausforderungen Europas und der Welt. Weite Kreise kritisierten die EU heftig, sie habe der Wirtschaft und der Entwicklung der Handelsbeziehungen ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Umwelt Vorrang eingeräumt. Heute anerkennt in der EU eine Mehrheit, dass sich das europäische Entwicklungsmodell nicht auf die Erschöpfung der Naturschätze, den nicht auf Nachhaltigkeit beruhenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen (Boden, Luft, Wasser) und die Schädigung der Umwelt stützen darf.

Die ersten Gemeinschaftsmassnahmen, die die EG ab 1972 im Rahmen von vier aufeinander folgenden Aktionsprogrammen einleitete, beruhten auf einem vertikalen und bereichsspezifischen Herangehen an die Umweltprobleme. Bis Anfang der 1990er Jahre verabschiedete die Gemeinschaft zur Stärkung des Umweltschutzes über 200 Rechtsakte. Die meisten zielten darauf ab, mit Mindestnormen die Verschmutzung auf den Gebieten Abfallentsorgung, Wasser- und Luftverschmutzung einzudämmen. Die Gemeinschaft stellte aber fest, dass dieser rechtliche Rahmen bei weitem nicht ausreichte, um die Verschlechterung des Zustandes der Umwelt zu verhindern. Auch die Öffentlichkeit erkannte inzwischen die Gefahren, die mit den weltweiten Umweltproblemen einhergehen. Die Notwendigkeit eines konzentrierten europäischen und internationalen Vorgehens liess sich deshalb nicht mehr leugnen.

1992 machte der Vertrag von Maastricht die Umwelt zu einem eigenständigen Politikbereich der Gemeinschaft. Die Verträge von Amsterdam und Nizza schrieben diese Entwicklung 1997 und 2001 fort. Sie erklärten die nachhaltige Entwicklung als eine der Aufgaben der EU, bezeichneten ein hohes Umweltschutzniveau als absolute Priorität und forderten, dass die EU international bei der Förderung des Umweltschutzes eine führende Rolle einnimmt.

Das fünfte Umwelt-Aktionsprogramm der EU für den Zeitraum 1992–2000 kennzeichnete den Beginn horizontaler Gemeinschaftsmassnahmen, bei denen alle Verschmutzungsquellen (Industrie, Energie, Fremdenverkehr, Verkehr, Landwirtschaft) berücksichtigt werden. Die Einbeziehung der Umweltproblematik in die anderen Politikbereiche wurde zu einer Verpflichtung für die Gemeinschaftsorgane und bildet Gegenstand zahlreicher Gemeinschaftsrechtsakte, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Energie, Landwirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit, Binnenmarkt, Industrie, Fischerei, Wirtschafts- und Verkehrspolitik.

Das sechste Umweltaktionsprogramm legte die Prioritäten der Europäischen Gemeinschaft bis zum Jahr 2010 fest. Im Zentrum stehen die vier Bereiche Klimawandel; Natur und biologische Vielfalt; Umwelt und Gesundheit; sowie Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und der Abfälle. Aktionslinien sind die Verbesserung der Anwendung der Umweltvorschriften, die stärkere Integration des Umweltaspekts in die anderen Bereiche der Gemeinschaftspolitik und die integrierte Produktpolitik mit dem Ziel, die Umweltfreundlichkeit der Produkte während ihres gesamten Lebenszyklus zu erhöhen.

2001 beschloss der Europäische Rat in Göteborg eine umfassende Strategie der nachhaltigen Entwicklung. Darin werden im Zusammenhang mit Klimawandel, Verkehr, Gesundheit und natürlichen Ressourcen langfristige Ziele festgelegt. Im Sommer 2002 definierte der Europäische Rat in Barcelona im Vorfeld des UN-Weltgipfels über nachhaltige Entwicklung deren Aussendimension. 2004 erliessen das Europäische Parlament und der Rat die bahnbrechende Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden. Seither haften in der EU verursachende Betreiber verschuldensunabhängig für die Folgen ihrer umweltgefährdenden Tätigkeiten. 2005 stritten die EU-Umweltminister über eine neue Chemikalienverordnung zur Registrierung, Evaluierung und Autorisierung von Chemikalien (Reach). Sie sieht vor, dass Unternehmen der neuen EU-Chemieagentur Meldung erstatten müssen, wenn ihre Erzeugnisse bestimmte chemische Substanzen enthalten.

Im Bereich der Klimapolitik besteht das kurzfristige Ziel der EU in der Umsetzung der Ziele des Kyoto-Protokolls, d. h. die Verminderung der Treibhausgasemissionen bis 2008 – 2012 um 8 % gegenüber dem Niveau von 1990. Längerfristig zielt die Politik der EU darauf ab, diese Emissionen mit Hilfe eines wirksamen internationalen Übereinkommens bis 2020 um 20 bis 40 % zu senken. Die EU formulierte zu diesem Zweck 2001 eine globale Strategie zur Verbesserung der Luftqualität, verabschiedete in der Folge mehrere Richtlinien und richtete einen Handel mit Emissionsrechten ein. Die Union bekräftigte mehrfach, dass sie die im Kyoto-Protokoll eingegangenen Verpflichtungen einhalten will, und gab wiederholt ihrer Besorgnis Ausdruck, dass einige Länder, insbesondere die Vereinigten Staaten, die zu den grössten Emittenten gehören, das Kyoto-Protokoll in Frage stellen.

Die 1990 errichtete Europäische Umweltagentur, der die Schweiz mit den Bilateralen II ebenfalls beitrug, sammelt und verbreitet vergleichbare Umweltdaten. Die Agentur entwirft zudem umweltpolitische Massnahmen, bewertet Auswirkungen umweltpolitischer Rechtsvorschriften und erwarb so erhebliches politisches Gewicht. Die EU schuf auch ein Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE) und erliess zahlreiche technische Vorschriften. Am bekanntesten sind die Umweltzeichen. Hinzu kommen gemeinschaftliche Verfahren für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, Systeme zur Bewertung der Auswirkungen öffentlicher und privater Projekte auf die Umwelt und Kriterien für Umweltprüfungen in den Mitgliedstaaten. Hinzu kommen Bestrebungen der EU zur Stärkung des Verursacherprinzips mit Hilfe von Umweltsteuern, Umweltgesamtrechnungen und freiwilligen Vereinbarungen.

Unter den rund 30 internationalen Umweltübereinkommen und -vereinbarungen, denen die EU angehört und deren Zustandekommen sie meist entscheidend gefördert hat, gehören das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht, sein Montrealer Protokoll über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, sowie die UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt und über Klimaänderungen. Die EU trug auch wesentlich zum Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks bei, das den Eigentümern von stillgelegten Offshore-Öl- und -Gas-Förderanlagen verbietet, diese im Meer zu versenken, und sie verpflichtet, die Kosten für die Entfernung und Beseitigung der Anlagen zu tragen. Die Gemeinschaft ist Vertragspartei weiterer internationaler Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt sowie des Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung (Basler Übereinkommen), dem sich inzwischen mehr als 100 Länder angeschlossen haben.

B. Entscheidende Bedeutung der EU-Umweltpolitik in den neuen Beitrittsländern

Die EU erklärte von Anfang an die Erweiterung der Union um die mittel- und osteuropäischen Länder zur umweltpolitischen Herausforderung ersten Ranges, war und ist die Lage der Umwelt in diesen Staaten doch sehr schlecht. Durch den EU-Beitritt verpflichteten sich die Beitrittsländer, den gesamten gemeinschaftlichen umweltrechtlichen Besitzstand in ihre eigenen Rechtsvorschriften umzusetzen. Die dafür notwendigen Mittel haben diese Staaten selbst bereitzustellen. Bereits in der Heranführungsphase übernahm die Gemeinschaft aber die wichtige Aufgabe, die umweltpolitischen Anstrengungen der Beitrittsländer mit bilateralen Programmen und weiteren Massnahmen massgeblich zu unterstützen. Die EU räumte den Beitrittsländern zur Erreichung ihrer hohen Umweltstandards teilweise lange Übergangsfristen ein. Die Tendenz in der EU geht aber klar dahin, den Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung umweltpolitischer Mindestvorschriften zu verkleinern. Eine Abweichung wird zunehmend nur noch in Richtung Verschärfung, nicht aber Missachtung geduldet.

C. Die Schweiz marschiert schon heute im Gleichschritt der EU

Die Schweiz und die EU teilen seit Jahren grundsätzlich die meisten Umweltziele. Entsprechend werden meist ähnliche Ziele gesetzt. Im Falle eines Beitritts der Schweiz zur EU ist im Hinblick auf die Übernahme des umweltpolitischen Acquis communautaire kein entscheidender Stolperstein bekannt. Die zu erwartenden Anpassungen sind überwiegend technischer Natur, die sich ohne weiteres bewerkstelligen lassen.

Dasselbe trifft im Grundsatz auch auf die Umweltaussenpolitik zu. Die Schweiz und die EU teilen die Auffassung, dass die Umweltpolitik heute zu den wichtigsten aussenpolitischen Domänen gehört und die grossen Umweltprobleme, wie der Klimawandel oder der Verlust der biologischen Vielfalt nur durch weltweite multilaterale Übereinkommen zu lösen sind. Die schweizerische Diplomatie hat in den letzten Jahren in diesem Bereich ein hohes Profil gezeigt und eine Reihe internationaler Initiativen lanciert oder stark dazu beigetragen, neuen rechtlichen Instrumenten und Konventionen zum Durchbruch zu verhelfen. Dazu gehören zum Beispiel das Protokoll über biologische Sicherheit (Cartagena Protokoll) oder die Umweltchemikalienkonventionen von Stockholm und Rotterdam. Dabei konnte die Schweiz oft auf die Unterstützung der EU zählen, ohne deren Gewicht die weitere internationale Rechtssetzung im Umweltbereich kaum möglich wäre.

Dieser Befund trifft im Grundsatz auch für die grossen politische Fragen der Umweltaussenpolitik im Schnittbereich mit anderen politischen Feldern zu. So unterstützte die EU, nach einem gewissen Zögern allerdings, am Weltgipfel über Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Jahre 2002, die schweizerisch-norwegische Initiative zur Festschreibung der Gleichwertigkeit zwischen Umwelt- und Handelsregeln in der internationalen Politik und arbeitet im Hinblick auf die Stärkung und Vereinheitlichung des UNO-Umweltregimes eng mit der Schweiz zusammen.

D. Beurteilung aus sozialdemokratischer Sicht

Der EU-Beitritt der Schweiz verstärkt die Umweltpolitik der Schweiz in wichtigen Bereichen wie etwa der Umwelthaftung. Der Beitritt der Schweiz zur EU trägt auch zu einer Stärkung der globalen Handlungsfähigkeit zugunsten der Umwelt bei. Dies ist umso wichtiger, als Umweltprobleme zu jenen gehören, die heute mehr denn je nur auf internationaler Ebene einer wirksamen Lösung zugeführt werden können. Angesichts der gewaltigen umweltpolitischen Defizite, die heute in Europa und weltweit fortbestehen, kann deshalb der Beitritt der

Schweiz zur EU nur begrüsst werden. Es gibt keine andere internationale Instanz in Europa, die mit ähnlich grosser Erfolgchance umweltpolitische Massnahmen ergreifen und wirksam durchsetzen könnte wie die EU.

E. Selbstverpflichtung

Die SP Schweiz wird im Falle eines EU-Beitritts der Schweiz alles unternehmen, damit sich die Schweizer Behörden innerhalb der EU mit Nachdruck für eine weitere Verstärkung der europaweiten und globalen Umweltpolitik einsetzen. Dazu gehört namentlich auch die Forderung nach einem Umdenken im Energiebereich, d.h. der Ausstieg aus der Umwelt schädigenden Energieversorgung mit fossilen Energieträgern und der Umstieg in die erneuerbaren Energien mit dem Ziel der Vollversorgung.

6.4 Aussenwirtschaftspolitik

A. Die Aussenwirtschaftspolitik der EU

Die EU ist die grösste Handelsmacht der Welt. 18 % des Weltwarenhandels, 27 % des Welt-dienstleistungsverkehrs und 46 % der weltweiten ausländischen Direktinvestitionen stammten 2002 aus der EU. Die EU-Mitgliedstaaten harmonisierten schon früh ihren Gemeinsamen Aussenzolltarif (GAZ) und übertrugen ihre hoheitlichen handelspolitischen Befugnisse auf die Europäische Kommission. Der vom Rat bestellte so genannte 133er-Ausschuss stellt mit wöchentlichen Treffen eine hohe Handlungsfähigkeit sicher; sein Name beruht auf Artikel 133 des EG-Vertrags, der die gemeinsame Handelspolitik regelt.⁵⁵ Diese betrifft seit dem Vertrag von Nizza auch Dienstleistungen und handelspolitische Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum. Auf diesen Gebieten entscheidet nun der Ministerrat mit qualifiziertem Mehr. Rat und Kommission führen darüber mit dem Europäischen Parlament und zivilgesellschaftlichen Organisationen einen ständigen Dialog.

Indem die EU-Mitgliedstaaten in der WTO und mit ihren Wirtschaftspartnern mit einer Stimme verhandeln, kommt ihnen grosses politisches Gewicht zu. Die EU geht von der Notwendigkeit einer globalen Ordnungspolitik aus und beachtet neben ihren Initiativen zur Zolllenkung und dem Abbau technischer Handelshemmnisse auch Werte wie Umweltbelange, Lebensmittelsicherheit, kulturelle Vielfalt und Kernarbeitsnormen. Die EU verfolgt diesbezüglich im globalen Vergleich eine fortschrittliche Politik, auch wenn diese aus SP Sicht angesichts der globalen Herausforderungen zu wenig weit geht. Entlang der EU-Grenze bildet die Aussenwirtschaftspolitik Teil der EU-Nachbarschaftspolitik. Diese ist stark friedens- und sicherheitspolitisch motiviert und will europäischen Standards zum Durchbruch verhelfen.

Die EU misst multilateralen Regeln und Institutionen Priorität zu und setzt namentlich auf das regelbasierte System der WTO. Mit ihren Nachbarn hat die EU ein enges Geflecht von Handels- und Partnerschaftsabkommen vereinbart, so mit der Türkei eine Zollunion, mit Russland, der Ukraine und weiteren GUS-Staaten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, mit verschiedenen Balkanstaaten Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen und im Zuge des Barcelona-Prozesses mit zahlreichen Staaten des Mittelmeerraums Assoziations- und Freihandelsabkommen. Die engsten vertraglichen Beziehungen unterhält die EU aber mit den EFTA-Staaten: Norwegen, Island und das Fürstentum Liechtenstein traten dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bei, die Schweiz ist mit rund 18 teilweise sehr substanziellen Abkommen an den EU-Wirtschaftsraum gebunden.

Gegenüber bestimmten Entwicklungs- und Transformationsländern gewährt die EU einen zollfreien oder zumindest präferenziellen Zugang zu ihrem Markt. Ihre eigene Rohstoffproduktion, gewisse Industriegüterbereiche – allen voran die Textilindustrie – sowie die Landwirtschaft sind aber weiterhin durch Zölle und andere protektionistische Massnahmen geschützt. Diese werden durch ein 2001 lanciertes Programm abgeschwächt, das wenigstens den 49 ärmsten Ländern der Welt für «alles ausser Waffen» zollfreien Zugang zum Gemeinschaftsmarkt gewährt. Mit 77 Partnern in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean – meist ehemalige Kolonien – hat die EU eine eigene Handels- und Entwicklungsstra-

55 Weitere Rechtsgrundlagen bilden Artikel 2 und 131. Nach Artikel 131 ist es das Ziel der gemeinsamen Handelspolitik, «zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zolllschranken beizutragen». Artikel 2 fordert «... eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Mass an sozialem Schutz [...], einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit [...] und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität ...».

ategie ausgearbeitet. Mit Südafrika schloss die EU 1999 ein Freihandelsabkommen ab. Sie verhandelt über ein weiteres mit den sechs Mitgliedern des Golfkooperationsrates Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate. In Lateinamerika hat die EU mit Mexiko und den Ländern des Mercosur – Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay – Rahmen- und mit Chile ein Kooperationsabkommen ausgehandelt. Diese betreffen neben Handelsfragen auch Themen wie technische Handelshemmnisse, Investitionen, Dienstleistungen, geistiges Eigentums, öffentliches Beschaffungswesen sowie Regeln, Standards und nichttarifäre Massnahmen. Der Handel mit den USA und Japan wickelt die EU vorab nach WTO-Mechanismen ab. Da die WTO-Doha-Runde nicht voran kommt, strebt die EU seit 2004 auch mit den USA den bilateralen Ausbau der Wirtschaftspartnerschaft an.⁵⁶

«Defensive» Instrumente zum Schutz der eigenen Wirtschaft betreffen die häufig angerufenen Antidumping-Klagen, so gegen China (Textilien) oder USA (Stahl); hinter diesen Klagen versteckt sich teilweise purer Protektionismus. «Offensive» Instrumente zur Öffnung von Märkten und Beseitigung von Handelshemmnissen bilden die Verordnung über Handelshemmnisse und die Datenbank «Market Access». Die Verordnung ermöglicht seit Dezember 1994 Wirtschaftszweigen und Unternehmen der EU sowie ihren Mitgliedstaaten, bei Handelshemmnissen von Drittstaaten die EU-Kommission aufzufordern, ihre rechtmässigen Handelsinteressen zu schützen. Sie können per Antrag ein Tätigwerden der Kommission erreichen, die Handelshemmnisse zu beseitigen. Die Datenbank informiert über die Marktzugangsbedingungen in Drittländern. Sie erlaubt der Kommission die systematische Behandlung von Klagen durch Unternehmen über Handelshemmnisse in Drittländern und stellt sicher, dass die Handelspartner der EU ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen.

B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten

Die ausschliessliche Zuständigkeit der Gemeinschaft bezieht sich auf die Handelspolitik; alles Übrige ist den EU-Mitgliedstaaten überlassen. Diese können im Handelsbereich weiterhin Handelsmessen veranstalten, nationale Exporte fördern, Investitionszuflüsse fördern oder massgeschneiderte Beratungen über Importe in ihr Land und Exporte aus ihrem Land liefern.

C. Stärkung des Wirtschaftsstandortes und der Verhandlungsmacht

Im Falle eines EU-Beitritts wird die Schweiz Mitglied der in der EU verwirklichten Zollunion. Die physischen Grenzkontrollen im Warenverkehr mit der EU werden aufgehoben und Zollrecht und Zolltarif gegenüber Drittstaaten vereinheitlicht. Dies bringt der Schweizer Wirtschaft deutliche Vorteile; für einige Drittländer wird der Marktzutritt aber etwas verschlechtert:

1. Erhält die Schweizer Wirtschaft freien Zutritt zum EU-Binnenmarkt, so fällt der heutige administrative und zeitliche Aufwand beim Grenzübertritt dahin. Die heute noch notwendige Beachtung von Ursprungsregeln und weiteren administrativen Hürden entfallen. Dieser Effizienzgewinn bringt markante Kosteneinsparungen im Wert von 0,5 bis 1 Prozent des Schweizer Aussenhandelsvolumens.

2. Die bisher von der Schweiz erhobenen Zölle fallen bei einem EU-Beitritt weg. Die Schweiz erhebt stattdessen überall, wo sie EU-Aussengrenzen besitzt (z. B. an Flughäfen), EU-Zölle. Diese sind teilweise höher als die aktuellen der Schweiz. EU-Zölle fliessen direkt in den Ge-

56 Grundlage bildet die «Erklärung über den Ausbau der Wirtschaftspartnerschaft zwischen der EU und den USA», die die EU und USA am Gipfeltreffen vom 25. und 26. Juni 2004 in Dromoland verabschiedeten und am Gipfel vom 20. Juni 2005 bekräftigten (<http://www.eu2005.lu/en/calendrier/2005/06/20eu-us/index.html>)
Vergleiche die Mitteilung der EU-Kommission vom 18. Mai 2005, KOM(2005) 196 endgültig.

meinschaftshaushalt. Mit dem Beitritt zur Zollunion der EU fallen damit die heute von der Schweiz noch auf Landwirtschaftsprodukten und auf Bekleidung erhobenen Zölle dahin. Der Einnahmehausfall in der Bundeskasse hätte 2004 etwas mehr als 1 Milliarde Franken ausgemacht, 2005 aufgrund der Bilateralen II etwas weniger als 1 Milliarde. In wenigen Jahren dürfte der Einnahmehausfall, der aufgrund eines EU-Beitritts der Schweiz durch den Wegfall eigener Zölle entsteht, aufgrund der Doha-WTO-Runde noch deutlich weniger als eine halbe Milliarde Franken pro Jahr betragen. Die Mineralölsteuer und die Tabaksteuer, die die Oberzolldirektion an der Grenze erhebt, werden durch einen Beitritt zur EU nicht berührt.

3. Die Schweizer Wirtschaft wird nach einem Beitritt zur EU weniger global ausgerichtet sein. Der Anteil, der innerhalb des EU-Raumes erwirtschaftet wird, dürfte ansteigen. Der EU-Binnenmarkt ist mit 450 Mio. KonsumentInnen der kaufkraftstärkste Markt der Welt.

4. Die Stellung gegenüber dem Weltmarkt ist differenziert zu beurteilen. Einerseits profitiert die Schweiz im Falle eines EU-Beitritts von der Verhandlungsmacht der EU, um sich auf dem globalisierten Weltmarkt behaupten zu können. Andererseits verliert sie die Möglichkeit, eine eigenständige Aussenwirtschaftspolitik zu führen. Die bisher über die EFTA oder in der WTO über die G-10 ausgeübte Verhandlungsmacht der Schweiz wird im Falle eines EU-Beitritts in eine ausschliesslich von der EU wahrgenommene Verhandlungsmacht transformiert. Der damit verbundene Gewinn dürfte den Verlust aber übersteigen. So unterhält die Schweiz heute über die EFTA zwar mit 13 Staaten Freihandelsabkommen, sobald jenes mit Südkorea bereinigt ist mit 14. Die Mehrheit dieser Abkommen zieht aber bloss mit solchen nach, die die EU mit den gleichen Staaten abgeschlossen hat, und dient nicht viel mehr als dem Ziel, Diskriminierungen gegenüber Konkurrenten aus der EU zu vermeiden. Nur im Ausnahmefall (Singapur, Südkorea) kam die EFTA der EU zuvor. Mit diesen «go ahead»-Abkommen strebt die Schweiz Wettbewerbsvorteile auf Drittmärkten an. Diese dürfen aufs Ganze gesehen aber nicht überschätzt werden. Zudem kann die Schweiz Sonderregelungen, die sie mit Drittstaaten unterhält, anlässlich der Beitrittsverhandlungen «unter Einsatz der völkerrechtlich zulässigen Mittel in die Gemeinschaftsrechtsordnung» überführen.⁵⁷

5. Die Schweiz profitiert im Falle eines EU-Beitritts unmittelbar vom breiten Netz von Assoziations- und Freihandelsabkommen, das die EU mit Drittstaaten abgeschlossen hat. Dieses ist umfassender als jenes der EFTA.⁵⁸ Hinzu kommen Spezialabkommen wie etwa jenes über die gegenseitige Anerkennung (MRA) im Bereich der technischen Normung mit den USA und Kanada. Bei einem EU-Beitritt käme die Schweizer Wirtschaft gegenüber diesen Staaten in den Genuss derselben Rahmenbedingungen, wie sie ihre Konkurrenten aus der EU besitzen. Der Umweg über eine Niederlassung oder eine Tochtergesellschaft in der EU würde hinfällig. Der Wirtschaftsstandort Schweiz würde dadurch unmittelbar gestärkt.

D. Politische Beurteilung aus SP-Sicht

1. Unter den Bedingungen der Globalisierung hat der Mehrwert einer unabhängigen Aussenwirtschaftspolitik in den letzten Jahren deutlich abgenommen. Der Zugewinn an Verhandlungsmacht, der mit dem Beitritt zur EU verbunden ist, wird von der SP deshalb als wichtiger

57 Alwin R. Kopse: Der Beitritt zur Europäischen Union. Ein neuer Rahmen für die Aussenwirtschaftsbeziehungen der Schweiz, in: Thomas Cottier, Alwin R. Kopse (Hg.): Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Zürich 1998, S. 422.

58 So verhandelt die EFTA erst mit Ägypten, während die EU mit diesem Land seit 2004 ein Assoziationsabkommen besitzt. Die EU, nicht aber die EFTA besitzt Rahmenabkommen mit Russland, Weissrussland, Moldawien, Syrien, Libyen oder den Kaukasus-Republiken Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Deren wirtschaftspolitischer Gehalt darf allerdings nicht überschätzt werden.

eingeschätzt als der Verlust, der mit dem Wegfall einer eigenen Aussenwirtschaftspolitik verbunden sein mag.

2. Die EU baut mit ihren Partnerstaaten an einem gemeinsamen Haus Europa, das auch mit seinen Nachbarn in Frieden lebt. Die Aussenwirtschaftspolitik der EU auf dem Balkan, im Mittelmeerraum und gegenüber Russland und den anderen GUS-Staaten ist von einem gesamteuropäischen Gestaltungswillen geprägt. Die Schweiz profitiert heute in friedens- und sicherheitspolitischer Hinsicht von dieser Politik und hat alles Interesse, diese zu stärken.

3. Die namhafte Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz, die mit der Integration in den EU-Binnenmarkt verbunden wäre, kann die SP nur begrüssen.

4. Aus entwicklungspolitischer Sicht bedauert die SP, dass das heutige Präferenzsystem der Schweiz bei einem Beitritt zur EU bezüglich Substanz und Anzahl profitierender Staaten Einbussen erfahren würde. Der Marktzutritt zur EU ist für bestimmte Landwirtschaftsprodukte aus dem Süden (etwa Bananen und Zucker), sowie für Textilien oder Rohstoffe (etwa Stahl) sehr beschränkt. Die zahlreichen Antidumping-Klagen der EU haben oft den alleinigen Zweck, diesen Protektionismus zu befestigen. Kritisch zu beurteilen sind auch bestimmte Liberalisierungsbegehren der EU innerhalb der WTO. In der Mehrzahl der Fälle vertritt die EU aber in multilateralen Verhandlungen – zumindest im Vergleich zu Positionsbezügen der USA, Japans oder anderer mächtiger Wirtschaftsblöcke – fortschrittliche Positionen und bezieht Fragen der Menschenrechte, der Ökologie und des sozialen Ausgleichs in ihre aussenwirtschaftspolitischen Forderungen mit ein.

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Mit oder ohne EU-Beitritt hat die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die EU ihr mit grossem Abstand wichtigster Partner ist. Bi- und multilaterale Verhandlungsangebote der Schweiz müssen europaverträglich sein. Dies gilt auch in Bezug auf das geplante Freihandelsabkommen der Schweiz mit den USA.

2. Multilaterale Wirtschaftsverhandlungen sollen vor bilateralen klar Priorität haben. Neoliberalen Forderungen, die Schweiz solle sich langfristig ausserhalb der EU einrichten und ihre europäische Sonderstellung zu einem Hauptinstrument zur Durchsetzung eigener Interessen nutzen, lehnt die SP ab. Die SP will keine Off-shore-Schweiz, die ihre weltwirtschaftliche Position aus der Unterlaufung multilateraler Standards schöpft. Wirksamstes Mittel gegen eine solche Fehlentwicklung ist der Beitritt zur EU.

3. Die SP Schweiz unterstützt neuere Tendenzen in der EFTA und der Schweizer Aussenhandelspolitik, zum Abschluss von «go ahead»-Freihandelsabkommen überzugehen, die über die blosser Vermeidung von Diskriminierungen hinausgehen, denen die Schweizer Wirtschaft aufgrund der Nicht-Mitgliedschaft in der EU ausgesetzt ist. Auch solche Abkommen müssen aber ökologische und soziale Mindeststandards beachten und zur Europapolitik komplementär und nicht alternativ ausgestaltet sein.

4. Tritt die Schweiz der EU bei, wird sich die SP dafür einsetzen, dass die EU im Rahmen der WTO, der Weltbank und des IWF und in ihrer bilateralen Aussenwirtschaftspolitik Werten wie den Menschenrechten, der Nachhaltigkeit der Entwicklung und dem sozialen Ausgleich noch grössere Beachtung schenkt. Nicht eine ungezügelter Liberalisierungspolitik, sondern eine entsprechende globale Ordnungspolitik muss bestimmend sein. Zudem müssen die Warenströme umweltverträglich und die EU-Landwirtschaft auf biologische und nachhaltige Produktion ausgerichtet werden.

6.5 Asyl- und Migrationspolitik gegenüber Drittstaaten

A. Ein umfassender Rechtsbestand

Die Asylpolitik der EU sowie ihre Migrationspolitik gegenüber Drittstaaten ist umfassend geregelt. Wichtige Aspekte der Asylpolitik sind im Abkommen von Dublin festgelegt,⁵⁹ das die EU in eine Verordnung überführte.⁶⁰ Die Errichtung der Fingerabdruck-Datenbank Eurodac ist ebenfalls in einer Verordnung geregelt.⁶¹ Beide Rechtsakte übernahm die Schweiz im Rahmen der Bilateralen II. Die EU erliess darüber hinaus eine Reihe von Richtlinien und Verordnungen als Elemente einer künftigen harmonisierten oder zumindest angenäherten Asylpolitik, so im Bereich des Asylverfahrens,⁶² der Aufnahmebedingungen,⁶³ des Flüchtlingsbegriffes⁶⁴ oder bei Massenfluchtsituationen.⁶⁵ Es handelt sich meist um Mindestnormen, weniger um eigentliche Harmonisierungsakte, was eine wesentlich detailliertere Gesetzgebung erfordert hätte.

Daneben legiferiert die EU auch zunehmend im Bereich der Zuwanderung von Personen aus Drittländern und regelt etwa Grundsätze für die Familienzusammenführung⁶⁶ oder den Status von Daueraufenthaltern aus Drittstaaten.⁶⁷ Die EU hat das mit dem Amsterdamer Vertrag beschlossene Gesetzgebungsprogramm praktisch vollständig erfüllt. Sie wird in Zukunft die Umsetzung vorantreiben und eine neue Phase der Zusammenarbeit einläuten. Die Behandlung der Flüchtlingsströme an der spanisch-marrokanischen Grenze bestärkt indes die Befürchtung, Europa könnte sich zu einer Festung entwickeln. Wichtige EU-Mitgliedstaaten sind noch weit davon entfernt, das EU-Migrations- und Asylrecht humanitär umzusetzen. Umso wichtiger ist der Druck der Sozialdemokratischen Partei Europas, eine gemeinsame Asyl-

59 Übereinkommen für die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines Asylantrages (Dubliner Übereinkommen; 15. 6. 1990, Amtsblatt Nr. N C 254 vom 19.8.1997).

60 Verordnung 343/2003 des Rates vom 18. 2. 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (Amtsblatt L 50/1, vom 25.2.2003). Die Verordnung 1560/2003 der Kommission vom 2. 9. 2003 legt dazu die Durchführungsbestimmungen fest (Amtsblatt L 222/3 vom 5.9.2003)

61 Verordnung Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. 12. 2000 über die Errichtung «von Eurodac» für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (Amtsblatt Nr. L 316 vom 15.12.2000). Die Verordnung des Rates (EG) Nr. 407/2002 vom 28. 2. 2002 legt dazu Vorschriften zur Umsetzung fest (Amtsblatt Nr. L 062, vom 5.3.2002).

62 Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingeigenschaft (Verfahrensrichtlinie), noch nicht verabschiedet, aber politische Einigung erreicht am 29. April 2004.

63 Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.1.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedländern (Amtsblatt L 31/18, vom 6.2.2003).

64 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. 4. 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Amtsblatt L 304/12 vom 30.9.2004).

65 Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. 7. 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (Amtsblatt Nr. L 212 vom 07.08.2001).

66 Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. 9. 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (Amtsblatt L 251/12, vom 3.10.2003). Siehe auch Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. 4. 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (Amtsblatt L 261/19, vom 6.8.2004)

67 Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. 11. 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Amtsblatt L 16/44, vom 23.1.2004).

und Einwanderungspolitik zu entwickeln, die allen Zugang garantiert, die aus humanitären Gründen Schutz suchen, die Angehörige aus Drittstaaten gerecht behandelt und für eine gerechte Abwicklung der Verfahren sorgt.

B. Die Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten steht noch bevor

Die EU erliess die wesentlichen Rechtsakte (Richtlinien und Verordnungen) in den Jahren 2003 und 2004. Sie verpflichten die Mitgliedstaaten zur Umsetzung innert einer bestimmten Frist. Diese Fristen werden in den Jahren 2005 und 2006 ablaufen. Erst dann wird ersichtlich sein, wie die Rechtsakte umgesetzt worden sind. Der Umsetzungsspielraum hängt stark von den jeweiligen Rechtsakten ab, die unterschiedlicher Natur sind. Er ist regelmässig nicht sehr gross, besonders, da es sich bei vielen Instrumenten *um Mindestnormen* handelt, die nicht unterschritten werden dürfen.

C. Vergleich mit der Situation in der Schweiz

Die Assoziation der Schweiz an Dublin und die Teilhabe an Eurodac im Zuge der Bilateralen II verpflichtete sie nicht, den gesamten Acquis in diesem Bereich zu übernehmen. Dies ist insofern systemfremd, als die Zuständigkeitsbestimmungen von Dublin voraussetzen, dass die Mitgliedstaaten vergleichbare Standards aufweisen; nur so kann man im Grunde die Zuständigkeit für die Prüfung von Asylbegehren festlegen, ohne dass man Ungerechtigkeiten schafft. Würde die Schweiz härtere Regeln als die EU kennen, könnte das bedeuten, dass Asylsuchende bei uns schlechter behandelt würden und weniger Asylchancen hätten, obwohl sie im ganzen EU-Gebiet inklusive Schweiz nur *eine Chance* auf ein Asylverfahren haben. Es wird daher mindestens ein politischer Druck entstehen, dass die Schweiz die entsprechenden Regeln übernimmt. Die Anfang 2005 noch bestehenden Abweichungen sind zwar nicht enorm; es gibt aber doch einen Anpassungsbedarf, den die SP Fraktion gestützt auf ein Kurzgutachten der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zur EU-Kompatibilität des Schweizer Asylrechts vom 6. Januar 2005 im Rahmen der laufenden Asylrechtsrevision durchsetzen will.

Es ist aber offen, wie sich die Lage in einigen Jahren präsentieren wird, insbesondere wie rasch der Integrationsprozess in der EU verlaufen wird und wie tief die Harmonisierung im Bereich Asyl, aber auch im Bereich der Migrationspolitik wirken wird. Sowohl das «Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union», das der Rat im November 2004 verabschiedete, als auch verschiedene Initiativen der EU-Kommission verweisen einerseits auf «logische Ausbauschritte», sei es im Bereich der Integration der legal ansässigen Bevölkerung, des Rechts auf Niederlassung in einem Staat zugelassener Drittstaatsangehöriger in einem anderen Mitgliedstaat, und erwähnen andererseits sehr ambitionöse Ziele, so der Aufbau eines gemeinsamen europäischen Asylsystems, ein gemeinsames Konzept im Bereich der Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen, gemeinsame Bekämpfung der illegalen Migration, des Schlepperwesens oder des Menschenhandels und vieles mehr. Der Prozess dürfte sich durch die Einführung des «qualifizierten Mehr» (nicht mehr Einstimmigkeit erforderlich) und das alleinige Initiativrecht der Kommission dynamisieren. Kommt ein gemeinsames Europäisches Asylsystem zustande, wäre die Schweiz trotz Dublin draussen vor der Türe und müsste – wenn der EU-Beitritt nicht möglich wäre – wiederum bilateral versuchen, sich anzudocken. Dies wird aber mit zunehmender Vertiefung der EU-Politik immer schwieriger, wenn nicht gar unmöglich.

D. Politische Beurteilung aus SP-Sicht

Der EU-Beitritt bringt aus SP-Sicht im Asylbereich und der Migrationspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen deutliche Verbesserungen. Die absehbaren Entwicklungen in der EU gehen in eine insgesamt bessere Richtung als die Schweiz, wie dies die Diskussionen im Parlament im Rahmen von Asylgesetz und vor allem Ausländergesetz zeigen. Die massgeblichen Kräfte in der EU anerkennen wesentlich deutlicher als die Schweiz die Notwendigkeit einer aktiven Migrationspolitik, die Notwendigkeit auch einer Verbesserung der Stellung der legal ansässigen Daueraufenthalter und eine verbesserte Integration. Dafür – wie auch im Asylbereich mit dem Europäischen Flüchtlingsfonds – steht auch wesentlich mehr Geld zur Verfügung. Ein Beitritt zum Europäischen Flüchtlingsfonds ist aber für Nicht-EU-Mitgliedstaaten ausgeschlossen.

Flüchtlings- und Migrationspolitik wird immer mehr zu einer Angelegenheit, die nicht national gelöst werden kann. Eine sinnvolle und wirksame Migrationsaussenpolitik kann von einem relativ kleinen Staat wie der Schweiz nicht wirksam betrieben werden. Hier könnte die Schweiz durch ein Zusammengehen mit der EU viel gewinnen.

E. Forderungen der SP Schweiz

Mit dem EU-Beitritt würden auf einen Schlag eine Reihe von Reformen verwirklicht, die ohnehin sinnvoll sind und von der Schweiz bereits heute autonom verwirklicht werden könnten, darunter folgende Anpassung an die massgebenden Bestimmungen des Acquis:

- im Asylbereich
 - die Anerkennung der «Nichtstaatlichen Verfolgung» als Asylgrund,
 - die Regelung des Zugangs zu Rechtsberatung
 - der Verzicht auf neue Verschärfungen, etwa im Bereich des Nichteintretens bei Papierlosigkeit.
- im Bereich der Ausländerpolitik
 - Verbesserung des Rechtsstatus, insbesondere Einräumung von Rechtsansprüchen bei legalen Aufenthaltern
 - Verzicht auf den Ausschluss von sog. Nichtqualifizierten Personen aus dem zweiten Kreis (nicht EU und nicht EFTA).

Mit dem EU-Beitritt wäre die Schweiz auch einem Anpassungsdruck ausgesetzt, der aus SP Sicht zu nicht zwingend sinnvollen Reformen führt. Zu erwähnen sind namentlich gewisse Abschottungstendenzen im Europäischen Asylsystem. Diese liessen sich durch folgende flankierende Massnahmen abfedern:

- grosszügige so genannte Selbsteintrittsklauseln: Die Schweiz könnte und sollte i. S. der humanitären Tradition bei der Gruppe der Verletzlichen (Kinder, allein stehende Frauen, Kranke, Alte) auch auf ein Asylgesuch eintreten, selbst wenn die Person an einen anderen Staat überwiesen werden dürfte.
- Die Schweiz könnte und sollte zudem wieder grosszügig Flüchtlingskontingente aufnehmen, was sie – etwa im Unterschied zu den nordischen Staaten – seit Jahren nicht mehr tut.

7 Justiz, Inneres und Gesellschaft

7.1 Justiz und Inneres

A. Der Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts

Die Massnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich Justiz und Inneres hatten bis zur Amsterdamer Vertragsrevision von 1997 einen bloss begleitenden, kompensatorischen Charakter zum primären Ziel, die Personenfreizügigkeit bzw. den Binnenmarkt ganz allgemein zu verwirklichen. Ziel war der freie Grenzübertritt; im Gegenzug war zu verhindern, dass Kriminelle die Freizügigkeit missbrauchten. Am weitesten gingen – in einem zunächst ausserhalb der Gemeinschaft abgeschlossenen Abkommen – die Schengen Staaten Deutschland, Frankreich, BENELUX. Sie hoben 1985 die inneren Grenzen auf und erliessen im Bereich der inneren Sicherheit flankierende Massnahmen. Diese wurden 1993 mit dem Vertrag von Maastricht institutionalisiert und dem neu geschaffenen dritten Pfeiler⁶⁸ zugeordnet. Dieser beruht auf zwischenstaatlichen Verfahren (Regierungszusammenarbeit). Die Mitgliedstaaten können im Rat einstimmig gemeinsame Standpunkte festlegen, gemeinsame Massnahmen beschliessen oder ratifizierungsbedürftige Übereinkommen schliessen. Diese treten nur in Kraft, wenn die Hälfte der Mitgliedstaaten sie ratifiziert hat, und binden nur diese.

Der Vertrag von Amsterdam und das Tampere und Haager Arbeitsprogramm

Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam überführte die Union wesentliche Bereiche der Justiz- und Innenpolitik, die bisher unter das Verfahren der Regierungszusammenarbeit fielen, in den ersten Pfeiler, den EG-Vertrag, namentlich

- Visa, Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Aussengrenzen (siehe dazu Kapitel 6.5)
- Zusammenarbeit der Justiz in Zivilsachen.

Allein die polizeiliche Zusammenarbeit und die Justizzusammenarbeit in Strafsachen blieben weiterhin nach den zwischenstaatlichen Regeln des dritten Pfeilers organisiert. Auch das Schengener Abkommen ist seither Teil des EU Rechtsbestandes, wovon rund 80% im Rahmen des ersten Pfeilers. Seit dem Amsterdamer Vertrag bildet der Aufbau eines einheitlichen «Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts» (Artikel 2 EU-Vertrag) ein eigenständiges Ziel der EU.

Um diesem Ziel näher zu kommen, verabschiedete der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs 1999 in Tampere ein ehrgeiziges «Fünfjahres-Arbeitsprogramm». 2004 legte der Haager Gipfel in einem Folgeprogramm die Prioritäten für die nächsten fünf Jahre fest. Justiz und Inneres gehören seither zu den dynamischsten Politikfeldern der Union. In den Mitgliedstaaten verläuft die Umsetzung ins nationale Recht allerdings eher schleppend.

Das Ziel lautet, dass sich Bürger und Bürgerinnen der Union sowie langjährig ansässige Drittstaatenangehörige in der Union frei und sicher bewegen, niederlassen und europaweit das kommunale Wahlrecht wahrnehmen können und bei grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten einen erleichterten Zugang zum Recht erhalten. Unter den Mitgliedstaaten werden verfahrensrechtliche Garantien angeglichen, Urteile in straf- und zivilrechtlichen Belangen wechselseitig anerkannt und Schritte zur Harmonisierung von Teilen des materiellen Straf-

68 Der erste Pfeiler betrifft die Europäische Gemeinschaft (EG). Das Gemeinschaftsrecht beruht auf dem EG-Vertrag. Der zweite, die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP), und der dritte Pfeiler, die Polizeiliche und die Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, sind im EU-Vertrag geregelt und beruhen auf zwischenstaatlichen Verfahren.

und Zivilrechts eingeleitet. Zur Verhütung und Bekämpfung schwerwiegender Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität errichtete die EU im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit 1995 das Europäische Polizeiamt Europol, 1998 das Europäische Justizielle Netz, 1999 die Strafverfolgungsbehörde Eurojust und 2000 die Europäische Polizeiakademie (EPA bzw. CEPOL für Collège Européen de Police). Im April 2000 richtete die EU zur Förderung des informellen Informationsaustauschs eine Task Force der Polizeichefs ein und schuf 2002 gemeinsame Ermittlungsgruppen, die in Fällen von Drogen- und Menschenhandel sowie Terrorismus strafrechtliche Ermittlungen durchführen.

Im gleichen Mass, wie die Verfügbarkeit von Informationen zur Verbrechensbekämpfung erleichtert wird, soll auch der Grundrechtsschutz gestärkt werden, insbesondere das Grundrecht auf Datenschutz und der Schutz der Privatsphäre. Mit dem Haager Programm baute die EU die Europäische Stelle zur Beobachtung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zu einer Agentur für Grundrechte aus und intensivierte die Massnahmen zum Schutz personenbezogener Daten, für eine wirksame Bekämpfung von Diskriminierungen in jeder Form, zur Stärkung der Rechte des Kindes und zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

Angleichung besonderer Teile des Straf- und Zivilrechts

Durch die Rechtsangleichung besonderer Teil des Strafrechts, insbesondere die Definition verschiedener Straftaten und des Strafmasses, will die EU die Rechtshilfe in einem definierten Katalog von schweren Kriminalitätsfällen gewährleisten und verhindern, dass Kriminelle eine Tat auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats begehen, der weniger strenge Bestimmungen vorsieht. Bisher erliess die EU rund 15 Rechtsinstrumente, die u. a. den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, Geldwäscherei, Menschenhandel und Terrorismus betreffen.⁶⁹ Die Angleichung erfolgt durch die *Festlegung eines Minimalstrafmasses für bestimmte Tatbestände*. Ziel ist, die justizielle Zusammenarbeit zu vereinfachen, nicht aber, die Strafmasse zu harmonisieren. Bisher legten sich die Mitgliedstaaten nur auf Minimalstrafen, nicht aber auf Maximalstrafen fest, und bauten verschiedene de facto «Vorbehalte» ein.⁷⁰

Im Zivilrecht gehört das Produkthaftpflichtrecht zu den schon früh harmonisierten Rechtsbeständen. 1985 erliess die EU die erste Richtlinie über die Haftung für fehlerhafte Produkte (85/374/EWG), baute diese mit der Richtlinie 1999/34/EG aus und erliess 2001 eine weitere über die allgemeine Produktsicherheit (2001/95/EG). Ziel ist der Schutz des Konsumenten und der Konsumentin, der in der EU generell stark ausgebaut ist. Gleichzeitig erleichtert das harmonisierte Produkthaftpflichtrecht den freien Warenverkehr.

Rechtsverfahren

Weiter fortgeschritten als die Rechtsharmonisierung ist die Zusammenarbeit der Justizbehörden im Bereich der Rechtsverfahren. Grundlage bildet das *Prinzip der gegenseitigen Anerkennung*. Es ermöglicht eine rasche Vollstreckung mittels eines einheitlichen und unkomplizierten Verfahrens. Bei gegenseitiger Anerkennung in Zivilsachen muss ein Mitgliedstaat den Entscheid des Ursprungsmitgliedstaates anerkennen und vollziehen, ohne dass es einer

69 Rechtsakt des Rates vom 26. 7. 1995 über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften; Richtlinie 2001/97/EG vom 4. 12. 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche; Rahmenbeschluss 629/2002 vom 19. 7. 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels; Rahmenbeschluss 475/2002 vom 13. 7. 2002 zur Terrorismusbekämpfung.

70 De Biolley, Serge, Panorama du droit pénal de l'Union, in: de Kerchove, Weyemberg, *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union Européenne*, Bruxelles: Editions de l'ULB 2003, pp. 105-130.

Vollstreckbarkeitserklärung bedarf. Die gegenseitige Anerkennung kommt in allen Stadien des Gerichtsverfahrens (vorgerichtlich, gerichtlich, Urteil) zur Anwendung.

Im Zivilbereich hat die EU Verordnungen erlassen über Zuständigkeit, Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, das Insolvenzverfahren, die Zuständigkeit sowie Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und die Anerkennung der Vollstreckung für unbestrittene Titel.⁷¹ Die Verordnung 2201/2003 verankert das Recht des Kindes, beide Elternteile zu sehen. Entscheidungen zum Umgangsrecht müssen gegenseitig anerkannt werden; bei Kindesentführung kann das Gericht im Ursprungsland die Rückgabe fordern. Gemeinsame Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe und Entschädigung von Verbrechenopfern erleichtern den Zugang zu den Gerichten.⁷² Der seit März 2004 auf dem Internet abrufbare Europäische Gerichtsatlas für Zivilsachen hilft bei der Suche nach zuständigen Gerichten, der Beweisaufnahme und der Vollstreckung von Urteilen. Die 2005 eingerichtete Datenbank über Rechtsprechung macht die innerstaatliche Rechtsanwendung bekannt und trägt so zu einer einheitlichen Anwendung von Gemeinschaftsnormen durch nationale Gerichte bei.⁷³

Die gegenseitige Anerkennung in strafrechtlichen Belangen ist ein Verfahren, nach dem ein von einer Behörde in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union gefälltes Urteil von anderen Mitgliedstaaten anerkannt und – wo erforderlich – vollstreckt wird. Die gegenseitige Anerkennung trägt dazu bei, die Schwierigkeiten zu überwinden, die sich aus der Vielfalt der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten ergeben. Zur Umsetzung der gegenseitigen Anerkennung erliess die EU verschiedene Instrumente,⁷⁴ darunter den Europäischen Haftbefehl.

Beurteilung durch die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE)

Für die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) ist entscheidend, dass der «Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts» auf den Menschenrechten beruht. Die Europäische Grundrechts-Charta vom Jahre 2000 bildet einen grossen Schritt nach vorn, um den Bürgern und Bürgerinnen in der EU ihre fundamentalen Rechte zu gewährleisten. Die SPE setzt sich dafür ein, die Charta in den Europäischen Verträgen zu verankern und sie damit gesetzlich verbindlich zu machen. Sozialdemokratische Prioritäten sind im Bereich Justiz und Inneres sind die Achtung aller Grundrechte, die Gewährleistung der Europäischen Staatsbürgerschaft, der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung, das Recht auf Freizügigkeit für alle EU-BürgerInnen in der Union und der freie Zugang zu allen Ländern der EU.

71 Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. 12. 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen; Verordnung (EG) Nr. 1346/2001 des Rates vom 29. 5. 2000 über Insolvenzverfahren und Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung, Verordnung (EG) des Rates vom 21. 4. 2004 zur Einführung eines Europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen.

72 Richtlinie 2003/8/EG des Rates vom 27.01.2003 zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Strafsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen und Richtlinie 2004/80/EG zur Entschädigung der Opfer von Straftaten.

73 Bericht der Kommission über die Anwendung des Rahmenprogramms für justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (2002–2006), 9. 2. 2005, KOM(2005) 34 endgültig.

74 Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22. 7. 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union; Rahmenbeschluss 2005/212/JI des Rates vom 24. 2. 2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten; Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. 2. 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbussen; COM 688 (2003), Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Europäische Beweisverordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafverfahren.

Gleichzeitig unterstützt die SPE die enger werdende Zusammenarbeit, Vergleichbarkeit und Übereinstimmung in den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten. Sie verspricht sich davon mehr Lebensqualität für die Bürger und Bürgerinnen Europas. Kriminelle sollen die bestehenden Unterschiede nicht zu ihren Gunsten ausnützen können. Für die SPE bildet die Vergemeinschaftung des «Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts» der einzige Weg, um unionsweit die Grundrechte und den Schutz aller Menschen gewährleisten zu können.⁷⁵

B. Der Europäische Haftbefehl und seine Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU

Der Europäische Haftbefehl gehört in politischer Hinsicht zu den wichtigsten Instrumenten der justiziellen Zusammenarbeit in der Gemeinschaft. Er beschleunigt und vereinfacht Auslieferungsverfahren. Gerichte der Mitgliedstaaten treten untereinander in direkten Kontakt. Mitgliedstaaten können die Auslieferung eigener StaatsbürgerInnen an einen anderen Mitgliedstaat nicht mehr mit Verweis auf die Staatsangehörigkeit verweigern. Der Europäische Haftbefehl schafft das Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit für 32 Kategorien schwerer, im einzelnen aufgelisteter Straftaten ab. Bei diesen ist es nicht mehr erforderlich, dass sowohl der um Auslieferung eines Verdächtigen ersuchende als auch der um Auslieferung ersuchte Staat anerkennen, dass die begangene Tat tatsächlich ein Verbrechen ist. Betroffen sind schwere Straftaten, die im Mitgliedstaat, in dem der Haftbefehl erlassen wird, nicht unter drei Jahren Haft bestraft werden wie Menschenhandel, Terrorismus, Korruption und Geldwäsche.

Zur Gewährleistung des Grundrechtsschutzes der Verhafteten sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, die Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention zu beachten. Zudem hat die Kommission einen Vorschlag zur Angleichung der Verfahrensgarantien erarbeitet.⁷⁶ Damit soll u.a. das Vertrauen unter den Mitgliedstaaten gestärkt werden. Dieses ist unverzichtbar, damit das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung angewendet wird.

Anfang 2005, ein Jahr nach der Inkraftsetzung, evaluierte die Kommission die Umsetzung des Europäischen Haftbefehls in den Mitgliedstaaten.⁷⁷ Bis dahin wandten ihn 24 Mitgliedstaaten an, am 14. Mai 2005 trat er auch im 25. Mitgliedstaat, Italien, in Kraft. Die Kommission wertet die hohe Anzahl an ausgestellten und ausgeführten Haftbefehlen und die kurze Zeit für die Ausführung (43 Tage anstatt 9 Monaten) als Erfolg. Sie zeigt aber auch auf, dass einige Staaten in der nationalen Umsetzung Regeln erlassen haben, die das Funktionieren der gegenseitigen Anerkennung erschweren.

C. Die Folgen eines EU-Beitritts

Tritt die Schweiz der EU bei, so wird sich auf dem Gebiet der Justiz- und Polizeizusammenarbeit weniger ändern, als auf den ersten Blick vermutet werden könnte. Die Schweiz nimmt aufgrund multilateraler Abkommen mit der EU,⁷⁸ verschiedener Haager⁷⁹ und Europarats-Ab-

75 Vgl. <http://www.socialistgroup.org/gpes/policy.do?lg=de&id=742&term=6>.

76 Vorschlag der Kommission (328) 2005 vom 28. April 2004 für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union.

77 Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 34 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. 6. 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, 23. 2. 2005, KOM(2005) 63.

78 Lugano Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, 1988 (SR 0.276.11); gegenwärtig laufen Verhandlungen, um dessen Anwendbarkeit auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten zu erweitern.

79 Haager Abkommen auf dem Gebiete des Zivilprozessrechts von 1954 (SR 0.274.12), der Zustellung von Schriftstücken, der Beweisaufnahme im Ausland und über den internationalen Zugang zur Rechtspflege in Zivil- und Handelssachen, 1965, 1970 und 1980 (SR 0.274.131/132/133).

kommen,⁸⁰ bilateraler Verträge mit der EU,⁸¹ mit einzelnen EU-Staaten⁸² und durch «autonomen» Nachvollzug⁸³ bereits heute in vielfacher Hinsicht am EU-Raum «der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts» teil. Im Fall eines EU-Beitritts hat die Schweiz

- neu auch den Europäischen Haftbefehl umzusetzen;
- vollen Anteil an den heute in der EU zusammenwachsenden Rechtsbeständen, Rechtsverfahren und damit Mitentscheidungsrechten. Die Schweiz kommt erstmals in den Genuss eines europaweiten Insolvenzrechts. Bei harmonisierten Rechtsbeständen entfällt die Notwendigkeit zum «autonomen» Nachvollzug; bei jenen Rechtsbeständen, in denen die EU mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung arbeitet, entfällt die Notwendigkeit, Abkommen abzuschliessen.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Die Schweiz hat die internationale Zusammenarbeit in Polizei- und Justizsachen in den letzten Jahren im Rahmen des Staatsvertragsrechts stark ausgeweitet.⁸⁴ Allerdings stösst der rein zwischenstaatliche Ausbau dieses Bereichs heute an Grenzen, da in der EU das Recht mittlerweile konkret zusammenwächst:

- Der Flickenteppich von bi- und multilateralen Abkommen, den die Schweiz auf dem Gebiet der Justiz- und Polizeizusammenarbeit abgeschlossen hat, ist *äusserst heterogen und kompliziert*. Tritt die Schweiz der EU bei, so hat sie demgegenüber an einem europaweit zusammenwachsenden Rechtsraum teil.
- Dies ist umso wichtiger, als die Massnahmen der EU im Bereich Justiz und Inneres direkt mit der Personenfreizügigkeit zusammenhängen. Die Schweiz hat an der Personenfreizügigkeit der EU teil, aber nur bruchstückhaft an den flankierenden Massnahmen. Überschreiten Menschen die Grenzen, so folgen ihnen indes die Rechtshändler auf den Fuss. Die *Lebensqualität der Bürger und Bürgerinnen in Europa* verbessert sich nachhaltig, wenn die europaweite Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zivilrechts und der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsentscheidungen enger wird.
- Die EU überführte Zivil- und Handelssachen 1999 in den EG-Vertrag. Damit fällt der Rat Mehrheitsbeschlüsse und das Europäische Parlament entscheidet mit. Die *unmittelbare politische Einflussnahme* ist so auf verschiedenen Ebenen gewährleistet. Dies ist nicht der Fall, wenn die Schweiz dieselben Rechtsbestände wie bisher auf bloss zwischenstaatlicher Grundlage – etwa im Lugano, Haager oder Schengener Übereinkommen – regelt.

80 Europäisches Übereinkommen über die Übermittlung von Gesuchen um unentgeltliche Rechtspflege, 1977 (SR 0.274.137); Europäisches Rechtshilfeübereinkommen, 1959 (SR 0.351.1); Übereinkommen über Geldwäscherei, 1990 (SR 0.311.53) und viele mehr.

81 Mit der Assoziierung an Schengen und Dublin überführte die Schweiz wesentliche Teile des Acquis im Bereich Justiz und Inneres in ihr nationales Recht. Werden die Übereinkommen von Schengen und Dublin weiter entwickelt, besitzt die Schweiz ein gestaltendes Mitspracherecht, aber kein Mitentscheidungsrecht. Schengen tritt für die Schweiz frühestens 2008 in Kraft.

82 So hat die Schweiz mit den vier Nachbarstaaten und mit Ungarn Polizeikooperationsabkommen zum verstärkten Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität abgeschlossen. Voraussichtlich 2006 werden weite mit der Tschechei, Lettland und Slowenien ratifiziert werden.

83 Die Schweiz überführte zu Beginn der 90er-Jahre auf dem Weg des «autonomen» Nachvollzugs den Inhalt der EU-Richtlinie 85/374/EWG über die Haftung für fehlerhafte Produkte integral in das Produkthaftungsgesetz (PrHG), das am 1. 1. 1994 in Kraft trat.

84 Vgl. Fussnoten 78 bis 83.

- Das zusammenwachsende EU-Recht verleiht der Gemeinschaft *in multilateralen Verhandlungen* über das Zivil- und Handelsrecht oder die Rechtshilfe in Strafsachen eine sehr starke Position. Drittstaaten erleiden *einen Bedeutungs- und Einflussverlust*. Nur mit einem EU-Beitritt kann die Schweiz wieder dort mitentscheiden, wo die Weichen gestellt werden.

Für den EU-Beitritt sprechen auch konkrete Nachteile des bilateralen Weges auf diesem Gebiet:

- Der *Beitritt zu Europol* setzt den Beitritt zur EU voraus. Nur so kann die Schweiz voll mitentscheiden und voll teilnehmen. Zwar handelte die Schweiz 2001 mit Europol ein Kooperationsabkommen aus. Es regelt den Informationsaustausch, nicht aber die Zusammenarbeit bei konkreten Ermittlungen. Zudem verzögerte sich die Ratifizierung. Europol erweiterte die Tätigkeit auf 25 schwere Delikte. Das Abkommen mit der Schweiz, das 2006 in Kraft treten dürfte, deckt nur 8 Delikte ab.⁸⁵ Dies entspricht dem Stand von 2001.
- Auch *Eurojust und das Europäische Justizielle Netz* entwickeln sich ohne Schweizer Mitsprache dynamisch weiter. Zwar führte die Schweiz punktuelle Gespräche über eine mögliche Beteiligung. Es blieb aber bei Vorsondierungen. Der Bundesrat brach sie ab, weil er fürchtete, andernfalls die Schengen-Abstimmung zu belasten.
- Mit der Assoziierung an Schengen nimmt die Schweiz an einem wesentlichen Teil der europäischen Sicherheitskooperation teil. Angesichts *fortbestehender Lücken* – Europol, Europäisches Justizielles Netz, Europäische Polizeiakademie, Europäischer Haftbefehl usw. – besteht aber die Gefahr fort, dass die Schweiz für Kriminelle aller Art besonders attraktiv wird, weil hier weniger griffige Instrumente der Bekämpfung grenzüberschreitender Deliktformen wie Menschenhandel oder Kinderpornografie bestehen als im übrigen Europa.

Verschiedene Entwicklungen, namentlich in der polizeilichen Zusammenarbeit und der Justizzusammenarbeit in Strafsachen der EU, beurteilt die SP aber auch sehr kritisch:

- Im Strafrecht ist die Zusammenarbeit in Rechtsverfahren weiter fortgeschrittener, als es die *fehlende Angleichung der Strafrechtsbestände* erlauben würde. Was eine «schwere Straftat» ist, wird in den EU-Richtlinien zu wenig präzise beschrieben. Es entsteht ein Beurteilungsspielraum, der die Grundrechte von Verdächtigten schwer beeinträchtigen kann.
- Im dritten Pfeiler der EU und damit in der polizeilichen Zusammenarbeit und der Justizzusammenarbeit in Strafsachen ist *die gerichtliche Kontrolle auf europäischer Ebene nur bedingt gewährleistet*. Nach Art. 35 EU-Vertrag kann der Europäische Gerichtshof zwar über die Gültigkeit, die Auslegung der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse sowie die Auslegung der dazugehörigen Durchführungsmassnahmen entscheiden. Er ist aber nicht zuständig, die Gültigkeit oder Verhältnismässigkeit von Massnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats zu überprüfen. Positiv ist, dass der Europäische Gerichtshof Wege gefunden hat, um die Abgrenzung zwischen erster und dritter Säule zu verwischen und vermehrt auch das Strafrecht und das Strafprozessrecht der ersten Säule und damit der uneingeschränkten politischen und gerichtlichen Überprüfbarkeit zuzuweisen.⁸⁶ Diese Entwicklung muss weitergehen. Der dritte Pfeiler der EU ist nach wie

85 Drogenhandel, illegaler Handel mit nuklearen und radioaktiven Substanzen, Menschenschmuggel, Menschenhandel und Kinderpornografie, Motorfahrzeugkriminalität – d. h. Diebstahl, Hehlerei und Verschieben von Motorfahrzeugen oder Bestandteilen davon –, Terrorismus, Geldfälschung und Geldwäscherei.

86 Der EuGH entschied in seinem Urteil vom 13. 9. 2005 (C-176/03) gegen den Willen der Kommission, dass der Rat berechtigt war, im Rahmen der ersten Säule einen Rahmenbeschluss über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht zu erlassen. Zwar falle das Strafrecht und das Strafprozessrecht grundsätzlich

vor zwischenstaatlich aufgebaut, so dass das Europäische Parlament nicht mitentscheiden kann. Bürgerrechtsorganisationen wie Statewatch⁸⁷ weisen zu Recht darauf hin, dass Lücken in der gerichtlichen Kontrolle und der demokratischen Entscheidungsfindung in einem Bereich nicht zu rechtfertigen ist, der für die Grundrechte der einzelnen Bürger und Bürgerinnen von grosser Bedeutung ist. Der Verfassungsvertrag hätte hier in institutioneller Hinsicht einige Verbesserungen gebracht, aber weiterhin nicht alle Mängel behoben.

- Auch Eurojust kann in seiner bisherigen Konzeption *keine hinreichende Kontrollfunktion gegenüber Europol* wahrnehmen. Eurojust erfüllt zwar von der personellen Zusammensetzung her grundsätzlich die Anforderungen einer qualifizierten Aufsicht. Es fehlt aber eine hinreichende Unabhängigkeit. Die einschlägigen Rechtsgrundlagen sehen weder die notwendigen Kontrollrechte, noch Weisungs- oder Sanktionsbefugnisse für Eurojust vor.
- Ein weiterer Kritikpunkt ist das Überwiegen der Sicherheitsmassnahmen verglichen mit denjenigen, die den Zugang zum Recht vereinfachen und mehr Freiheit vorsehen. In der Zeit seit dem 11. September hat sich diese Tendenz noch verschärft: der Rahmenbeschluss zu den Verfahrensgarantien steckt seit bald 2 Jahren in der Gesetzgebungsmaschine, während derjenige zur Aufbewahrung der Telekommunikationsdaten im Schnellverfahren durch die Institutionen gebracht wurde.

Kurz: Die SP weiss sich mit den meisten WissenschaftlerInnen und BürgerrechtsaktivistInnen einig, dass die gegenseitige Anerkennung grundsätzlich eine wünschenswerte Entwicklung zur Beschleunigung von Rechtsverfahren ist. Gleichzeitig müssten aber auch die Verfahrensgarantien auf einem hohen Niveau des Grundrechtsschutzes angeglichen werden.

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Tritt die Schweiz der EU bei, so soll sie sich innerhalb der EU dafür einsetzen, dass die Charta der Grundrechte im Europäischen Vertrag verankert und der Grundrechtsschutz speziell in der Justiz- und Polizeiarbeit massiv ausgebaut wird; die Freiheit und die Menschenrechte sind höher zu gewichten als – oft unklar definierte – Sicherheitsbedürfnisse des Staates. Gleichzeitig sind die notwendigen institutionellen Vorkehrungen zu treffen, damit auch im dritten Pfeiler der EU transparente, politisch und demokratisch verfasste Entscheidungsverfahren zum Zuge kommen und der Europäische Gerichtshof sowie Eurojust eine unabhängige gerichtliche und aufsichtsrechtliche Kontrolle ausüben können.
2. Tritt die Schweiz der EU bei, so ist bei der innerstaatlichen Umsetzung des Europäischen Haftbefehls alles vorzukehren, damit die Grundrechte von Verdächtigten uneingeschränkt gewährleistet bleiben.

nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft (= erste Säule). Dies könne den Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch nicht daran hindern, Massnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten

87 www.statewatch.org

7.2 Gleichstellungspolitik

A. Die EU hat sich vertraglich seit langem für die Gleichstellung verpflichtet

Die EU verpflichtete sich bereits 1957 vertraglich auf die Gleichstellung von Frauen und Männern hinzuwirken. Entscheidende Fortschritte in der Umsetzung wurden aber erst nach der UNO-Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 gemacht. Seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags ist die Förderung der Gleichstellung eine der Aufgaben der Gemeinschaft (Art. 2) und ein transversales Ziel (Art. 3). Art. 13 des EG-Vertrags gibt der Kommission die Möglichkeit, Initiativen zur Bekämpfung von Diskriminierungen – u.a. wegen des Geschlechts – zu ergreifen. Art. 141 ist die Rechtsgrundlage für Gemeinschaftsmassnahmen für Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Beschäftigungsbereich. Der Vertrag von Amsterdam verpflichtet die EU, Chancengleichheit in sämtliche politische Konzepte, Projekte und Massnahmen einzuführen, die auf Gemeinschaftsebene sowie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene durchgeführt werden. Bei der Planung und Durchführung politischer Massnahmen müssen die unterschiedlichen Lebenssituationen von Männern und Frauen in den Blick genommen und die Auswirkungen auf beide Geschlechter systematisch überprüft werden.⁸⁸ Gleichstellung wird somit zur Querschnittsaufgabe. Dieser von der Kommission im Jahr 1996 auf den Weg gebrachte «Gender-Mainstreaming»-Ansatz⁸⁹ wird angesichts der nach wie vor bestehenden Ungleichheiten ergänzt durch spezifische Frauenförderungsmassnahmen. Die Rahmenstrategie zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001–2005)⁹⁰ basiert auf diesem dualen Ansatz. Die Kommission definierte fünf miteinander verknüpfte Aktionsbereiche, die von der Rahmenstrategie abgedeckt werden sollen: Wirtschaftsleben, gleiche Beteiligung und Vertretung, soziale Rechte, Rechte als Bürgerinnen und Bürger, Geschlechterrollen und Stereotype. Für jeden dieser Bereiche werden operative Ziele formuliert und Massnahmen aufgelistet, die durch die Kommission, die Mitgliedstaaten bzw. die Schlüsselagierenden (NRO, Sozialpartner) durchgeführt werden sollten.

B. Die Umsetzung des Gender Mainstreaming in den Mitgliedstaaten der EU

Ein wichtiges Feld für die Umsetzung des Gender Mainstreaming in der EU ist die europäische Beschäftigungspolitik. Die auf EU-Ebene koordinierte Beschäftigungspolitik enthält seit 1999 eine Gender Mainstreaming Vorgabe für alle beschäftigungspolitischen Massnahmen.⁹¹ Um das Lissabonner Ziel von einer Beschäftigungsquote von 60% für Frauen bis 2010 zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten mit dem Tempo zulegen. Noch immer ist das geschlechterspezifische Lohngefälle beträchtlich, noch immer sind Frauen in politischen und wirtschaftlichen Führungsgremien erheblich untervertreten und noch immer ist Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel ein grosses Problem. Trotz unbestrittener Fortschritte stellt der Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann von 2004 generell Mängel in der Umsetzung

88 «Gender Mainstreaming besteht in der (Re)Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung von Entscheidungsprozessen in allen Politikbereichen und Arbeitsbereichen einer Organisation. Das Ziel von Gender Mainstreaming ist es, in alle Entscheidungsprozesse die Perspektive des Geschlechterverhältnisses einzubeziehen und alle Entscheidungsprozesse für die Gleichstellung der Geschlechter nutzbar zu machen.» (Amsterdamer Vertrag 1998).

89 Mitteilung der Kommission, Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politische Konzepte und Massnahmen der Gemeinschaft, 21. 2. 1996, KOM (96) 67 endg.

90 Mitteilung der Kommission für eine Rahmenstrategie der Gemeinschaft für die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001–2005), 7. 6. 2000, KOM(2000) 335 endg.

91 Vgl. nun den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, 21. 4. 2004, KOM(2004) 279 endg.

des Gender Mainstreaming fest. Die vorgeschlagenen Massnahmen betreffen vor allem folgende Bereiche: Rechtsvorschriften, Lohngefälle, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ausgewogene Beteiligung in Führungs- und Entscheidungsgremien, Umsetzung des Gender Mainstreaming, Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel. Die Vergabe von Beiträgen aus dem Strukturfonds ist an die Implementierung von Gender Mainstreaming geknüpft. Das gilt auch für die Gesuche aus den neuen Mitgliedsstaaten.

C. Vergleich mit der Schweiz

Die allgemeinen Befunde der EU im Hinblick auf die Fortschritte in der Gleichstellung decken sich mit der Situation in der Schweiz. Auch hier ist das Lohngefälle zwischen den Geschlechtern zu gross, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gerade für Frauen schwierig und familienergänzende Kinderbetreuung ungenügend. Auch hier sind Frauen in Führungs- und Entscheidungspositionen unterrepräsentiert. Die Zahlen zur horizontalen und vertikalen Geschlechtersegregation im tertiären Bildungsbereich sind in der Schweiz noch schlechter als im EU-Durchschnitt: Sind unter den Studierenden mittlerweile die Hälfte Frauen, beträgt der Anteil der Professorinnen an Schweizer Universitäten gerade mal 10% (2004). Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel ist auch in der Schweiz ein brennendes Problem. Die EU-Politik beginnt aber, jene in der Schweiz positiv zu beeinflussen. Gender Mainstreaming als Methode zur besseren Durchsetzung von Gleichstellungsanliegen fasst je länger je mehr Fuss. Die vom Bundesrat eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe «Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz» arbeitet seit 1999 an der Einführung von Gender Mainstreaming in der Bundesverwaltung. Einzelne Pilotprojekte wurden durchgeführt und ein Leitfaden erarbeitet.⁹² Einzelne Kantone haben dieses Prinzip in der Verwaltung festgeschrieben, z. B. Bern seit 2004. Nach wie vor gibt es dafür aber keine Verpflichtung. Die EU treibt die Gleichstellung von Frau und Mann mit spezifischen Förderungsprogrammen voran. In der Schweiz sind die Finanzmittel für solche Projekte aber eher knapp.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Die Schweiz könnte durch einen EU-Beitritt gleichstellungspolitisch nur profitieren. Die SP erwartet von einem EU-Beitritt deutliche Verbesserungen in der Gleichstellungspolitik. Die Stossrichtung der EU-Massnahmen im Gleichstellungsbereich ist im Wesentlichen die gleiche wie in der Schweiz. Der Unterschied besteht im verbindlichen Gender Mainstreaming-Ansatz mit konkreten Zielvorgaben, die dann auch überprüft werden. Sanktionsmöglichkeiten bestehen in der EU bei der Vergabe aus dem Strukturfonds. In der Schweiz fehlen einerseits die Verbindlichkeit der Umsetzung von konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern, andererseits die Sanktionsmöglichkeiten bei ungenügender Umsetzung. Es bleibt vorab dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung EBG und den kantonalen, städtischen sowie den universitären Gleichstellungsbüros überlassen, die Gleichstellung voranzutreiben. Noch fühlen sich die Personen in den obersten Etagen von Politik, Verwaltung und Wirtschaft nicht oder zuwenig verpflichtet, Gleichstellungsmassnahmen im Sinne des Gender Mainstreaming umzusetzen. Dies wird sich kaum ändern, wenn eine large oder ungenügende Umsetzung nicht sanktioniert wird. Nach dem EU-Beitritt wäre dies der Fall. Auch die Rechtsgrundlagen zur Durchsetzung gleichstellungspolitischer Ziele in der Beschäftigungspolitik würden gestärkt. Gleichzeitig stünden mehr finanzielle Mittel für Fördermassnahmen zur Verfügung. Durch die Internationalisierung und das von der EU durchgeführte

92 Vgl. den Leitfaden «Gender Mainstreaming in der Bundesverwaltung», Best.Nr. 301.983.d., <http://www.equality-office.ch/d2/dokumente/leitfadenGM.pdf>

Monitoring wäre eine Verbreiterung und Intensivierung der politischen Debatte zu erwarten. Damit könnte der Vollzug des Gleichstellungsgesetzes (GIG)⁹³ verstärkt werden. Es ist seit dem 1. Juli 1996 in Kraft und ein wichtiges Instrument zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern. Das GIG gilt für alle Bereiche des Erwerbslebens, von der Anstellung über die Weiterbildung bis zur Kündigung, vom Lohn bis zur sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz. Verboten sind sowohl direkte wie indirekte Diskriminierungen. Die Gleichstellung für Frauen und Männer machte zwar – vorab in den neunziger Jahren – auch in der Schweiz Fortschritte. Seit der Jahrtausendwende deutet aber Vieles auf eine Verlangsamung oder gar einen Stillstand dieser Entwicklung hin.⁹⁴ Die Bundesratswahlen vom Dezember 2003 haben klar gemacht, dass mit härteren Bandagen gekämpft wird. Politische Vorstösse zur Abschaffung von bestehenden Gleichstellungsbüros zeigen, wie fragil der gesellschaftliche Prozess zur Veränderung von Geschlechterrollen gerade auch bei knappen Ressourcen ist. Würde die Schweiz der EU angehören, würde sich der politische Spielraum für eine solche rückwärtsgewandte Politik deutlich verkleinern. Die gleichstellungspolitischen und europapolitischen Ziele der SP Schweiz decken sich insofern vollkommen. Das Agenda Setting genügt aber nicht, wenn den Worten nicht auch Taten folgen. Konkrete Massnahmen und ein entsprechendes Controlling sind Voraussetzungen für ein sichtbares und effektives Umsetzen von Gleichstellungsbemühungen. Die EU besitzt ein entsprechendes Instrumentarium, von dem die Schweiz gleichstellungspolitisch aber erst nach einem Beitritt profitieren könnte.

E. Forderungen der SP Schweiz

Die SP Schweiz setzt sich dafür ein, dass gleichstellungspolitische Verbesserungen, die mit einem EU-Beitritt verbunden wären, bereits heute möglichst umgesetzt werden:

1. Verstärkte Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf;
2. Mehr Teilzeitstellen und Job-Sharing in den oberen Hierarchien der Bundesverwaltung, der kantonalen Verwaltung und der Hochschulen (insbesondere ETH und Universitäten);
3. Verstärkte Massnahmen zum Abbau von Geschlechterstereotypen;
4. Geschlechterquote von 40% in öffentlichen Entscheidungsgremien und Kommissionen (ausgenommen reine Frauengremien zur Förderung der Gleichstellung) mit Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung;
5. Ausbau der Massnahmen gegen häusliche Gewalt und Frauenhandel;
6. Abbau des Lohngefälles;
7. Existenzsicherung für Frauen in der dritten Lebensphase, die das Manko aus Lohndifferenz und entsprechend tieferer 2. Säule ausgleicht;
8. Einführung der Individualbesteuerung;
9. Verbindlichkeit des Gender Mainstreaming-Ansatzes auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene und für Hochschulen;
10. Einführung des Gleichstellungs-Controlling mit regelmässiger Berichterstattung über Zielerreichung und Fortschritte;
11. Mehr Ressourcen für Frauenförderungsmassnahmen und für die Gleichstellungsstellen;
12. Ausbau der Geschlechterforschung an den Hochschulen: Genereller Einbezug der Genderperspektive in Forschungsprojekten und vermehrte Institutionalisierung von Gender Studies an den Hochschulen.

93 AS 1996 1498.

94 Pressemitteilung BFS, Dritter Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann, 2003, Nr. 0350-0312-10.

7.3 Soziale Sicherheit

A. Soziale Sicherheit in der Europäischen Union

Das Europarecht hat nicht zum Ziel, die nationalen Rechtsbestände zur sozialen Sicherheit zu harmonisieren; es will sie lediglich koordinieren, damit der im EU-Vertrag vorgesehene freie Personenverkehr wirklich stattfinden kann. Die Verordnung (EG) 883/2004,⁹⁵ die die Verordnung (EWG) 1407/71 ersetzt, regelt den Geltungsbereich, die Bestimmung der für die versicherte Person anwendbaren Gesetzgebung sowie die Instrumente zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Diese Instrumente beruhen auf zwei Grundprinzipien: dem Grundsatz der Zusammenrechnung aller Versicherungsperioden und dem Grundsatz der «Exportierbarkeit» der Leistungen der sozialen Sicherheit. Ebenfalls anwendbar ist der Grundsatz der guten Regierungsführung: Die Institutionen der sozialen Sicherheit müssen alle Anfragen innerhalb vernünftiger Fristen beantworten und den betroffenen Personen sämtliche Informationen mitteilen, die sie benötigen, damit sie die Rechte geltend machen können, die ihnen die Verordnung zuerkennt.

Jede Politik der sozialen Sicherheit muss immer auch Beschäftigungspolitik sein. Dies wird seit dem Vertrag von Amsterdam (1997) auch von der EU anerkannt. Der neue Artikel 136 EG-Vertrag verpflichtet die Gemeinschaft nun, folgende Ziele zu verfolgen: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz, der soziale Dialog und die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen, insbesondere durch die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Mit der Lissabon-Strategie (2000) setzte sich der Europäische Rat das Ziel, die Vollbeschäftigung zu erreichen und bis 2010 die Erwerbsquote auf 70% zu steigern.

Diesem Ziel kommt im Hinblick auf die langfristige Sicherung der Systeme der sozialen Sicherheit grösste Bedeutung zu. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind davon aber weiterhin weit entfernt. Verändern sie nicht ihre Politik, so wird Europa weder Vollbeschäftigung haben noch die Systeme der sozialen Sicherheit erhalten und wo notwendig ausbauen können. Die SP Europa fordert deshalb eine Wachstumsstrategie, die Strukturreformen mit einer kräftigen Nachfrageausweitung kombiniert, insbesondere durch eine massive Erhöhung der öffentlichen Investitionen in Humankapital, Forschung und Entwicklung sowie Bildung.⁹⁶

Der Kampf gegen Diskriminierungen (auch all jene, die nicht auf dem Geschlecht beruhen und Gegenstand einer eigenen Gesetzgebung sind) bildet eine der grössten Herausforderungen der EU und mündete in einer Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf⁹⁷ und in die Verabschiedung eines Aktionsprogramms zur Bekämpfung von Diskriminierungen für den Zeitraum 2001–2006.

Auch die Charta der Grundrechte der EU legt für die soziale Sicherheit Grundsätze fest, wie sie ähnlich in der total revidierten Schweizerischen Bundesverfassung aufgelistet sind.

95 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der sozialen Sicherheit, Amtsblatt L 166/1, 30. 4. 2004.

96 Vgl. Sozialdemokratische Partei Europas (SPE): Eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie, Brüssel, Oktober 2005, http://www.pes.org/downloads/Brochure_Growth_investment_DE.pdf.

97 Richtlinie des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Amtsblatt L 303, 2.12.2000.

B. Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EU

Die EU-Mitgliedstaaten sind in der Entwicklung ihres Systems der sozialen Sicherheit völlig frei. Sie sind nur durch die Einhaltung der europäischen Koordinationsnormen gebunden, die sich auf alle Zweige der sozialen Sicherheit beziehen und von denen nur die Unterstützungsleistungen ausgeschlossen sind.

Die Rentensysteme der EU-Mitgliedstaaten sind bezüglich demografischer Entwicklung und Finanzierungssystem alle mit denselben Herausforderungen konfrontiert. Deshalb ist die Kommission der Ansicht, dass das passende Vorgehen, um sichere und angemessene Renten zu garantieren, in einer Kumulierung der bestehenden Prozesse mit der «offene Koordinierungsmethode» (OKM)⁹⁸ besteht, welche die Festlegung gemeinsamer Ziele und eine Umsetzung dieser Ziele in die nationalen politischen Strategien vorsieht. Unter Berücksichtigung dieser hauptsächlichsten Herausforderungen für die Rentensysteme, nämlich das Älterwerden der Bevölkerung, die niedrigen Geburtenraten und die steigende Lebenserwartung, schlägt die Kommission eine Reihe gemeinsamer Ziele vor:

- angemessene Renten;
- Finanzierbarkeit der öffentlichen und privaten Rentensysteme;
- Modernisierung der Rentensysteme als Antwort auf die Entwicklung der Bedürfnisse der Gesellschaft und der Personen.

Die Fortentwicklung einer qualitativ hoch stehenden, für alle zugänglichen und nachhaltigen Gesundheits- und Langzeitpflege bildet eine weitere Sorge der EU-Mitgliedsstaaten. Auch in diesem Bereich befürwortet die Kommission die offene Koordinierungsmethode mit folgenden Zielen:

- Zugänglichkeit der Versorgung auf den Grundlagen von Universalität, Angemessenheit und Solidarität;
- Angebot einer qualitativ hochwertigen Gesundheitsversorgung;
- Massnahmen zur Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit der Versorgung.

Es ist sinnvoller und kostengünstiger, wenn alle arbeitssuchenden Menschen eine Stelle finden, statt dass sie von der Fürsorge leben müssen. Die EU-Mitgliedsstaaten haben sich deshalb zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik verpflichtet, die allen Erwerbwilligen hilft, den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen und gleichzeitig auch den Missbrauch von Unterstützungsleistungen bekämpft.

Was Menschen mit Behinderungen betrifft, so haben mehrere Mitgliedstaaten politische Reformen und Arbeitsplatz fördernde Massnahmen verabschiedet. So führt Finnland frühzeitige Massnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderungen durch. In den Niederlanden und in Luxemburg werden die Unternehmen angehalten, für Personen mit Behinderungen innerhalb der Firma eine besser geeignete Stelle zu finden. Mehrere Länder (Dänemark, Österreich, Deutschland und Grossbritannien) haben damit begonnen, Arbeitgebern Subventionen zu gewähren, um die Einstellung oder den Erhalt von Stellen für Personen mit Behinderungen zu fördern, oft in Form einer Reduktion der Sozialabgaben.

98 Die offene Koordinationsmethode ist als flexible Steuerungsform konzipiert, die die bestehenden gemeinschaftlichen Verfahren ergänzt. Sie wird von Fall zu Fall angewandt, parallel zum Programm- und Rechtssetzungs-Ansatz in gewissen Bereichen wie Beschäftigung und Sozialpolitik.

C. Die Koordination mit den schweizerischen Systemen der sozialen Sicherheit bereits erfolgt

Die Koordination zwischen den schweizerischen Systemen der sozialen Sicherheit und jenen der EU-Mitgliedstaaten wird bereits heute durch das Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 und dem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen Mitgliedsländer der EU sichergestellt. Der Beitritt der Schweiz zur EU hätte deshalb auf diesem Gebiet keinen zusätzlichen Anpassungsbedarf zur Folge.

Die Schweiz sieht sich in den verschiedenen Bereichen der sozialen Sicherheit mit denselben Problemen konfrontiert wie die anderen europäischen Länder. Die Schweiz verfügt aber über keine Beschäftigungspolitik, die diesen Namen verdienen würde und die mehr als nur die Arbeitslosenversicherung betrifft.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Konkret lassen sich die Sozialversicherungssysteme der Schweiz ohne weiteres mit jenen der meisten Mitgliedstaaten der EU vergleichen. Die Schweiz weist allerdings im Bereich der Familienzulagen und der Lohnausfallversicherung im Krankheitsfall noch zwei grosse Lücken auf.

Der EU-Beitritt würde es der Schweiz erlauben, gemeinsam mit anderen Kräften darauf hinzuwirken, dass jede neue materielle Gesetzesnorm im Bereich der sozialen Sicherheit eine «Nicht-Regressionsklausel» enthält, damit die EU-Mitgliedsstaaten ihr Schutzniveau nicht herabsetzen können.

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Tritt die Schweiz der EU bei, so soll sie alles daran setzen, dass die EU mit hoher Priorität eine wirksame Vollbeschäftigungspolitik betreibt, damit die Systeme der sozialen Sicherheit langfristig finanziert werden können.
2. Die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta des Europarates durch die Schweiz ist überfällig. Es ist unseres Landes unwürdig, dass die Schweiz diese Ratifizierung bisher verweigert hat, und es wäre überdies unglaublich, der EU beizutreten, ohne diese fundamentalen Normen verabschiedet zu haben.
3. Die im Vergleich mit anderen europäischen Staaten vorhandenen Lücken im Sozialversicherungsbereich (Familienzulagen u.s.w.) sollten beseitigt werden. In ihrem eigenen Interesse sollte die Schweiz ebenfalls ihre vergleichsweise tiefen Ausgaben für eine aktive Arbeitsmarktpolitik erhöhen.
4. Das europäisch einmalige System der Kopfprämien muss geändert und durch eine obligatorische Krankenversicherung ersetzt werden, die der Jagd nach guten Risiken ein Ende setzt und Prämien vorsieht, die nach der Wirtschaftskraft der Versicherten festgesetzt werden (Soziale Einheitskrankenkasse).

7.4 Schutz der Arbeitnehmenden

A. Der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU

Die Europäische Gemeinschaft wurde sich ab den Achtzigerjahren vermehrt der Bedeutung des physischen und psychischen Schutzes der Arbeiterinnen und Arbeiter im Rahmen des Binnenmarktprogramms bewusst. Anfänglichen Sondervorschriften folgten Rahmenrichtlinien zur Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmenden. Sie legten eine Reihe von allgemeinen Schutzprinzipien fest, die anschliessend in spezifischen Richtlinien durch konkrete Vorschriften ergänzt wurden.⁹⁹ Diese Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie über den Schutz der Gesundheit und der Sicherheit bildet das Gerüst der Gesetzgebung der Gemeinschaft. Das Netz der spezifischen Richtlinien ist äusserst dicht gewoben.

In einer Richtlinie vom 4. November 2003 hat die Europäische Union Minimalvorschriften bezüglich der Arbeitszeit festgelegt.¹⁰⁰ Darin werden die tägliche Ruhezeit, die Pausen, die wöchentliche Ruhezeit, die jährlichen Freitage sowie gewisse Aspekte der Nacharbeit und der Arbeit in Gruppen geregelt. Eine besonders interessante Vorschrift betrifft die maximale wöchentliche Arbeitszeit, die auf 48 Stunden inklusive Überstunden begrenzt ist. Um Berufs- und Familienleben miteinander zu vereinbaren und die Chancengleichheit zwischen Mann und Frau zu verbessern, hat die Europäische Union ausserdem einen Elternurlaub von mindestens 3 Monaten bei Geburt oder Adoption eines Kindes vorgesehen sowie Freitage aus dringenden familiären Gründen bei Krankheit oder Unfall, bei denen die sofortige Anwesenheit der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers unabdingbar ist.¹⁰¹

Die Europäische Union hat sich auch um Personen gekümmert, die in prekären Arbeitsverhältnissen oder mit atypischen Arbeitsverträgen arbeiten. Insbesondere hat sie eine Vorschrift verabschiedet, die jegliche Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten verbietet.¹⁰² Eine andere Weisung untersagt die schlechtere Behandlung der Arbeitenden mit befristeten Verträgen als jene mit unbefristeten einzig aus dem Grund, dass sie in einem befristeten Arbeitsverhältnis stehen.¹⁰³ Die Kommission hat ausserdem einen Vorschlag für eine Richtlinie verabschiedet, die das Diskriminierungsverbot auch auf Leiharbeitnehmende ausdehnt, indem namentlich sichergestellt wird, dass ihre grundsätzlichen Arbeits- und Anstellungsbedingungen mit Arbeitszeit und Lohn mindestens jenen entsprechen, die zur Anwendung kämen, wenn sie direkt vom Auftraggeber angestellt würden.¹⁰⁴

Angesichts der wachsenden Vielfalt von Arbeitsverhältnissen schützt die Europäische Union die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor einer Verkennung ihrer Rechte, indem sie auf

99 Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, ABI. Nr. L 183/1, 29. 6. 1989 (Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie).

100 Richtlinie 88/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung ABI. L 299/9, 18. 11. 2003.

101 Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, ABI. L 145/4, 19. 6. 1996.

102 Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zur Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit, ABI. L 14/9, 20. 1. 1998.

103 Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge, ABI. L 175/43, 10. 7. 1999.

104 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2002 über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern, KOM (2002) 149 endg., ABI. C 203 E, 27. 8. 2002.

Ebene der Gemeinschaft für den Arbeitgeber die Verpflichtung erlässt, die Arbeitnehmenden schriftlich über ihre Arbeitsbedingungen zu informieren.¹⁰⁵

B. Schutz der Arbeitnehmenden in den Mitgliedstaaten der EU

Die alten Mitgliedsstaaten haben die Richtlinien zur Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmenden in ihr internes Recht übertragen. Allerdings haben heute andere soziale Probleme, namentlich die Beschäftigung, diese Gesetzgebung etwas in den Hintergrund gedrängt.

Die nationalen Gesetzgebungen über Arbeitszeiten und die sozialpartnerschaftlichen Tarifverträge tragen den Mindestnormen der Gemeinschaft über die Ausgestaltung von Arbeitszeit und Elternurlaub Rechnung, dies umso mehr, als das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum belässt.

Der Schutz der atypischen Arbeitsverhältnisse ist relativ neu und folgt der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Die Vorkehrungen der Gemeinschaft sind noch nicht alle bindend, und die Mitgliedstaaten folgen ihnen nur nach und nach. Durch die Informationspflicht der Arbeitgeber verfügen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aber immerhin über die minimale Garantie, ihre Arbeitsbedingungen zu kennen.

C. Situation bei einem Beitritt der Schweiz

Der Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmenden ist in der Schweiz generell niedriger als in der Europäischen Union. In Bezug auf die Umsetzung und die Kontrollmittel bleibt der Schweiz noch viel zu tun, wenn sie das von den europäischen Standards verlangte Niveau erreichen will.

Ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union würde zu einer bedeutenden Verminderung der maximalen wöchentlichen Arbeitszeit (inklusive Überstunden) sowie einem besseren Schutz bei Nachtarbeit und einen besseren Kündigungsschutz führen. Ausserdem wäre die Schweiz verpflichtet, einen Elternurlaub einzuführen.

Die Schweiz kennt keine Schutznormen für prekäre Arbeitsverhältnisse. Bei einem Beitritt müsste sie das Prinzip des Diskriminierungsverbots auch für diese Arbeitsformen einführen.

Im Zuge der flankierenden Massnahmen, die mit den Abkommen über die Ausdehnung des freien Personenverkehrs auf die neuen Mitgliedstaaten der EU verstärkt wurden, nahm die Schweiz einen neuen Artikel 330b ins Obligationenrecht auf, in dem im Grundsatz die europäische Richtlinie über die Informationsverpflichtung des Arbeitgebers übernommen wurde.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Im Fall eines EU-Beitritts muss die Schweiz den Schutz der Arbeitnehmenden deutlich verbessern, die gesetzliche wöchentliche Höchstarbeitszeit und die maximale Zahl der Überstunden herabsetzen, die Arbeitsbedingungen und die Information darüber sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern. All diese Schritte entsprechen alten sozialdemokratischen Forderungen, die mit oder ohne EU-Beitritt umgesetzt werden müssen.

Der Kampf gegen die Ausbeutung der Personen, die in prekären Arbeitsverhältnissen arbeiten, bildete in den letzten Jahren einen Schwerpunkt der Gewerkschaftsarbeit. Insbesondere

105 Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991 über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen, ABl. L 288, 18. 10. 1991.

wurde gefordert, dass die in einem Gesamtarbeitsvertrag branchenweit festgelegten Bedingungen auch für alle temporär Arbeitenden in dieser Branche gelten.

Der Beitritt der Schweiz zur EU ist für die Arbeiterinnen und Arbeiter unseres Landes mit bedeutenden Vorteilen verbunden.

E. Forderungen der SP Schweiz

Die SP setzt sich dafür ein, dass die Verbesserungen zum Schutz der Arbeitnehmenden, die mit einem EU-Beitritt verbunden wären, bereits heute möglichst umgesetzt werden:

1. Die maximale wöchentliche Arbeitszeit einschliesslich Überstunden ist mindestens auf EU-Niveau zu senken.
2. Es ist ein bezahlter Elternurlaub einzuführen, der mindestens den entsprechenden Richtlinien der EU Rechnung trägt.
3. Die Normen zum Schutz der temporär Arbeitenden muss mindestens den vorgeschlagenen Richtlinien der EU entsprechend; tritt die Schweiz der EU bei, so soll sie sich dafür einsetzen, dass diese EU-weit bindend werden.
4. Es ist gesetzlich vorzuschreiben, dass in allen Branchen Gesamtarbeitsverträge mit Minimallohnbestimmungen ausgehandelt oder Normalarbeitsverträge mit Minimallohnbestimmungen erlassen werden.

7.5 Mitwirkung der Arbeitnehmenden

A. Die Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU

Unabhängig von den im Bereich der Information, Konsultation und Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beim Übergang von Firmen¹⁰⁶ oder bei Massenentlassungen¹⁰⁷ verabschiedeten Richtlinien hat die Europäische Union einen strengeren allgemeinen Rahmen¹⁰⁸ eingerichtet, der zur Information und Konsultation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in folgenden drei das Unternehmen betreffenden Fällen verpflichtet:

- wirtschaftliche, finanzielle und strategische Entwicklungen;
- voraussehbare Entwicklung der Beschäftigung sowie die Massnahmen, die daraus folgen;
- Entscheide, die zu substantiellen Änderungen in der Organisation der Arbeit und in den vertraglichen Beziehungen führen.

Die Betriebsratsrichtlinie 94/45/EG verpflichtet die zentrale Unternehmensleitung von gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen, gemeinsam mit der Vertretung der Arbeitnehmenden einen europäischen Betriebsrat oder ein Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmenden einzurichten.¹⁰⁹ Die zentrale Unternehmensleitung ist für die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen und Mittel verantwortlich. Sie muss von sich aus die entsprechenden Verhandlungen aufnehmen oder aufgrund eines schriftlichen Antrags von mindestens 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder deren Vertretern, wobei mindestens zwei Firmen aus mindestens zwei Mitgliedsländern betroffen sein müssen.

Die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie 89/391/EWG widmet der Mitwirkung ebenfalls drei Artikel, von denen jeder einen anderen Aspekt behandelt. So sind in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit bezüglich der Aktivität ihrer Adressaten betroffen: Information (Art. 10), Ausbildung (Art. 12) und Konsultation (Art. 11).

B. Die Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten der EU

Der Grad der Umsetzung der Gemeinschaftsnormen in den EU-Mitgliedstaaten hängt nicht nur vom nationalen gesetzlichen Rahmen ab, sondern auch von den Abkommen zwischen den Sozialpartnern und ihren Kräfteverhältnissen. Deshalb garantieren gewisse Abkommen zur Einrichtung eines europäischen Betriebsrates nur ein geringes transnationales Informations- und Konsultationsniveau.

C. Die Schweiz hat sich stark vom europäischen Recht über die Mitwirkung inspirieren lassen

Mit der Verabschiedung des Mitwirkungsgesetzes, den Verfügungen des Obligationenrechts zum Firmentransfer und zu den kollektiven Kündigungen hat sich die Schweiz bereits stark vom Gemeinschaftsrecht über die Mitwirkung inspirieren lassen. Der EU-Beitritt würde des-

106 Richtlinie 2001/23/EG über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmenden beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen, ABl. L 82/16, 22. 3. 2001.

107 Richtlinie 98/59/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen, ABl. L 225/16, 12. 8. 1988.

108 Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmenden in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 80/29, 23. 3. 2002.

109 Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, ABl. Nr. L 254/64, 30. 9. 1994.

halb nicht zu grundlegenden Änderungen der Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an den Entscheidungen der zentralen Unternehmensleitungen führen.

Dieser Beitritt könnte aber helfen, die Idee eines obligatorischen Sozialplans bei allen Massenentlassungen voranzutreiben, präzisiert doch die Richtlinie 98/59/EG, dass die Konsultation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgen muss, «um zu einer Einigung zu gelangen». Die Konsultationen müssen sich ferner «zumindest auf die Möglichkeit» erstrecken, «Massenentlassungen zu vermeiden oder zu beschränken, sowie auf die Möglichkeit, ihre Folgen durch soziale Begleitmassnahmen, die insbesondere Hilfen für eine anderweitige Verwendung oder Umschulung der entlassenen Arbeitnehmer zum Ziel haben, zu mildern.»

Im Falle eines EU-Beitritts ist zudem die Betriebsratsrichtlinie 94/45/EG für europaweit operierende Firmen mit Sitz in der Schweiz direkt anwendbar, ohne dass wie heute der schwierige Beweis erbracht werden muss, dass die in der Schweiz niedergelassene Unternehmensleitung tatsächlich gegenüber den Unternehmen in den übrigen EU-Mitgliedsstaaten eine dominante Stellung einnimmt.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Die Erhöhung der Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist integrierender Bestandteil der sozialdemokratischen Ziele bezüglich Wirtschaftsdemokratie.

E. Forderungen der SP Schweiz

Die SP setzt sich dafür ein, dass die Verbesserungen der Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmenden, die mit einem EU-Beitritt verbunden wären, bereits heute möglichst umgesetzt werden:

1. Die Rechte der VertreterInnen der Arbeitnehmenden in den Firmen müssen deutlich verstärkt und von einem vollständigen Kündigungsschutz begleitet werden.
2. Es müssen obligatorische Verfahren für die Verhandlung von Gesamtarbeitsverträgen eingerichtet werden, da das schweizerische Arbeitsrecht zur Hauptsache auf dem kollektiven Recht beruht.
3. Die Kosten für Massenentlassungen und Firmenschliessungen müssen von den Unternehmen übernommen werden und nicht von der Gesellschaft. In allen Fällen von Massenentlassungen müssen Sozialpläne abgeschlossen werden.

7.6 Forschung und Bildung

A. Massive Aufstockung der finanziellen Mittel für Bildung und Forschung

Forschung und Bildung sind zentrale Anliegen der EU. Mit den im März 2000 vom Europäischen Rat beschlossenen Lissabonner Zielsetzungen will die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden. Die Investitionen in Forschung und Bildung wurden massiv erhöht. Bis 2010 sollen sie von 1.9% auf 3% des Bruttoinlandprodukts (BIP) der EU gesteigert werden.

Die EU hat im Bildungsbereich bei der gegenseitigen Diplomanerkennung seit längerem Wegweisendes geleistet. Die Mobilität von ArbeitnehmerInnen und Dienstleistenden ist heute europaweit durch die gegenseitige Anerkennung von staatlichen Diplomen für reglementierte Berufe (z.B. Ärzte, Rechtsanwälte oder Lehrkräfte) abgesichert. Die Voraussetzungen für die Anerkennung sind in EU-Richtlinien festgelegt und damit für die Mitgliedstaaten verbindlich. Dabei spielt nicht nur das Diplom, sondern zunehmend auch die Berufserfahrung eine Rolle.

Darüber hinaus besitzt die EU keine Zuständigkeiten für supranationale Bildungs- und Forschungspolitiken. Die EU fördert aber mit verschiedenen Aktionsprogrammen, Partnerschaften und Dialogplattformen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Mit dem 6. Forschungsrahmenprogramm (2002–2006) investiert die EU 17.5 Mrd. Euro in die europäische Forschungszusammenarbeit. Dabei stehen Projekte im Bereich der Genomik und Biotechnologie, Kommunikationstechnologie, Nanotechnologie, Luft- und Raumfahrt, Lebensmittelqualität und -Sicherheit, der nachhaltigen Entwicklung, globalen Veränderungen und Ökosysteme sowie der Wissensgesellschaft im Zentrum. Hinzu kommen spezielle Programme wie jene für Technologiefolgenabschätzung oder zur Förderung der Gleichstellung und von Gender Studies, die in der EU deutlich weiter entwickelt sind als in der Schweiz.

In der EU sind im Bildungsbereich aufgrund des «Subsidiaritätsprinzips» die einzelnen Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung ihrer Bildungssysteme verantwortlich. Gemäss Artikel 149 und 150 des EG-Vertrages trägt die Gemeinschaft aber zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung bei, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt –, dies vor allem mit dem Ziel, die europäische Dimension im Bildungswesen zu entwickeln sowie die Mobilität von Lernenden und Lehrenden wie auch die europäische Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen zu fördern.

Die EU finanziert Bildungsprogramme mit einem Gesamtfinanzrahmen (2000–2006) von 3,52 Mrd. Euro (5.25 Mrd. Fr.). Damit sollen Angebot und Qualität in der Aus- und Weiterbildung sowie die grenzüberschreitende Mobilität von SchülerInnen, Lehrlingen, Studierenden und angehenden Lehrerinnen und Lehrern gefördert werden. Der Bildungsbereich umfasst die Programme SOKRATES I (allgemeine Schul- und Hochschulbildung, Austauschprogramm Erasmus, Hochschulzusammenarbeit, Schulpartnerschaften und Weiterbildung von Lehrpersonen, Förderung des Fremdsprachenlernens und -unterrichts, Erwachsenenbildung, Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien im Unterricht); LEONARDO DA VINCI (Koordination der beruflichen Bildung unter den Mitgliedstaaten, Praktika, Förderung des lebenslangen Lernens) und JUGEND (Förderung von ausserschulischen Jugendaktivitäten, Austausch von Jugendgruppen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen von internationalen Treffen).

Für die nächste Programmgeneration ab 2007 ist eine Umstrukturierung von drei auf zwei Programme, ein Bildungsrahmenprogramm «Lebenslanges Lernen» und ein «Jugend in Aktion»-Programm vorgesehen. Dabei sollen Synergien in der Programmverwaltung genutzt und weniger Detailvorgaben gemacht werden. Gleichzeitig sollen in Erfüllung der Lissabonner Ziele die finanziellen Mittel auf 20.4 Mrd. Fr. massiv aufgestockt werden.

B. Fördern statt Verordnen – weiche Instrumente in der Bildungspolitik

Die Richtlinien zur gegenseitigen Diplomanerkennung sind für die Mitgliedstaaten verbindlich, überlassen ihnen aber einen Handlungsspielraum. In den meisten EU-Mitgliedstaaten haben die Richtlinien mittlerweile – teilweise mit erheblicher zeitlicher Verzögerung – umgesetzt. Die EU-Kommission hat vor dem Europäischen Gerichtshof verschiedene Vertragsverletzungsverfahren durchgeführt, so gegen Deutschland, in dem es um die Führung von akademischen Graden ging.

Darüber hinaus gibt es im Bildungs- und Forschungsbereich keinen supranationalen Acquis. Prinzipien der Kooperation und gemeinsamer Zielsetzungen sind wichtiger als Rechtsnormen. Die Bildungs- und Forschungsprogramme arbeiten nicht mit Vorschriften, sondern verstehen sich in erster Linie als Angebot an Schulen, Universitäten und Forschende. Wer es nutzt, geht Verpflichtungen ein. Zur Nutzung wird aber niemand verpflichtet. Als neue Strategie setzt die EU im Bildungsbereich zudem offene Koordinierungsmethoden ein. Sie basieren auf gemeinsam festgelegten Messinstrumenten (Statistiken, Indikatoren), die es den Mitgliedstaaten erlauben, ihre Entwicklung auf festgesetzte Ziele hin zu verfolgen, sowie auf vergleichenden Instrumenten der Zusammenarbeit (z.B. «best practices»). Diese Formen der internationalen Zusammenarbeit sind im Bildungsbereich gut eingeführt. In der Schweiz ist Ähnliches aus der Arbeit der OECD und des Europarats bekannt.

C. Fehlende Mitentscheidung bei der Festlegung der Bildungs- und Forschungsprogramme

Die Schweiz hat den Acquis im Bereich der Diplomanerkennung mit dem Freizügigkeitsabkommen im Rahmen der Bilateralen I übernommen. Weiterentwicklungen des Acquis werden mit Entscheid des Gemischten Ausschusses ins bilaterale Abkommen übernommen. Dieses basiert also auf dem «autonomen» Nachvollzug der Schweiz. Mit einem EU-Beitritt würde sich am zu übernehmenden Rechtsbestand nichts ändern. Die Schweizer VertreterInnen könnten aber in den EU-Organen bei dessen Fortentwicklung und bei der Ausarbeitung neuer Bestimmungen mitentscheiden.

Mit dem bilateralen Forschungsabkommen wurde die Schweiz im Rahmen der Bilateralen I als vollberechtigtes assoziiertes Mitglied am 6. Forschungsrahmenprogramm beteiligt. Im Gegensatz zu den früheren Regelungen bedeutet dies, dass Projekte neu auch von Schweizer Forschenden oder von Schweizer Forschungsinstitutionen aus geleitet werden können. Im Rahmen der Verträge ist die Schweiz verpflichtet, sich an den Programmen finanziell zu beteiligen. Die Finanzierung erfolgt über den Bund (2005: 250 Mio. Fr.). Die Rahmenprogramme sind zeitlich befristet. Das hat zur Folge, dass für eine Weiterführung der Zusammenarbeit regelmässig neue Verhandlungen geführt werden müssen. Als EU-Mitglied würde die Beteiligung automatisch erfolgen. Bei der Entwicklung und Festlegung der inhaltlichen Schwerpunkte neuer Forschungsprogramme hat die Schweiz heute kein Mitspracherecht. Auch das würde sich mit einer EU-Mitgliedschaft ändern.

An den Bildungsprogrammen kann sich die Schweiz zurzeit nicht beteiligen. Im Rahmen der Bilateralen I scheiterten die Verhandlungen. Diese wurden als Überbleibsel («left over») im

Rahmen der Bilateralen II fortgeführt. Um den gänzlichen Ausschluss der Schweiz zu verhindern, hat der Bund finanzielle Übergangsmassnahmen getroffen, die es der Schweiz ermöglichen, sich als «stille Partnerin» gewissen EU-Projekten anzuschliessen, sofern die EU-Projekt Koordinatorin diese Beteiligung akzeptiert. Auf dieser Grundlage konnten sich im Jahr 2003 z.B. rund 1700 Schweizer Studierende am Erasmus-Programm beteiligen und ebenso viele europäische Erasmus-StudentInnen weilten an einer schweizerischen Universität. Diese Form der Teilnahme bleibt aber regelmässig von der Zusage der Projektkoordination abhängig und kann von der EU jederzeit gekündigt werden. Im Rahmen der Bilateralen II gab es lediglich einen Briefwechsel zwischen der Schweiz und der EU, in welchem die Absicht deklariert wurde, der Schweiz die Teilnahme an der zukünftigen Programmgeneration (ab 2007) zu ermöglichen. Eine Beteiligung der Schweiz an den laufenden Programmen 2002–2006 war aus juristischen Gründen nicht möglich. Auch für Verhandlungen für die neue Programmgeneration besteht nur ein enges Zeitfenster. Sie müssten spätestens 2006 eröffnet und rasch abgeschlossen werden. Angestrebt wird eine Assoziierung. Damit hätte die Schweiz wie im Forschungsrahmenprogramm die Möglichkeit, Projekte selbst zu initiieren, zu koordinieren und zu leiten. Die Mitbestimmung bei der Ausgestaltung der Programme wäre aber weiterhin nur mit einer EU-Mitgliedschaft möglich.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Für die SP besitzt die verstärkte europaweite Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, Forschung und Innovation eine hohe Priorität:

1. Wenn sich Europa als Bildungs- und Forschungsraum weltweit behaupten will, braucht es in den nächsten Jahren eine gemeinsame Strategie und gross angelegte Investitionen. Nur die EU besitzt in Europa eine ausreichende steuernde Fähigkeit, um die massiv verstärkten Anstrengungen auf dem Gebiet der Bildung und Forschung sinnvoll zu strukturieren.
2. Für junge Berufsleute und angehenden Lehrerinnen und Lehrern werden im Europa der Personenfreizügigkeit Mehrsprachigkeit, Auslandsfahrung und europaweite Netzwerke immer wichtiger. Auch im Bereich der Volksschul- und Berufsbildung haben sich in den letzten Jahren die Bildungsräume geöffnet. Hier gibt z.B. das Sprachenprogramm in COMENIUS 2, das Studienaufenthalte von angehenden Lehrerinnen und Lehrern im Ausland finanziert oder Fremdsprachenassistenzen von GrundschullehrerInnen fördert, wichtige Impulse.
3. Die europäische Forschung trägt wichtige Elemente zur Schweizer Forschung bei. Auf manchen Gebieten ist die europäische Zusammenarbeit unverzichtbar. Es gibt kaum mehr Forschungen, die autonom in einer Ecke des eigenen Labors stattfindet.
4. Die Schweizer Hochschulen und Forschung sind traditionell international ausgerichtet. Die Teilnahme an den EU-Forschungsprogrammen erlaubt es Schweizer ForscherInnen, europaweit mitzuwirken, wertvolle Erfahrungen zu sammeln und Kontakte aufzubauen.
5. Das hohe Niveau der EU-Forschung trägt zur Qualität der Schweizer Forschung bei.
6. Die EU-Bildungs- und Forschungsrahmenprogramme stärken den Wirtschaftsstandort Schweiz.
7. Die EU-Programme verbessern die Beschäftigungsmöglichkeiten für Forscher und Forscherinnen in der Schweiz.
8. Auch in finanzieller Hinsicht übersteigen in der Regel die Rückflüsse in die Schweiz deren Beiträge. Die EU-Forschung beruht zu einem überproportionalen Teil auf den hochtechnolo-

gischen Forschungsplätzen kleiner und mittelgrosser Staaten wie Belgien, Schweden, Niederlande und Dänemark. Die Schweiz gehört auch in diese Kategorie.

Kann die Schweiz von den Vorteilen der europäischen Bildungs- und Forschungszusammenarbeit gegebenenfalls auch auf dem bilateralen Weg profitieren, so bringt der EU-Beitritt in mehrfacher Hinsicht einen zusätzlichen Mehrwert:

1. Die Schweiz kann die bildungs- und forschungspolitischen Strategien und die entsprechende Programmplanung der EU nur als Vollmitglied gleichberechtigt mitgestalten. Dies ist umso wichtiger, als die EU-Bildungs- und Forschungsprogramme aufgrund der hohen investierten Summen eine beachtliche Steuerungswirkung haben. Im Bildungssektor verflechten sie sich mit anderen internationalen Prozessen wie die PISA-Studien, die Sprachenpolitik des Europarats oder den Kopenhagenprozess zur Weiterentwicklung der Berufsbildung. Dabei stellt zunehmend die EU die Weichen. Als international renommierter Bildungs- und Forschungsstandort hätte die Schweiz in der EU hier eine starke Stimme.

2. Der EU-Beitritt stellt sicher, dass die Schweiz an künftigen Bildungs- und Forschungsprogrammen der EU voll und ohne Unterbrüche teilnimmt. Die diesbezüglichen bilateralen Verhandlungen verdeutlichen einmal mehr die Schwerfälligkeit des Bilateralismus. So war das 5. Forschungsrahmenprogramm bereits veraltet, bevor die Bilateralen I in Kraft traten. Ob die Schweiz am 7. Forschungsrahmenprogramm voll teilnimmt, muss erst noch ausgehandelt werden. Auch die Bildungsprogramme liefen regelmässig aus, bevor die Schweiz und die EU ihre langwierigen und zeitintensiven Verhandlungen abschlossen. In der ersten Hälfte der 90er Jahre nahm die Schweiz an einigen Bildungsprogrammen teil, im Zuge der Ablehnung des EWR-Vertrages aber nicht mehr. 2006 sind neue Verhandlungen geplant. Die Vollmitgliedschaft würde hier die notwendige Kontinuität bieten.

3. Nur im Falle eines EU-Beitritts profitiert die Schweiz vom Recht auf Bildung, wie es in der Charta der Grundrechte der Union verankert ist. Das EU-Recht auf Bildung geht über jenes der Schweizerischen Bundesverfassung (Artikel 17) hinaus. Artikel II-74 der EU-Grundrechtscharta lautet: «(1) Jede Person hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung. (2) Dieses Recht umfasst die Möglichkeit, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen. [...]» Zentrale bildungspolitische Postulate der SP würden durch einen EU-Beitritt gestärkt, u. a. dass Bildung ein öffentliches Gut ist, das allen Menschen unabhängig von Herkunft, Geschlecht und Finanzkraft zur Verfügung stehen und die Chancengleichheit zu gewährleisten ist.

E. Forderungen der SP Schweiz

Tritt die Schweiz der EU bei, so soll sie sich dafür einsetzen, dass die EU-Forschungsrahmenprogramme in folgende Richtung weiterentwickelt und verbessert werden:

1. Die EU-Forschung ist heute einseitig auf Anwendungsmöglichkeiten in der Wirtschaft und technologische Innovation orientiert. Die Schweiz soll in der EU darauf hinwirken, dass in den EU-Programmen auch die Grundlagenforschung vermehrt gefördert wird.
2. Aufgrund der Schwerpunktbildung im Technologiebereich kommen in den EU-Programmen auch die Geistes- und Sozialwissenschaften zu kurz. Auf sie entfielen im 6. Rahmenforschungsprogramm bloss 1% der Mittel. Die Schweiz, die ihrerseits im internationalen Vergleich viel zu wenig für die Geistes- und Sozialwissenschaften tut, soll sich für eine deutliche Stärkung der Geistes- und Sozialwissenschaften einsetzen.

3. Mit dem Instrument der Technologiefolgenabschätzung und des Gender Mainstreaming soll sichergestellt werden, dass die Technologieentwicklung der demokratischen Diskussion zugänglich gemacht, sozial- und ökologieverträglich gestaltet und auf ihre Bedeutung für das Geschlechterverhältnis hin überprüft wird.
4. Die Mitwirkung der Schweiz an den EU-Forschungsrahmenprogrammen darf nicht zu einer Schwächung der Forschung an den hiesigen öffentlichen Einrichtungen führen. Die Schweiz soll sich in der EU generell dafür einsetzen, dass die Fördermittel vermehrt statt an private Unternehmen an öffentliche Forschungseinrichtungen fließen.
5. In den EU-Forschungsprogrammen sollen auf allen Ebenen, d. h. auch in den leitenden Gremien und in der Technologieförderung, gleich viele Forscher und Forscherinnen mitwirken. Sie müssen zudem angemessen entlohnt werden. Die heute üblichen Lohnansätze der meist auf 2 bis 6 Jahre angelegten Projekte sind der hohen Qualifikation der Mitwirkenden – auch im Vergleich zu den Ansätzen des Nationalfonds – unwürdig und erlauben es diesen beispielsweise nicht, eine Familie zu gründen.
6. Es braucht in den EU-Forschungsrahmenprogrammen eine differenzierte Sprachenpolitik. Wird das Englische in der europäischen Forschung als alleinige Leitsprache zementiert, so kann dies zur Kastenbildung der Forschenden beitragen und den Graben zwischen diesen und der Gesellschaft gefährlich vertiefen.
7. So lange die Schweiz der EU nicht angehört, fordert die SP, dass die Assoziierung der Schweiz an die Forschungs- und Bildungsprogramme der EU fortgesetzt bzw. neu ausgehandelt wird. Nur die assoziierte Mitgliedschaft ermöglicht den Zugang zu sämtlichen Aktivitäten und bringt zumindest informelle Einflussmöglichkeiten auf die Programmgestaltung. Mit einem Ausstieg oder einer lediglich projektweisen Teilnahme würden forschungs- und bildungspolitisch folgenschwere Signale ausgesendet. Für eine Assoziierung müssen im Parlament die notwendigen finanziellen Mittel bereitgestellt werden. Die Nagelprobe folgt im Frühjahr 2006 anlässlich der Beratung der EU-Forschungs- und Bildungsbotschaft des Bundesrates. Die EU-Kommission will die finanziellen Mittel für die Forschungs- und Bildungsprogramme in den nächsten Jahren verdoppeln. Damit ist auch die Schweiz gefordert. Die budgetierten Forschungs- und Bildungsinvestitionen in der Höhe von 4% des BIP sind hierzulande in der Abfolge von Sparprogrammen auf 2.8% geschrumpft. Eine Kurskorrektur ist zwingend notwendig. Verlierer dieser Rückwärtsstrategie sind unsere ForscherInnen, Schulen und Universitäten. Auf mittlere und lange Frist steht die Konkurrenzfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft auf dem Spiel.

8 Waren- und Personenverkehr, Landwirtschaft und Kohäsion

8.1 Warenverkehr

A. Der freie Warenverkehr und das Wettbewerbsrecht der EU

Der Grundsatz des freien Warenverkehrs bildet einen Eckpfeiler der Europäischen Gemeinschaft. Bereits die Römer Verträge schrieben vor, alle nationalen Beschränkungen des Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft seien zu beseitigen.

Die Umsetzung erfolgte zunächst durch die *Harmonisierung von Rechtsvorschriften* durch den Europäischen Rat. Dies gelang u. a. im Bereich der Kraftfahrzeuge, des Bauwesens, der Lebensmittel sowie pharmazeutischer, kosmetischer und chemischer Erzeugnisse.

Die volle Angleichung – darunter alle technischen Vorschriften und Standards – erwies sich allerdings als ein sehr aufwändiger und zeitraubender Weg. Der Europäische Rat entschied sich deshalb 1985 für *einen neuen Ansatz: das Konzept der gegenseitigen Anerkennung*. Statt mühsam Rechtsvorschriften und die Zertifizierung technischer Normen zur Deckung zu bringen, muss ein Mitgliedstaat alle rechtmässig in einem anderen EU-Mitgliedstaat hergestellten oder in Verkehr gebrachten Produkte auch in seinem Hoheitsgebiet akzeptieren. Nach dem neuen Ansatz harmonisierte der Europäische Rat u. a. den Bereich der Spielzeuge, Maschinen, Druckgeräte, Medizinprodukte, elektrische und elektronische Geräte, Informations- und Kommunikationstechnologie, Transportmittel aller Art und Verpackungen.

Der neue Ansatz beruht auf dem *Prinzip der gegenseitigen Anerkennung*, das der Europäische Gerichtshof 1979 in der berühmten «Cassis-de-Dijon»-Entscheidung aufgestellt hat. Die Kommission entwickelte dieses Prinzip ab 1980 in mehreren auslegenden Mitteilungen und im Zuge des Binnenmarktprogramms mit Zweijahresberichten über dessen Anwendung weiter. Mitgliedstaaten können diese nur in Fällen anfechten, in denen die öffentliche Sicherheit, die Gesundheit oder die Umwelt gefährdet wären und soweit allfällige einschränkende Massnahmen nachweislich notwendig und verhältnismässig sind.

Der Europäische Gerichtshof baute zusätzlich für jene Produkte, die nicht Gegenstand gemeinschaftlicher Harmonisierung sind, *nichttarifäre Handelshemmnisse* ab, indem er Artikel 28 bis 30 EG-Vertrag rechtsschöpferisch auslegte. Sie verbieten mengenmässige Einfuhrbeschränkungen und andere Massnahmen gleicher Wirkung, worunter der Gerichtshof u. a. bestimmte Einfuhrlizenzen, Verpflichtungen zur Vorlage von Bescheinigungen, Mindestpreisvorschriften, Kredit- und Zahlungsbedingungen, unlautere Vorbehalte bei Warenbezeichnungen und Einschränkungen von Parallelimporten versteht.

Darüber hinaus erliess die Gemeinschaft zum Warenhandel spezifische Rechtsvorschriften

- über Parallelimporte von Arzneimitteln,
- über den freien Verkehr von Lebensmitteln und über die Lebensmittelsicherheit,
- über die Betriebserlaubnis- und Zulassungsverfahren für Fahrzeuge,
- über Umweltsteuern und -gebühren im Binnenmarkt und
- über Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften.

Mit dem neuen Ansatz weitete sich von 1986 bis 2000 der Warenhandel zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sehr stark aus. Seither stagniert er und ging 2003 sogar leicht zurück, dies allerdings auf sehr hohem Niveau. Der Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft erreicht zum Vergleich weiterhin lediglich 20% des Wertes des Warenhandels.

B. Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten und unvollständige «Vollendung» des Binnenmarktes

Die Mitgliedstaaten der EU haben die erwähnten Rechtsvorschriften im Bereich des Warenverkehrs weitgehend umgesetzt. Die 10 Beitrittsländer erhielten in Kleinstbereichen Übergangsfristen von bis zu vier Jahren, so bei Pharmaprodukten Litauen, Malta, Slowenien und Polen sowie Ungarn bei der Verwendung von Pflanzenfetten in Schokoladeprodukten.

Abgesehen von diesen marginalen und vorübergehenden Ausnahmen haben alle Mitgliedstaaten die Rechtsvorschriften der EU auf dem Gebiete des freien Warenverkehrs umgesetzt. Vielerorts herrscht deshalb die Auffassung vor, der freie Warenverkehr sei bereits seit der 1992 ausgerufenen «Vollendung des Binnenmarktes» gewährleistet.

Verschiedene Indikatoren weisen allerdings darauf hin, dass die EU von einer «Vollendung» weiterhin weit entfernt ist. So verharren die Preise vergleichbarer Industriegüter zwischen den Mitgliedstaaten – abgesehen von Teilbereichen wie Kleidung, Schuhe und Alkohol – weiterhin hartnäckig auf sehr unterschiedlichem Niveau. Im teuersten EU-15-Mitgliedstaat liegen die Durchschnittspreise rund 40% über dem EU-25-Durchschnitt, im teuersten EU-10-Mitgliedstaat 15% *unter* dem EU-25-Durchschnitt, im billigsten EU-15-Mitgliedstaat etwa 20% unter dem EU-25-Durchschnitt und im billigsten EU-10-Mitgliedstaat sogar rund 50% darunter. Die Kommission betont deshalb regelmässig, dass weitere Massnahmen notwendig sind, um die nationalen Märkte in den Binnenmarkt zu integrieren.¹¹⁰

Im Bereich des Warenverkehrs gehört die *Stärkung des Konsumenten- und Konsumentinnenschutzes* zu den wichtigsten von der Kommission vorgeschlagenen Massnahmen. Bei Umfragen stellte sich heraus, dass in der EU lediglich 1 von 5 VerbraucherInnen keine Bedenken haben, in einem anderen EU-Land einzukaufen. Die Kommission traf deshalb zahlreiche Massnahmen, die darauf abzielen, das Vertrauen der KonsumentInnen in den grenzüberschreitenden Warenverkehr zu stärken. Dazu gehören u. a.

- eine Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken;
- die Verordnung über die Zusammenarbeit im VerbraucherInnenschutz;
- die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit;
- die erleichterte Geltendmachung von Forderungen bei fehlerhaften Produkten (Produkthaftpflicht);
- das Aktionsprogramm für Gesundheit und VerbraucherInnenschutz (2007–2013), das die entsprechenden Ziele in alle Politikbereiche der Gemeinschaft integrieren soll;
- ein zentrales Registrierungssystem für gefährliche Chemikalien (REACH);
- ein Frühwarnsystem zum Aufspüren unseriöser Geschäftemacher;
- die Verbesserung der Möglichkeit von VerbraucherInnen, bei grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten zu ihrem Recht zu gelangen;
- eine umfassende Rechtsgrundlage zur Erhöhung der Lebensmittelsicherheit und
- die Errichtung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit.

Hinzu kommt das griffige *Wettbewerbsrecht der EU*, das die Abschöpfung von Monopolrenten zu Lasten der KonsumentInnen und weitere missbräuchliche Ausnutzungen einer marktbeherrschenden Stellung von Anbietern – etwa über Kartelle, Absprachen oder Fusionen – verhindern will; neu prüft die Kommission auch die Möglichkeit von Schadenersatzklagen gegen Anbieter, die ihre marktbeherrschende Stellung missbräuchlich ausnutzen.

110 Mitteilung der Kommission. Zweiter Bericht über die Umsetzung der Binnenmarktstrategie 2003–2006, 27. 1. 2005, KOM(2005) 11 endg. – Allerdings gibt es auch schwer handelbare Güter, die in den verschiedenen Regionen Europas stets ein unterschiedliches Preisniveau aufweisen werden.

C. Änderungen bei einem EU-Beitritt der Schweiz

Die Schweiz schloss 1972 mit der Europäischen Gemeinschaft ein Freihandelsabkommen ab und 1999 das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertungen (Prüfungen, Inspektionen, Zertifizierungen, Produktzulassungen), das wesentliche nicht-tarifäre Handelshemmnisse beseitigte, und passte – zunächst ebenfalls im Rahmen der Bilateralen I – das Lebensmittelrecht an jenes der EU an.

Dennoch ist der freie Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU weiterhin nicht gewährleistet. In vielen Produktbereichen sind die Preise in der Schweiz gegenüber jenen im EU-Durchschnitt massiv überhöht. Angesichts der grossen Preisdifferenzierung innerhalb der EU wäre es aber falsch davon auszugehen, dass die Schweizer Preise im Falle eines EU-Beitritts auf das Niveau des EU-Durchschnitts sinken werden. Sicher ist eine Angleichung der Schweizer Preise an jene in den angrenzenden EU-Wirtschaftsregionen zu erwarten (vergleiche dazu auch Kapitel 11.3, Volkswirtschaftliche Bilanz).

Konkret passt die Schweiz im Fall eines EU-Beitritts in Bezug auf den Warenverkehr folgende Rechtsbestände an:

1. Die Schweiz hat vollen Anteil am System der gegenseitigen Anerkennung und den weiteren Massnahmen, mit denen die EU den freien Warenverkehr wesentlich erleichtert.
2. Die Schweiz hat vollen Anteil an dem in der EU weit stärker ausgebauten Schutz der Konsumenten und Konsumentinnen.
3. Die Schweiz übernimmt das wettbewerbspolitische Instrumentarium der EU, das ebenfalls griffiger als jenes in der Schweiz ist.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Die erwähnten Änderungen werden von der SP begrüsst:

1. *Cassis de Dijon*: Der Bundesrat schlug 2005 vor, für die vom Konformitätsabkommen nicht erfassten Produkte die Zulassungsentscheide durch EU-Mitgliedstaaten zu übernehmen. Nur wenn die Schweiz der EU beitritt oder dies bilateral geregelt wird, haben die EU-Mitgliedstaaten auch die Zulassungsentscheide der Schweiz zu akzeptieren.
2. *Beseitigung weiterer technischer Handelshemmnisse, Zulassung von Parallelimporten und regionale Patentschöpfung*: Der Marktzutritt der Schweiz zum EU-Binnenmarkt verbessert sich insgesamt deutlich, wodurch sich zusätzliche Exportchancen für die Schweizer Exportindustrie ergeben. Die SP hat in diesem Bereich unabhängig vom EU-Beitritt Massnahmen gefordert, um Preissenkungen zu erzielen.¹¹¹
3. *Wegfall der Zollabfertigung*: Der Wegfall von Zollformalitäten im Warenverkehr mit der EU führt zu weiteren deutlichen Exporterleichterungen. Zudem entfallen an der Grenze Störpotenziale. Die Aussenwirtschaftspolitik der EU ist zunehmend an globalen Erfordernissen orientiert. Spezifische Bedürfnisse der Schweiz werden teilweise erst nach entsprechenden Interventionen berücksichtigt. Vorfälle wie im Jahre 2005, als die EU auf die neue 24-Stunden-Voranmelde-Regel der US-Zollabfertigung reagierte und damit vorübergehend die Zollabfertigung mit der Schweiz erschwerte, sind dann ausgeschlossen.

111 Vgl. Kapitel 3.2, Abschnitte B, C, D und E dieser Plattform.

4. *Wettbewerbsrecht*: Die SP hat sich seit jeher gegen private Monopolverrenten, Kartelle und andere Formen des Marktmachtmissbrauchs auf Kosten der Konsumenten und Konsumentinnen ausgesprochen. Monopolverrenten öffentlicher Unternehmen können nur dann legitim sein, wenn sie zur Finanzierung anderer wichtiger, aber betriebswirtschaftlich unrentablen service public Leistungen dienen. Das griffigere Wettbewerbsrecht der EU, das die Schweiz bei einem Beitritt übernimmt, wird von der SP deshalb begrüsst.

Schwer vorhersehbar sind die weiteren Entwicklungen im Bereich gentechnisch veränderter Lebensmittel (GVO) und von hormonbehandeltem Fleisch. Die USA haben die EU vor dem WTO-Schiedsgericht verklagt, um freieren Zugang für ihre Gentech-Produkte zu erzwingen. Verliert die EU das Verfahren, so könnte dies – mit oder ohne EU-Beitritt – auch die Schweiz unter Druck bringen. Die selbstbewusste, auf Vorsicht beruhende Politik der EU würde einen weiteren Rückschlag erleiden. Bereits vor sieben Jahren verlor die EU auch den Rechtsstreit um das Hormonfleisch. Die EU hält zwar, trotz WTO-Urteil, weiter an ihrem Importverbot für US-Hormonfleisch fest. Sie muss dafür aber jährliche Strafzölle in der Höhe von 117 Mio. Dollar bezahlen. Die Schweiz geht beim Hormonfleisch weniger weit als die EU, schloss sich deren Importverbot nie an und verlangt lediglich eine Deklaration.

E. Forderung der SP Schweiz

1. Unabhängig von der Frage des EU-Beitritts der Schweiz ist der Wille der Schweizer Bevölkerung zu respektieren, über Lebensmittel ohne gentechnische Veränderungen und Fleisch ohne Hormone zu verfügen.
2. So wie in der EU muss auch in der Schweiz die Information der Konsumentinnen und Konsumenten deutlich verbessert werden. Die Rückverfolgbarkeit eines Produkts muss gewährleistet sein.
3. Damit wir in Wahrnehmung unserer Verantwortung konsumieren können, muss die Herstellung jeder Ware oder Dienstleistung sozialen und ökologischen Kriterien genügen. Diese Kriterien können durch Labels gewährleistet werden, aber auch und insbesondere durch entsprechende gesetzliche Vorschriften auf europäischer Ebene (Arbeitsbedingungen, Umweltschutz usw.).
4. Mit den in Kapitel 9.6 E (Verkehr) geforderten Massnahmen muss gewährleistet werden, dass das teilweise groteske Ausmass von Warentransporten quer durch ganz Europa und wieder zurück aus umweltpolitischen Gründen vermindert wird.

8.2 Gemeinsame Agrarpolitik

A. Vereinheitlichte Politik und Gemeinsamer Markt

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)¹¹² der Europäischen Gemeinschaft beruht auf der Kombination eines europäischen Binnenmarktes für Agrarprodukte mit einer starken administrativen – in diesem Fall supranationalen – Marktregulierung und -steuerung und, als zweite Säule, auf Massnahmen der Sozial- und Strukturpolitik für den ländlichen Raum. In den weiteren Zusammenhang der GAP gehört auch die generelle Politik der EU zum Abbau regionaler, sozialer und wirtschaftlicher Disparitäten (dazu Kapitel 8.4).

Damit die Kombination von Freihandelsprinzip mit stark regulatorischen Elementen funktionierte, vergemeinschaftete die Gemeinschaft Anfang der 1960er Jahre gleichzeitig mit dem gemeinsamen Markt für Landwirtschaftsprodukte auch die Agrarpolitik der Mitgliedsländer, d.h. die EU-Länder traten ihre agrarpolitischen Kompetenzen an die Organe der Gemeinschaft ab. Das umfasst die zentrale Finanzierung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und die Zuständigkeit der Kommission und des Ministerrats – nach Anhörung des Parlaments – über die Grundsätze der Agrarpolitik und die 22 Marktordnungen zu entscheiden, die unionsweit 22 Märkte regulieren (Milcherzeugnisse, Rindfleisch, Schweinefleisch, Schaf- und Ziegenfleisch, Geflügelfleisch, Eier, Trockenfutter, Getreide, Reis, Saatgut, Zucker, Wein, Obst und Gemüse, Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, Bananen, Olivenöl und Tafeloliven, Waren der Blumenzucht, Rohtabak, Flachs und Hanf, Hopfen, Erzeugnisse der Fischerei und Fette). Damit erfasst die Gemeinschaft rund 90% der landwirtschaftlichen Produktion. Keine gemeinschaftliche Marktordnung gibt es etwa für Alkohol und Kartoffeln. Die Marktordnungen sorgen einerseits für den unionsweiten diskriminierungsfreien Marktzutritt dieser Produkte. Andererseits regeln sie deren Preise, Quoten, Abnahmegarantien, Vermarktungsmassnahmen, Methoden zur Stabilisierung von Ein- und Ausfuhren sowie Zölle gegenüber Drittstaaten.

Prägender Ausgangspunkt der Gemeinsamen Agrarpolitik bildete in den 1950er Jahren eine hartnäckige Lebensmittelknappheit und der Wille, sich von US-Importen zu emanzipieren. Hauptziel war zunächst, die *landwirtschaftliche Produktion auszuweiten*. Hinzu kam das gesellschaftspolitische Anliegen, mit administrativ gestützten Marktordnungen den Landwirten den *Anschluss an die allgemeine Einkommensentwicklung* zu ermöglichen. Praktisch von Beginn weg herrschte aber nicht Knappheit, sondern ein gewaltiger Produktionsüberschuss. Er führte im Agrarhaushalt zu anhaltenden Ausgabensteigerungen; trotzdem nahmen die Einkommensunterschiede zwischen bäuerlicher und nichtbäuerlicher Bevölkerung zu.

In den 1980er Jahren begann die Gemeinschaft deshalb, die Milch- und Getreideproduktion zu begrenzen und führte Flächenstilllegungsprogramme durch. Die *konzeptionelle Wende* kam vor dem Hintergrund des Binnenmarktprogramms von 1986 und den damaligen GATT-Verhandlungen mit der 1992 verabschiedeten Mac-Sharry-Reform. Es erfolgte der Übergang von der Stützung der Agrarpreise zu den Direktzahlungen. Seither nähert die EU die Agrarpreise schrittweise dem niedrigeren Niveau ausserhalb der Gemeinschaft an und sichert die Einkommen der Landwirte zunehmend durch produktionsunabhängige Betriebs-, Flächen- und Tierprämien. Die Interventionspreise etwa bei Getreide und Rindfleisch gingen stark zurück. Um die Anzahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft zu vermindern und durch al-

112 Rechtsgrundlage bilden Art. 32–38 EG-Vertrag.

ternative Nutzungsformen zusätzliche Wertschöpfungsmöglichkeiten im ländlichen Raum zu schaffen, förderte die Gemeinschaft Aufforstungen, legte weitere landwirtschaftliche Flächen still und begünstigte finanziell Bauern, die vorzeitig in den Ruhestand gingen. Es gelang so, die Interventionslager für Butter, Milch und Weizen abzubauen und einen Beitrag zur Erhöhung des Weizenpreises auf den internationalen Märkten zu leisten. Mit der Reform von 1992 waren zudem erstmals Zielsetzungen bezüglich des Umweltschutzes verknüpft.

Die *grundsätzliche Neuorientierung* der GAP leitete EU-Kommissar Franz Fischler 1997 mit dem agrarpolitischen Konzept *Agenda 2000* ein, die der Europäische Rat in Form von etwa zwanzig Rechtstexten in Kraft setzte. Aufgrund von WTO-Abkommen werden Preisgarantien, Exportsubventionen und Zölle schrittweise abgeschafft. Im Zuge der Lissabon-Strategie soll der EU-Haushalt statt auf Agrarsubvention vermehrt auf produktivere Ausgaben wie Bildung und Forschung ausgerichtet werden. Die Abnahmequoten werden schrittweise erhöht und so die Stützpreise gesenkt, bei Rindfleisch rund um 30%, Milch um 28% und Getreide um 20%. Der Einkommensverlust wird durch Direktzahlungen, die nun gänzlich von der produzierten Menge entkoppelt sind, teilweise ausgeglichen. Eine einheitliche Betriebsprämie ersetzt die bisher im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisationen erfolgten Zahlungen. Im Unterschied zu diesen ist die Betriebsprämie mit der WTO (Green box) vereinbar.

Noch stärker als zuvor bindet die EU die Betriebsbeiträge an *Umweltauflagen* («Öko-Konditionalität»). Die Direktzahlungen dienen als Steuerungsinstrument, das Anreize für eine ökologische Bewirtschaftung schafft. Weitere Auflagen betreffen die Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und -schutz sowie Betriebssicherheit. Die Agenda 2000 sieht die Aufgabe der Landwirte vorab in der Landschaftspflege; erst als sekundäres Ziel wird die Produktion von Lebensmitteln genannt. Verstossen Landwirte gegen geltende Tier-, Umwelt- oder Arbeitsschutzauflagen, müssen sie mit Kürzungen bis zu einem Viertel der Prämien rechnen.

Als Kompensation für die Preissenkungspolitik wird die *Entwicklung des ländlichen Raums* zu einem eigenständigen zweiten Pfeiler der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) fördert wertschöpfungsintensive nichtlandwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen und alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für Landwirte. So werden den Bauern Investitionen für rationellere Betriebsstrukturen, für Betriebsberatungen, nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten (Tourismus, Gewerbe) und Berufsbildung sowie der Vorruhestand finanziert.¹¹³

Durch die Massnahme, die Preise zu senken und hohe Qualität zu fördern, soll nicht nur die Überproduktion verringert, sondern auch Lebensmittelskandale wie BSE und die Maul- und Klauenseuche verhindert werden. Die Preissenkungen steigern generell die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft auf dem Binnenmarkt und auf den internationalen Märkten.

Mit der Verringerung der teuer produzierten Agrarüberschüsse werden auch entwicklungspolitische Ziele erreicht. Die Europäische Gemeinschaft setzte ihre Überschüsse während Jahrzehnten zu Dumpingpreisen auf dem Weltmarkt ab und zerstörte so lokale Märkte in armen Ländern. Die Folgeprobleme für die Ökologie und die Welternährungssituation waren verheerend. Hört in der Gemeinschaft die Überschussproduktion auf, fallen auch die Folgeprobleme weg. Mit der Annäherung der Binnenmarktpreise an die Weltmarktpreise kann die EU zudem ihren traditionell hohen Aussenschutz abbauen.

113 Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, 21. 6. 2005, vgl. <http://www.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60026.htm> und <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60002.htm>.

B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU

Es sind die Einzelstaaten, die im Rahmen der erwähnten 22 Marktordnungen dafür sorgen, dass in dem an garantierte Preise gekoppelten Abnahme- und Verwertungssystem der Richtpreis gehalten und die Märkte stabilisiert wurden. Die Agrarpreise sind deshalb nicht europaweit gleich. Vielmehr werden sie regional sehr unterschiedlich festgelegt. Die Agenda 2000 hat die Dezentralisierung des Vollzugs noch verstärkt. Den Mitgliedstaaten steht es im Rahmen der Direktzahlungen frei, den Landwirten zusätzliche Zahlungsansprüche zuzuteilen. Zudem besitzen die Mitgliedstaaten über struktur- und regionalpolitische Instrumente einen erheblichen nationalen Gestaltungsspielraum – dies immer unter der Voraussetzung, dass die Massnahmen nicht diskriminierend ausgestaltet sind. Im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten sind zudem nicht harmonisierte Bereiche wie das Bodenrecht, die Waldgesetzgebung und Teile der Regionalpolitik verblieben.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU hat nicht zur Folge, dass die Landwirtschaft in den 25 Mitgliedsländern gleich ausgestaltet wäre. Betriebsgrösse, Produktionsweise und Preise sind von EU-Mitgliedland zu EU-Mitgliedland und von EU-Region zu EU-Region weiterhin äusserst unterschiedlich. So sind – um eher überraschende Vergleiche heranzuziehen – die Milch produzierenden Betriebe in Österreich und in Polen generell deutlich kleiner als jene in der Schweiz, oder das Milchpreisniveau in Oberitalien liegt sogar leicht über dem schweizerischen. Unter voller Ausschöpfung des nationalen Handlungsspielraums können auch innerhalb der EU sehr unterschiedliche Formen der Landwirtschaft erhalten und weiterentwickelt werden. Wenn gesagt wird, in der EU seien die Betriebsflächen und die Tierbestände grösser, der Grad der Spezialisierung ausgeprägter und Kosten und Preise tiefer als in der Schweiz, so muss deshalb stets bedacht werden, dass es sich dabei um Durchschnittswerte handelt und solche Zahlenvergleiche den jeweiligen Produktionskontext (Qualität, Produktionskosten, Vorschriften, Marktverhältnisse) ausblenden.

Die nach wie vor hohen Agrarausgaben der Gemeinschaft sind zwischen den Mitgliedstaaten stark umstritten. Klar ist das grundsätzliche Ziel, die Agrarausgaben zu senken und so vermehrt Mittel für Bildung und Forschung freizusetzen. Im Budget 2006 sind für Direktbeihilfen und Marktstützungsmassnahmen 42,9 Mrd. € (38% des Gesamthaushaltes) und für die Entwicklung des ländlichen Raumes 11,8 Mrd. € (10,6%) vorgesehen. Die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen beansprucht damit weiterhin über 49% des Gesamthaushaltes der EU von 111,9 Mrd. € (2006). Netto-Zahler, deren Landwirtschaft unterproportional gefördert wird – etwa Dänemark, Deutschland, Grossbritannien – wollen den Agrarhaushalt stärker kürzen, Netto-Empfänger wie Frankreich, Spanien oder Polen mindestens stabilisieren.

C. Die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen eines EU-Beitritts der Schweiz

Aufgrund der seit 1992 (Siebter Landwirtschaftsbericht des Bundesrates) konsequent verfolgten Reformpolitik haben sich die Beitrittshürden der Schweiz im Landwirtschaftsbereich stark abgebaut. Genauso wie die EU passt sich die Schweiz schrittweise an die globalisierten Märkte für Landwirtschaftsprodukte an. Mit dem Abschluss des Landwirtschaftsabkommens mit der EU im Rahmen der Bilateralen I und dem Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte im Rahmen der Bilateralen II verringern sich die Beitrittshürden im Bereich der Landwirtschaft von Jahr zu Jahr zusätzlich. Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Agrarpolitik 2011 verbessert sich die Beitrittsfähigkeit der Landwirtschaft weiter.

In der Schweiz traten – parallel zur ähnlich ausgerichteten Mac-Sharry-Reform in der EU – ab 1992 schrittweise Direktzahlungen an Stelle von Preisgarantien und Zöllen. 1996 stimmte

das Schweizer Volk einem neuen Verfassungsartikel zu, der als Voraussetzung für die Entrichtung von Direktzahlungen einen ökologischen Leistungsnachweis verlangt. Die Schweiz ging damit der EU zeitlich voraus. Mit der Agenda 2000 entkoppelte die EU die Direktzahlungen ebenfalls von der Produktion und band sie an ökologische und weitere Kriterien an. Die EU verfolgt damit ähnliche Ziele wie der seit 1999 in der Schweiz umgesetzte ökologische Leistungsnachweis. Mit dieser Annäherung wird die schweizerische Agrarpolitik auch auf internationaler Ebene gestärkt (Ausbau der Green box in der WTO).

Tritt die Schweiz der EU bei, so ergeben sich weiterhin *bedeutende Veränderungen der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen* der Schweizer Landwirtschaft:

1. Der Grenzschutz gegenüber der EU entfällt, und die Regulierung der Landwirtschaft geht von der Schweiz auf die EU über. Die Schweiz übernimmt die 22 Marktordnungen der EU, die die erwähnten 22 Märkte unionsweit einheitlich regulieren.
2. Die Schweiz übernimmt gegenüber Drittstaaten den (verbliebenen) EU-Aussenschutz.
3. Die Schweiz nimmt an den EU-Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums teil.

Die *konkreten Auswirkungen auf die Schweizer Agrarwirtschaft* sind je nach Beitrittszeitpunkt und je nach Produktbereich aber höchst unterschiedlich ausgestaltet:

- Bei folgenden Produkten ist der Schweizer Markt *bereits vollständig geöffnet* und führt ein EU-Beitritt zu keinen zusätzlichen wirtschaftlichen Veränderungen mehr:
 - a. *Käsemarkt*: Aufgrund der Bilateralen I gegenüber der EU ab 2007 voll geöffnet.
 - b. *Zierpflanzen, Zitrusfrüchte und Pilze*: Geöffnet mit den Bilateralen I.
- Bei folgenden Produkten gibt es mengenmässige Einfuhrbeschränkungen, die schrittweise abgebaut werden. Der Wettbewerbsdruck steigt und die Produzentenpreise sinken:
 - a. *Schweine-, Rind- und Kalbfleisch*. Die durchschnittlichen EU-Produzentenpreise machen heute bei diesen Fleischsorten rund 40 bis 60% derjenigen in der Schweiz aus. Mit dem Reformpaket Agrarpolitik 2007 führte die Schweiz 2003 die Versteigerung von WTO-Zollkontingenten für Fleisch (inkl. Schaf- und Ziegenfleisch) ein. Damit werden Monopolrenten abgebaut und nähern sich die Schweizer Fleischpreise jenen in der EU weiter an.
 - b. *Obst, Gemüse, Schnittblumen*: Bei diesen Produkten ist die Einfuhr saisonal frei. Im Falle eines EU-Beitritts fällt der Importschutz auch während der inländischen Haupterntezeit. Stark betroffen wäre der Tomatenanbau; hier sind die Schweizer Produzentenpreise rund drei Mal höher als in der EU. Konzentriert sich das Schweizer Obst und Gemüse konsequent auf Bioqualität, so wird es auch zu Preisen, die über dem EU-Durchschnitt liegen, seinen Absatz finden.
 - c. *Getreide*: Der Brotgetreidemarkt ist seit dem 1. Juli 2001 liberalisiert. Die Einfuhr ist aber weiterhin über Zollkontingente beschränkt. Bei Weizen und Gerste sind die Schweizer Produzentenpreise rund drei Mal höher als in der EU. Der Schweizer Getreidepreis wird auch aufgrund neuer WTO-Abkommen fallen. Der Schweizerische Getreideproduzentenverband fordert, dieser Herausforderung mit der Einführung der sektoriellen Bio-Bewirtschaftung im Getreideanbau zu begegnen.
- Bei folgenden Produkten gibt es zolltarifarisches Einfuhrbeschränkungen, die aber ebenfalls schrittweise abgebaut werden:
 - a. *Milch*: Die Schweizer Milchproduktion deckt die Inlandnachfrage. Der Grenzschutz stützt den gegenüber der EU höheren Schweizer Milchpreis. Dieser nähert

sich jenem in der EU aber fortlaufend an. Betrug 1992 die Differenz beim Milchpreis rund 50 Rappen pro Kilogramm Milch, ist sie heute 30 Rappen (-40%). 2003 beschloss das Parlament mit der AP 2007, die Milchkontingentierung bis 2009 ganz aufzuheben. Auch bei einer vollständigen Marktöffnung gegenüber der EU kann der Schweizer Milchpreis ein höheres Niveau aufweisen als im EU-Durchschnitt, wie die grosse Streuung des Milchpreises innerhalb der EU zeigt.

- b. *Zucker*: Die Schweizer Zuckerproduktion deckt die Netto-Inlandnachfrage. Zuckerrüben haben zudem in der Fruchtfolge eine wichtige Funktion. Die Schweizer Produzentenpreise für Zuckerrüben sind rund doppelt so hoch wie in der EU. Die Differenz wird sich ab Juli 2006 vergrössern, weil die EU ihre bisher vom Weltmarkt völlig abgeschottete Zuckerproduktion weniger schützen und die Preise um 36% senken wird. Der Bundesrat sieht im Reformpaket Agrarpolitik 2011 vor, die heutigen Verarbeitungsbeiträge durch Anbaubeiträge zu ersetzen.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Es ist aus Sicht der SP richtig, den laufenden Strukturwandel in der Landwirtschaft kontinuierlich und sozial verträglich voranzutreiben, die Marktstützungen abzubauen und konsequent durch ökologisch gebundene Direktzahlungen zu ersetzen. Diese Politik hat Vorteile für den Landschaftsschutz, für die Umwelt, für die Konsumenten und Konsumentinnen und für die Fähigkeit der Schweiz, internationale Abkommen abzuschliessen. Sie senkt auch Hürden für einen Beitritt zur EU. Sollten zum Zeitpunkt des Beitritts die Reformen in der Schweiz noch nicht genügend weit fortgeschritten sein, können Übergangsfristen sicherstellen, dass der Strukturwandel weiterhin schrittweise und sozialverträglich stattfinden kann.

Die Schweiz hat – als im Vergleich zur EU oder den USA kleine Handelsmacht – bei WTO-Verhandlungen nur einen sehr begrenzten Einfluss. Als EU-Mitglied könnte sie ihre Interessen im Agrarbereich nicht nur innerhalb der Gemeinschaft einbringen, sondern die EU-Position in WTO-Verhandlungen mitgestalten. Die Marktöffnungen finden vorab auf globaler Ebene statt. Will sich die schweizerische Landwirtschaft vor dieser Konkurrenz schützen, kann sie das im Rahmen der EU eher bewerkstelligen als ausserhalb. Dabei stellt sich die Frage, ob und in welchem Mass ein solcher Schutz tatsächlich opportun ist.

Ein Vergleich mit Österreich weist auf die hohe Parallelität der Reformpolitik in der Schweiz und in der EU hin. Zwischen 1990/92 und 2003 ging in Österreich, das 1995 einen EU-Beitritt zu verkräften hatte, die Anzahl Betriebe um 32% zurück, in der Schweiz um 29%, d.h. nahezu gleich stark. Der Anteil von Betrieben unter 20 Hektaren ging in Österreich von 73% auf 65% zurück, in der Schweiz etwas stärker von 85% auf 70%. Die österreichische Landwirtschaft entwickelte sich aber gegenüber jener in der Schweiz in einem Punkt sehr unterschiedlich: das durchschnittliche Einkommen pro Familienarbeitskraft schnellte in Österreich von 1995 bis 2003 um 30% nach oben, in der Schweiz aber nur um 16%. Die Gründe für den österreichischen Erfolg sind die Zahlungen aus Brüssel und die Ausdehnung der Produktion: Österreich realisierte vorab im Milch- und Fleischsektor die neuen Absatzchancen auf dem Gemeinsamen Markt.

Auch die Schweizer Landwirtschaft muss aus ihrer defensiven Haltung herausfinden und die Chancen, die mit den offensichtlichen Risiken verbunden sind, offensiv packen. Das heisst vor allem, dass sie ihre Wertschöpfung im Inland wie auch auf den neu zu erschliessenden Auslandmärkten mit naturnahen Produkten von hoher Qualität erhöht. Tiefere Produzentenpreise bedeuten auch grössere Chancen im Export, der heute noch einen zu kleinen Anteil

ausmacht. Die qualitativ hochstehenden Landwirtschaftsprodukte der hiesigen Bauern, zum Beispiel Käse, können bei entsprechender Vermarktung auf dem Europäischen Markt guten Absatz finden. Der Bundesrat hat durch eine enge Anlehnung der Bio-Verordnung an das Gemeinschaftsrecht und das Äquivalenzabkommen (Bilaterale I) bereits dafür gesorgt, dass hochwertige Bioprodukte grenzüberschreitend gehandelt und in der EU erleichtert abgesetzt werden können.

Entscheidend wird sein, dass die Schweiz die geeigneten Massnahmen frühzeitig und entschieden genug ergreift. Gelingt dies, dann werden die Konsumenten und Konsumentinnen bei einem EU-Beitritt von weiter sinkenden Preisen für qualitativ hochwertige Nahrungsmittel profitieren und die Landwirtschaftsbetriebe in der Schweiz trotz sinkender Produzentenpreise ihre multifunktionalen Aufgaben – auch zugunsten des Landschaftsschutzes und der Erhaltung der Biodiversität – wahrnehmen können.

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Anlässlich von Beitrittsverhandlungen muss der Bundesrat für die verschiedenen Agrarmarktordnungen der EU differenzierte und ausreichend lange Übergangsfristen durchsetzen, damit der Strukturwandel in der Schweizer Landwirtschaft weiterhin kontinuierlich und sozial verträglich vorangetrieben werden kann.
2. Auf der Grundlage einer weiteren konsequenten Ökologisierung der Schweizer Landwirtschaft und der Stärkung des Vertrauens der Konsumentinnen und Konsumenten muss die *Marktpräsenz für qualitativ hochstehende Schweizer Landwirtschaftsprodukte in der EU* deutlich erhöht werden. Österreich hat vordemonstriert, dass sich damit für die eigene Landwirtschaft viel herausholen lässt. «Swiss Garantie» muss für hochwertige, umweltschonend und garantiert gentechnikfrei hergestellte Nahrungsmittel stehen, für die europaweit eine steigende Nachfrage besteht. Für biologische Produkte bestehen in der EU grosse Marktchancen, die rasch wahrgenommen werden müssen. Dazu gehört eine umfassende Deklarationspflicht über Herkunft, Zusammensetzung und Qualität der Produkte.
3. Die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz kann durch *Kostensenkungen bei den Vorleistungen* bedeutend gehoben werden. Für landwirtschaftliche Maschinen, weitere Ausrüstungsgüter, Einrichtungen und Produktionsmittel, bei denen das Preisniveau in der Schweiz heute sehr viel höher als in der EU ist, können bei einem EU-Beitritt bedeutende Einsparungen realisiert werden. Diese müssen zu einer Senkung der Inputkosten, nicht aber zum vermehrten Einsatz von Hilfsstoffen führen. Lässt der Bundesrat Parallelimporte zu, können diese Einsparungen schon vor einem EU-Beitritt die Wirtschaftlichkeit der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe erhöhen.
4. Die mit der EU-Politik kompatible *Umlagerung der Marktstützungen in ökologisch gebundene Direktzahlungen* muss weitergeführt und der Beitrag der Landwirtschaft zur Erhaltung und Förderung des Landschaftsschutzes und der Biodiversität zu einem zentralen Pfeiler der Agrarpolitik ausgebaut werden. Der Bundesrat soll durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass anlässlich eines EU-Beitritts die auf einem ökologischen Leistungsnachweis beruhenden Direktzahlungen der Schweiz mindestens auf derselben Höhe wie vorher weiter ausgerichtet werden.

8.3 Personenfreizügigkeit

A. Von der Personenfreizügigkeit zu den Sozialrechten und der Unionsbürgerschaft

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und DienstleistungserbringerInnen sowie das Niederlassungsrecht der Selbständigen gehört seit den Römer Verträgen zu den «Grundlagen der Gemeinschaft», wie das betreffende Kapitel im EWG-Vertrag von 1957 überschrieben war. Ziel war und ist die Sicherung des «Marktzugangs» für die Menschen, also die Beseitigung von Hindernissen, die der Mobilität der Arbeitenden entgegensteht. Diese Freizügigkeit sollte immer unter den Bedingungen der Freiheit und Würde gewährleistet werden. Die gemeinschaftlichen Massnahmen zur Realisierung der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit weiteten sich deshalb schrittweise auf sozialpolitische, grundrechtliche und staatsbürgerliche Aspekte aus.

Der Europäische Rat war 1957 beauftragt, bereits unmittelbar nach Inkraftsetzung des Vertrags mit qualifiziertem Mehr alle Massnahmen zu beschliessen, die zur Gewährleistung der Freizügigkeit der Arbeitnehmenden notwendig waren. Dazu gehörte die Abschaffung der auf Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen sowie die grenzüberschreitende Sicherung aller Ansprüche an die (weiterhin national organisierten) Sozialversicherungen.¹¹⁴ Die solchermaßen definierte Freizügigkeit der Arbeitnehmenden war bereits 1968 verwirklicht. Der Diplomat, Wissenschaftler und Publizist Hans von der Groeben sah darin die Wiederherstellung von Freiheitsrechten, die im 19. Jahrhundert ein erstes Mal erkämpft worden waren.

Der Europäische Gerichtshof trug durch eine *extensive Auslegung der Nichtdiskriminierung* zur Definition und Durchsetzung der Freizügigkeit bei und öffnete den europäischen Wanderarbeitenden auch Tätigkeiten, die in manchen Mitgliedstaaten traditionell den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten waren, so im Bereich Schulwesen, Gesundheit, Staatsunternehmen und Transport. Auch bei der Konkretisierung und Weiterentwicklung der *Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit* spielte der Europäische Gerichtshof eine Schlüsselrolle.¹¹⁵

1989 fassten 11 der damals 12 Mitgliedstaaten – Grossbritannien scherte unter Margret Thatcher aus – die *Rechte der Arbeitnehmenden* in Bezug auf Lebens- und Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit in der «Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmenden» zusammen. Zur Verwirklichung der sozialen Grundrechte legte die Charta auf Gemeinschaftsebene nebst anderem das Prinzip der Subsidiarität und der Wahrung der nationalen Vielfalt im Arbeitsrecht fest. 1997 integrierten die EU-Staaten – einschliesslich Grossbritannien, wo wieder Labour an der Macht war – die Charta in den Vertrag von Amsterdam. Art. 136 Abs. 1 EG-Vertrag bezieht sich explizit auf die Sozialcharta des Europarates von 1961 und auf die Charta der sozialen Grundrechte der EU von 1999 und umschreibt die Ziele der gemeinschaftlichen Sozialpolitik wie folgt: «die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.»

114 Zur daraus abgeleiteten Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vgl. Kapitel 7.3.

115 Vgl. Leitfaden für die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zu den Artikeln 43 ff EG-Vertrag: Niederlassungsrecht, und zu den Artikeln 49 ff EG-Vertrag: Der freie Dienstleistungsverkehr, 2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/principles_de.htm.

Der Schritt vom *Abbau von Hindernissen zur Gewährleistung der Freizügigkeit* hin zu *positiven Massnahmen zur Stärkung der sozialen Grundrechte* bildet sich im Vertrag von Amsterdam auch in Art. 141 über die Gleichstellung von Frauen und Männern ab; gemäss Art. 141 Abs. 4 darf der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben *spezifische Vergünstigungen zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn zu ergreifen.*

Die Gemeinschaft erliess zur Verwirklichung dieser Ziele u. a. folgende Massnahmen:

- Arbeitnehmende haben das Recht, ihre *Familienangehörigen nachzuholen* und gemeinschaftsweit *ihre gewerkschaftlichen Rechte* wahrzunehmen (Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und Nr. 312/76). Sie haben das Recht, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben (Verordnung (EWG) Nr. 1251/70). Das *Bleiberecht* erstreckt sich dabei grundsätzlich auch auf Selbständige und ihre Familienangehörigen (Richtlinie 75/34/EWG, neu geregelt in Richtlinie 2004/38/EG).
- Arbeitnehmende und ihre Familienangehörigen brauchen hierbei *lediglich einen gültigen Personalausweis oder Reisepass* vorzulegen; beim Grenzübertritt ist kein Sichtvermerk oder gleichwertiger Nachweis erforderlich (Richtlinie 2004/38/EG).
- Im Jahre 2000 setzte sich der Europäische Rat im Rahmen der Lissabon-Strategie das Ziel, vor 2010 zur *Vollbeschäftigung* zurückzukehren, d. h. die Beschäftigungsquote der EU auf 70%, die Beschäftigungsquote von Frauen auf über 60% und jene von älteren Menschen auf 50% anzuheben. Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) ergänzt das Handeln der Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Ihr liegen Koordinierungsverfahren zugrunde, die für die Festlegung und Umsetzung gemeinschaftlicher Politiken und Massnahmen gelten.
- Das europäische *Netzwerk für Beschäftigung und Mobilität der Arbeitnehmenden* (EU-RES) stellt den transnationalen, interregionalen und grenzüberschreitenden Austausch von Stellenangeboten und -gesuchen sowie den Informationsaustausch über die Lebensbedingungen und den Erwerb von Qualifikationen sicher (Entscheidung (EG) Nr. 8/2003).
- Der *Aktionsplan für Qualifikation und Mobilität* gewährleistet die Freizügigkeit mit Massnahmen für die unionsweite lebenslange Qualifizierung der Arbeitnehmenden, indem er unabhängig vom Alter der Geförderten den Zugang aller zu Bildung, Ausbildung und den kostenfreien Erwerb von Schlüsselfertigkeiten erleichtert.¹¹⁶ Mit dem Aktionsplan führte die EU zudem die unionsweit gültige Krankenversicherungskarte ein (KOM(2002) 72 endg.).
- Die Richtlinie 96/71/EG über die *Entsendung von Arbeitnehmenden* im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen legt die Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmende fest, um die Gefahr von deren Ausbeutung und – im Zielland – von Lohndruck und Sozialdumping zu mindern) (zum Schutz der Arbeitnehmenden siehe auch Kapitel 7.4).

116 Das strategische Ziel von Lissabon, Europa zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wissensgesellschaft der Welt zu machen, schloss die Erarbeitung konkreter Strategien und praktischer Massnahmen mit ein, um die lebenslange Weiterbildung für alle zu ermöglichen. Vgl. die Mitteilung der Kommission «Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen» (KOM(2001) 687 endg.) und Kapitel 7.6.

- Damit die einzelstaatlichen *Regelungen über die beruflichen Qualifikationen* die Freizügigkeitsrechte nicht beeinträchtigen, erliess die Gemeinschaft zahlreiche Regelungen, die die *gegenseitige Anerkennung der beruflichen Qualifikationen* zwischen den Mitgliedstaaten garantieren, darunter
 - sektorale Richtlinien für die automatische Anerkennung von Berufsqualifikationen im Bereich der Gesundheitsberufe (ÄrztInnen, KrankenpflegerInnen, TierärztInnen, ApothekerInnen, ZahnärztInnen, Hebammen) sowie für den Beruf der ArchitektInnen;
 - drei Richtlinien des «Allgemeinen Systems», die auf alle Berufe Anwendung finden, deren Aufnahme oder Ausübung reglementiert ist;
 - zwei Richtlinien anwendbar auf den Beruf des Rechtsanwalts, welche die Dienstleistungserbringung bzw. die Niederlassung unter der Berufsbezeichnung des Herkunftslandes regeln.
- In ihrer Mitteilung über *Einwanderung, Integration und Beschäftigung* (KOM(2003) 336 endg.), dem Grünbuch «Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen» (KOM(2005) 94 endg.) und dem Grünbuch über die Zulassung von WirtschaftsmigrantInnen aus Drittländern zeigte die Kommission auf, dass ab 2010 aufgrund der demografischen Entwicklung die Zahl der Erwerbstätigen in der EU-25 zurückgehen und zwischen 2010 und 2030 voraussichtlich um rund 20 Millionen schrumpfen wird. Sie fordert, erleichtert WirtschaftsmigrantInnen aus Drittländern zuzulassen und dafür vereinheitlichte gemeinsame Regeln und Kriterien festzulegen.¹¹⁷
- *Diskriminierung* wegen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung behindert die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit durch die Arbeitnehmenden und ihre Familienangehörigen; die Integration der Arbeitnehmenden, die ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen, und ihrer Familie im Aufnahmestaat kann durch derartige Diskriminierung stark beeinträchtigt werden. Es ist aus der Sicht der Gemeinschaft unabdingbar, solche Diskriminierungen zu verbieten. Instrumente bilden die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/87/EG über das Verbot unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierungen und Belästigungen sowie die Rahmenstrategie der Kommission für eine positive und aktive Förderung der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit (KOM(2005) 224) u.a. durch Verbreitung von Informationen, Sensibilisierung, Weitergabe von Erfahrungen, Weiterbildung und Gewährleistung des Zugangs zur Gerichtsbarkeit .
- Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schliesst die *vollständige und tatsächliche Integration* der Wanderarbeitnehmenden und ihrer Familienangehörigen mit ein. Eine vollständige Integration der Familienangehörigen setzt eine wirkliche rechtliche Integration voraus. Neben Massnahmen im Bereich des Zivilrechts – so zur Stärkung der Rechte der Kinder in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung oder Entscheidungen in Ehesachen – führte die Union 1992 mit dem Vertrag von Maastricht zur Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten die *Unionsbürgerschaft* ein. Unionsbürger und Unionsbürgerin ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft verhilft unionsweit am Wohnsitz zum aktiven und passiven Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament sowie zum Petitionsrecht an dasselbe und ausserdem zum Recht auf Beschwerdeführung an den Europäischen Bürgerbeauftragten. Um dem Ziel einer aktiven und partizipativen eu-

117 Zum Asylrecht und zur Migration aus Drittstaaten vgl. Kapitel 6.5 dieser Plattform.

ropäischen BürgerInnenschaft näher zu kommen, lancierte der Rat 2004 ein Aktionsprogramm zur Förderung der BürgerInnenbeteiligung auf allen Ebenen (2004/100/EG).

B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU

Die gemeinschaftsweite Freizügigkeit der Arbeitskräfte und DienstleistungserbringerInnen sowie das Niederlassungsrecht der Selbständigen sind seit 1968 in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft verwirklicht. Anlässlich der Süd- und der Osterweiterung kam bei den alten Mitgliedstaaten indes jeweils die Befürchtung auf, es könne nach der Erweiterung zu einer massiven Zuwanderung von Arbeitnehmenden aus den neuen Mitgliedstaaten kommen. Mit Schutzklauseln wollten sich die alten jeweils vor befürchteten Störungen durch die neuen Mitglieder schützen. Die Sensibilität der alten Mitgliedstaaten ging jener der neuen klar vor.

Der Beitrittsvertrag, mit dem die EU-15 per 1. Mai 2004 auf 25 Mitgliedstaaten erweitert wurde, trug dieser Besorgnis dadurch Rechnung, dass er für das heikle Thema der Freizügigkeit der Arbeitnehmenden innerhalb der erweiterten Union eine Übergangsregelung vorsah. Die EU-15-Mitgliedstaaten können den Arbeitnehmenden, die aus den neuen Mitgliedstaaten kommen, in vollem Umfang (so Schweden) oder nur teilweise (die meisten anderen) Freizügigkeit gewähren. Sie können diese Freiheit in der Übergangszeit, die am 1. Mai 2004 begann und höchstens sieben Jahre dauern darf, einschränken. Die neuen Mitgliedstaaten erhielten das Recht, im Gegenzug für Arbeitnehmende aus EU-15-Mitgliedstaaten, die derartige Massnahmen eingeführt haben, ebenfalls Einschränkungen vorzusehen. Im Jahr 2006 wird die Kommission einen Bericht vorlegen, auf dessen Grundlage der Rat die bestehenden Übergangsregelungen überprüft. Im Jahr 2009 können die EU-15-Mitgliedstaaten restriktive Massnahmen nur dann für weitere zwei Jahre beibehalten, wenn sie nachweisen können, dass auf dem Arbeitsmarkt erhebliche Störungen bestehen oder drohen. Spätestens 2011, d. h. nach einer siebenjährigen Übergangszeit, geniessen alle Arbeitnehmende, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der erweiterten Union sind, die vollständige Freizügigkeit.

Deutschland und Österreich beanspruchten zusätzlich für sensible Branchen wie das Baugewerbe oder die Gebäudereinigung Sonderklauseln, machten von diesen aber bislang nie Gebrauch. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass nach einer Erweiterung der Trend zur Emigration eher ab- als zunimmt. Je höher das Wirtschaftswachstum in den neuen Mitgliedstaaten ist, desto weniger Arbeitnehmende sind an der Arbeitssuche in anderen Mitgliedstaaten der EU interessiert. So war beim Beitritt Spaniens und Portugals zunächst ebenfalls eine siebenjährige Übergangszeit vorgesehen, diese aber später verkürzt worden.

Einzelne Mitgliedstaaten stellten nicht nur der vollen Freizügigkeit, sondern auch den daraus abgeleiteten gemeinschaftlichen Sozialrechten Widerstände entgegen. Wie erwähnt setzte Margret Thatcher durch, dass die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte von 1989 für Grossbritannien zunächst nicht anwendbar war. Erst eine Labour-Regierung korrigierte 1997 diesen Entscheid und machte den Weg frei, dass die Sozialrechte und -ziele seit dem Amsterdamer Vertrag Grundlage der gesamten Gemeinschaft sind.

Die Hauptverantwortung zur Umsetzung der allgemein gehaltenen sozialen Grundrechte und der sozial- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft liegt weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Diese kommen dieser Verantwortung in sehr unterschiedlichem Masse und mit sehr unterschiedlichem Erfolg nach. Der bei Links- und Rechtsnationalisten verbreitete Diskurs, die Gemeinschaft für die Gesamtheit der sozialen Misere und der in vielen, aber nicht in allen Mitgliedstaaten hohen Arbeitslosigkeit verantwortlich zu machen, lenkt in vielen

Fällen davon ab, dass die dafür hauptverantwortliche nationale Politik der Regierungen in den einzelnen Mitgliedstaaten falsch war und ist.

C. Änderungen bei einem EU-Beitritt der Schweiz

Die Personenfreizügigkeit bildete während Jahrzehnten das Haupthindernis für die Annäherung der Schweiz an die Europäische Gemeinschaft. Diese Hürde ist mit den erfolgreichen Volksabstimmungen über die Bilateralen I (2000, 67.2% Ja) und die Bilateralen II (2005, 56% Ja), die der Erweiterung um 10 Beitrittsstaaten auf die EU-25 gewidmet war, deutlich niedriger geworden. Zum Erfolg an der Urne trugen massgeblich die flankierenden Massnahmen bei, die 1999 die Entsenderichtlinie der EU ins Schweizer Recht übersetzten und welche 2004 gestützt auf die bisherigen Erfahrungen unter dem Druck der Gewerkschaften und der SP deutlich verschärft wurden.

Im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft enthalten sind zudem die gegenseitige Anerkennung der Diplome und Berufszeugnisse und die Koordination für Sozialversicherungsleistungen.

Die von der Schweiz vorgesehene schrittweise und kontrollierte Einführung der Freizügigkeit entspricht weitgehend den Übergangsregelungen, die auch die meisten EU-Mitgliedstaaten vorgesehen haben. In der Schweiz ist zusätzlich vorgesehen, dass im Jahre 2009 das Volk darüber entscheiden kann, ob die volle Freizügigkeit gewährt wird oder ob erhebliche Störungen auf dem Arbeitsmarkt diesem Ziel entgegenstehen. Bei einem Nein der Schweiz zur Personenfreizügigkeit würden allerdings die ganzen Bilateralen I dahinfallen.

Im Falle eines EU-Beitritts hat die Schweiz zusätzlich zu übernehmen:

1. *Es entfällt die 90-Tage-Regelung:* Die von der Schweiz im bestehenden bilateralen Recht festgehaltene Beschränkung der Aufenthaltsdauer von Personen, die Dienstleistungen erbringen, fällt dahin. Heute hat ein/e DienstleistungserbringerIn das Recht, sich in den Gaststaat zu begeben und dort bis zu 90 Tagen pro Jahr bewilligungsfrei eine Dienstleistung zu erbringen. Dieses Recht steht Selbstständigerwerbenden sowie juristischen Personen zu, die ihre Angestellten in den Gaststaat entsenden wollen. Im Gegensatz dazu deckt das EG-Recht die Dienstleistungsfreiheit in einem umfassenden Sinne ab, also ohne Zeitgrenzen und sowohl für die aktive wie auch die passive Dienstleistungsfreiheit.
2. *Stärkung der sozialen Grundrechte:* Die Schweiz übernimmt die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmenden, verpflichtet sich auf die im Vertrag festgehaltenen Sozialziele und ihre Beschäftigungspolitik erhält klare Vorgaben in Bezug auf Vollbeschäftigung und die Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen.
3. *Stärkung der Anti-Diskriminierungspolitik:* Die Politik der Schweiz gegen Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung wird durch klare Rechtsgrundlagen und europaweite Programme deutlich gestärkt.
4. *Stärkung der Integrationspolitik:* Auch die Politik zugunsten einer *vollständigen und tatsächlichen Integration* von Wanderarbeitnehmenden und ihren Familienangehörigen aus EU-Staaten in der Schweiz wird gestärkt und erhält eine klare Rechtsgrundlage. Unionsbürger und Unionsbürgerinnen erhalten in der Schweiz das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen, ebenso Auslandschweizer und -schweizerinnen in der Union.

5. *Stärkung der Stellung von Personen aus Drittstaaten:* Die Schweiz nimmt am europaweiten Dialog über die von der EU-Kommission geforderte Erleichterung der Wirtschaftsmigration aus Drittländern teil und übernimmt die bestehenden grundrechtlichen Bestimmungen der Gemeinschaft über die Rechtsstellung von Personen aus Drittstaaten.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Der EU-Beitritt führt im Bereich der Personenfreizügigkeit, der sozialen Grundrechte und des aktiven und passiven Wahlrecht von Ausländern und Ausländerinnen bei Kommunalwahlen zur Verwirklichung zahlreicher Postulate der SP, die im Rahmen der Innenpolitik mit Ausnahme des Kommunalwahlrechts in einzelnen wenigen Kantonen bisher an den bestehenden bürgerlichen Mehrheiten scheiterten. So lehnte der Nationalrat am 17. Dezember 2004 zum wiederholten Mal die alte SP-Forderung ab, dass die Schweiz zumindest die Sozialcharta des Europarates aus dem Jahre 1961 endlich ratifiziert. Die SP begrüsst ausdrücklich den sozialen Fortschritt, der aus der Verwirklichung der fünf Punkte resultiert, die im Abschnitt C als zwingende Folge eines EU-Beitritts erwähnt werden.

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Der Bundesrat soll im Rahmen von Beitrittsverhandlungen dafür sorgen, dass die Schweiz im Bereich der Personenfreizügigkeit die Übergangsregelungen, die sie mit der EU im Rahmen der Bilateralen I ausgehandelt hat, weiterführen kann.
2. Bund, Kantone und Sozialpartner müssen die bestehenden flankierenden Massnahmen rigoros umsetzen und für deren Weiterentwicklung sorgen mit dem Ziel, jeden Missbrauch der Freizügigkeit, insbesondere Lohn- und Sozialdumping auszuschliessen.
3. Die Schweiz muss die Sozialcharta des Europarates von 1961 unabhängig von der Frage des EU-Beitrittes sofort ratifizieren.

8.4. Wirtschaftliche und soziale Kohäsion und regionaler Ausgleich

A. Ziele der europäischen Regionalpolitik und das Programm für die Jahre 2007–2013

Die europäische Regionalpolitik ist vorab eine Politik der Solidarität. Die Gemeinschaft ergreift Massnahmen, die es den am stärksten benachteiligten Gebieten innerhalb der EU gestatten, ihre Mankos zu überwinden. Im Zeitraum 2000–2006 floss ein Drittel der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Haushaltsmittel der EU (213 Mrd. Euro) in die Regionalpolitik. Zusätzlich zu den Massnahmen der Union setzen die Mitgliedstaaten ihre eigenen regionalen Finanzhilfen ein. Gemeinsame Ziele all dieser Bemühungen sind die Verringerung der Entwicklungsunterschiede innerhalb der EU, die Umstellung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung, die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und die Aufwertung einzelner von sozialem Zerfall bedrohter Stadtteile. Von dieser europäischen Regionalpolitik, die ganz wesentlich zu Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in Europa beiträgt, profitiert in hohem Masse auch die Schweiz.

Die Mitgliedstaaten verhandeln gegenwärtig die Neuausrichtung der Regionalpolitik für den Zeitraum 2007–2013. Grundlage bilden Dokumente, die die Kommission vorbereitet hat. Zentral sind die fünf Verordnungsentwürfe für die Regionalpolitik 2007–2013.¹¹⁸ Zusätzlich unterbreitete die Kommission dem Rat einen Vorschlag für strategische Kohäsionsleitlinien¹¹⁹ sowie Leitlinien für die Gewährung regionaler Beihilfen.

Mit den fünf Verordnungsentwürfen will die Kommission, dass die bisherige Regionalpolitik im Sinne einer Kohäsionspolitik nach 2007 fortgeschrieben wird. Im Vergleich zu heute soll die Regionalpolitik noch stärker auf die ärmsten Mitgliedstaaten und Regionen ausgerichtet werden. Dabei wird der Schwerpunkt auf die neuen Mitgliedstaaten gelegt. Die Kommission betont aber auch die «territoriale Kohäsion»: Es sollen auch künftig alle Regionen der Gemeinschaft im Rahmen der Regionalpolitik beitragsberechtigt sein. Neben der Fortführung der Regionalpolitik schlägt die Kommission vor, die Massnahmen inhaltlich auf die Ziele der Lissabon-Strategie (Wachstum und Beschäftigung, verabschiedet vom Europäischen Rat im März 2000 und revidiert im März 2005) sowie der Göteborg-Deklaration (Nachhaltigkeit; verabschiedet vom Europäischen Rat im Juni 2001) auszurichten. Die Verpflichtung zur Ausrichtung an der Lissabon-Agenda gilt allerdings nicht für die neuen Mitgliedstaaten. Zudem sollen die Finanzierungsinstrumente von gegenwärtig neun auf drei reduziert und die ganze administrative Abwicklung vereinfacht werden.

Die Regionalpolitik ist eines jener Politikfelder der Gemeinschaft, das die Bürgerinnen und Bürger der EU sehr direkt betrifft und das der EU in den von diesen Investitionen profitierenden Regionen eine deutliche Wahrnehmung verschafft. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, jede Finanzierung aus EU-Mitteln national mitzufinanzieren. Aufgrund dieser Ausgangslage fordern die einzelnen Mitgliedstaaten möglichst viel Mitspracherecht und Freiraum. Die Kommission trägt diesem Anliegen in ihren Vorschlägen Rechnung, so durch das dezentralisierte

118 Die zentrale Verordnung beinhaltet die allgemeinen Regeln und Grundsätze der künftigen Kohäsionspolitik der EU [KOM (2004)0492]. Drei weitere Verordnungen betreffen je eines der drei Finanzierungsinstrumente der künftigen Regionalpolitik (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) [KOM (2004)495], Europäischer Sozialfonds (ESF) [KOM (2004)493] und Kohäsionsfonds [KOM (2004)494]). Mit dem fünften Verordnungsentwurf will die Kommission ein neues Rechtsinstrument für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit schaffen [KOM (2004)496].

119 Mitteilung der Kommission: Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung – Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013 [KOM(2005)299].

Verfahren der Programmdefinition und administrative Vereinfachungen, die mit einer stärkeren Verantwortung bei der Programmaufsicht für die Mitgliedstaaten gekoppelt werden.

Für die neue Regionalpolitik 2007–2013 sieht der Ministerrat mit seinem Beschluss vom 17. Dezember 2005 insgesamt 308 Mrd. Euro vor. Davon sollen 252 Mrd. für das erste Ziel «Konvergenz» an die strukturschwachen Regionen der EU fließen; 48 Mrd. sollen für das zweite Ziel «regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung» bereitstehen; 7,5 Mrd. sind für das dritte Ziel «europäische territoriale Zusammenarbeit» bestimmt. Das Ziel der europäischen territorialen Zusammenarbeit ist aus Schweizer Sicht von besonderem Interesse, da unter diesem Titel die bisherige grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit (INTERREG-Programme) eine Fortsetzung finden soll. Diese Zusammenarbeit wird mit den vorgesehenen Mitteln in der bisherigen finanziellen Grössenordnung fortgesetzt werden können. Von den insgesamt 308 Mrd. Euro werden für die 10 neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union 157 Mrd. bereitgestellt.

Die Durchführungsprinzipien, die die Effektivität der Regionalpolitik stärken sollen, schwächte der Ministerrat gegenüber den Kommissionsvorschlägen ab. So werden die nationalen Kofinanzierungsverpflichtungen für die neuen Mitgliedstaaten sowie Griechenland und Portugal um 5% gesenkt und können die verpflichteten Mittel innert drei statt nur innert zwei Jahren ausgegeben werden (N+3 statt N+2 Regel).¹²⁰

B. Umsetzung der neuen Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten der EU

Nachdem eine Einigung über die Finanzen für die Jahre 2007–2013 erzielt werden konnte, sollten auch die Verhandlungen über die Verordnungsvorschläge zügig beendet und in der ersten Hälfte des Jahres 2006 gleichzeitig mit den strategischen Kohäsionsleitlinien verabschiedet werden können. Anschliessend müssen die Mitgliedstaaten der Kommission ihren jeweiligen «einzelstaatlichen strategischen Rahmenplan» zur Genehmigung vorlegen. Dieser Rahmenplan nimmt Bezug auf die strategischen Kohäsionsleitlinien und sollte so bald wie möglich nach deren Annahme von der Kommission abgesegnet werden. Die Mitgliedstaaten sind gegenwärtig an der Erarbeitung dieser nationalen Rahmenpläne. Auf der Grundlage der einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne erstellen die Mitgliedstaaten in enger Partnerschaft mit den regionalen, lokalen und städtischen Behörden sowie den Wirtschafts- und Sozialpartnern für jedes Finanzierungsinstrument operationelle Programme über die Mittelverwendung für die Periode 2007–2013. Auch die operationellen Programme müssen von der Kommission genehmigt werden.

C. Folgen der neuen EU-Regionalpolitik für die Schweiz

Die Verhandlungen über die EU-Regionalpolitik haben nur in Bezug auf die Fortsetzung der Programme der territorialen Zusammenarbeit (gegenwärtig INTERREG-Programme) nach 2006 direkte Konsequenzen für die Schweiz. Auch nach 2006 wird es für die Schweizer Kantone möglich sein, mit EU-Regionen im Rahmen der territorialen Zusammenarbeit zu kooperieren. Deren finanzielle Ausstattung in der EU ermöglicht eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in etwa der gleichen finanziellen Grössenordnung wie bis anhin. 2007–2013

120 Die N+3-Regel besagt, dass die in einem Jahr verpflichteten Mittel innerhalb von drei Jahren auszugeben sind. Nach drei Jahren werden ungenutzte Mittel automatisch wieder freigegeben. Dieses Prinzip, dass einen starken Anreiz für eine effiziente und rasche Realisierung der Programme gibt, stösst sich an der Absorptionskapazität insbesondere der neuen Mitgliedstaaten, die über weniger Erfahrung mit EU-Projektarbeit verfügen und schwächere institutionelle Kapazitäten besitzen als die alten EU-Mitglieder.

betragen die Anteile der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Komponenten 77%, 19% bzw. 4%:

- An grenzüberschreitenden Projekten (gegenwärtig INTERREG III-A) machen Regionen mit, die zu verschiedenen Ländern gehören und eine gemeinsame Grenze haben; beispielsweise der Raum Basel mit dem Elsass und Baden-Württemberg.
- Für die transnationale Zusammenarbeit (gegenwärtig INTERREG III-B) sind zwölf Grossräume definiert worden. Für die Schweiz sind vorab die drei transnationalen Räume «Alpenraum», «Nordwesteuropa» und «Westliches Mittelmeer» von Bedeutung.
- An der interregionalen Zusammenarbeit (gegenwärtig INTERREG III-C), die den Erfahrungsaustausch unter Behörden fördert, können sich alle europäischen Regionen beteiligen. In der Schweiz steht das Programm somit auch Regionen wie dem Espace Mittelland und der Zentralschweiz offen.

Es kann derzeit noch keine Aussage dazu gemacht werden, wie viel Geld unsere Nachbarstaaten im Rahmen ihrer operationellen Programme für ihre an die Schweiz angrenzenden Regionen bereitstellen werden. Insgesamt kann die Schweiz ihre bisherige Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der Regionalpolitik fortsetzen, speziell auch mit ihren Nachbarländern. Dies sieht auch der Bundesrat so vor, wie aus seiner Botschaft zur «Neuen Regionalpolitik der Schweiz» vom 16. November 2005 hervorgeht.

Im Zusammenhang mit dem schweizerischen Finanzbeitrag an die Kohäsion in der erweiterten EU werden die Entscheide betreffend die Regionalpolitik sowie die Ausdehnung der N+2-Regel zu berücksichtigen sein. Die Gleichbehandlung Griechenlands und Portugals mit den neuen Mitgliedsländern (in Bezug auf die nationale Kofinanzierungsverpflichtung, die Ausdehnung der N+2 Regel und die Zuschussberechtigung für die Mehrwertsteuer) schafft im Übrigen faktisch eine «Kohäsionsländergruppe», der neben den 10 neuen Mitgliedsländern auch Griechenland und Portugal angehören. Diese beiden Staaten leiten daraus die von der Schweiz bestrittene Forderung ab, ebenfalls schweizerische Kohäsionsgelder erhalten zu können.

D. Folgen eines EU-Beitrittes der Schweiz

Wenn die Schweiz Mitglied der EU wäre, so würde sich in Bezug auf ihre Regionalpolitik nicht viel ändern. Als EU-Mitglied beteiligt sich die Schweiz via ihren Beiträgen an das Budget der EU direkt an den Kosten der Regionalpolitik der EU und nicht wie heute mittels bilateraler Kohäsionszahlungen ausserhalb der eigentlichen EU-Strukturen. Dies würde ihr im Gegenzug Mitentscheidungsmöglichkeiten bei der Formulierung der Ziele der EU-Regionalpolitik und der Zuteilung der entsprechenden finanziellen Mittel eröffnen. Im Übrigen würde sich die Schweiz im Falle eines Beitrittes an der Seite der reichen Staaten innerhalb der EU wieder finden. Sie könnte nur in beschränktem Masse von Zahlungen der EU profitieren, insbesondere weil im Vergleich zur letzten Planungsperiode die Regionalpolitik in den Jahren 2007–2013 wesentlich stärker auf die ärmsten Mitgliedstaaten und Regionen ausgerichtet sein wird. Ihre eigene Regionalpolitik, welche der Bundesrat in seiner Botschaft zu einer «Neuen Regionalpolitik der Schweiz» formuliert hat, könnte die Schweiz aber ohne weiteres fortsetzen.

Die Schweiz profitiert heute als Nicht-Mitglied der EU in hohem Masse von der europäischen Regionalpolitik, weil diese einen wesentlichen Beitrag zur Stabilität, Sicherheit und

Wohlstand in Europa leistet. Die SP Schweiz ist deshalb dezidiert der Ansicht, dass sich die Schweiz als EU-Mitglied gestaltend an dieser Regionalpolitik beteiligen sollte.

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Die SP Schweiz unterstützt den Beschluss des Bundesrates vom 12. Mai 2004, der vorsieht, einen Beitrag von insgesamt 1 Mrd. Fr. zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit in der erweiterten EU zu leisten. Der Schweizer Beitrag ist ein Akt der Solidarität mit den Anstrengungen der EU zur Bewältigung der Herausforderungen, die insbesondere mit der letzten Erweiterungsrunde der EU verbunden sind. Die Unterstützung der Schweiz soll aus bilateralen Projekten und Programmen zugunsten der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten bestehen. Auf diese Weise erneuert die Schweiz die Unterstützung, die sie den Ländern Mittelosteuropas seit 1990 hat zukommen lassen (rund 700 Mio. Fr.).
2. Die SP fordert, dass die Finanzierung des Kohäsionsbeitrages nicht auf Kosten der öffentlichen Entwicklungshilfe erfolgt. Weder die Südhilfe noch die Osthilfe, die – im Unterschied zur Kohäsionspolitik – bei der OECD beide als Entwicklungshilfe gelten, dürfen zur Finanzierung des Kohäsionsbeitrages gekürzt werden. Vielmehr ist die Finanzierung aus den Einsparungen (so im Asylbereich) und den zusätzlichen Einnahmen (so aus der Zinsbesteuerung) aus den Bilateralen II sicherzustellen.

9 Dienstleistungen und Infrastruktur

9.1 Dienstleistungen

A. Die Dienstleistungsfreiheit in der EU

Die Dienstleistungsfreiheit, die sehr eng mit der Niederlassungsfreiheit verknüpft ist, gehört seit den Römer Verträgen mit dem freien Waren- und Kapitalverkehr zu den vier so genannten «Grundfreiheiten» der Europäischen Gemeinschaft. Bei deren Konkretisierung spielte während langer Zeit der Europäische Gerichtshof die Schlüsselrolle, indem er in seiner Rechtssprechung die Grundsätze der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit – notfalls auch gegen die nationalen Rechtsordnungen – konkretisiert und weiterentwickelt hat.¹²¹ Im Zuge des 1993 in Kraft gesetzten Binnenmarktprogramms erliessen vermehrt die politischen Organe – Rat und Parlament – spezielle Gesetzgebungen. Sie werden auch im Rahmen der hier vorliegenden Europa-Plattform in speziellen Kapiteln diskutiert:

- Anerkennung von Berufsqualifikationen: siehe Kapitel 8.3, Personenfreizügigkeit
- Postmarkt: siehe Kapitel 9.3
- Strommarkt: siehe Kapitel 9.4
- Telekommunikation: siehe Kapitel 9.5
- Verkehr: siehe Kapitel 9.6
- Finanzdienstleistungen: siehe Kapitel 10.2

Soweit Dienstleistungen in einem anderen Land über die Gründung von Niederlassungen angeboten werden, sind zudem die EU-Bestimmungen über den freien Kapitalverkehr (siehe Kapitel 10.1) zu beachten.

Trotz dieser Breite an dienstleistungsrelevanten Regulierungen blieben davon zentrale Dienstleistungsbereiche unberührt. Die Kommission schlug deshalb im Jahre 2004 eine Richtlinie vor, die darauf abzielt, nach Möglichkeit alle verbliebenen rechtlichen und administrativen Hindernisse für den Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Dieser hoch umstrittene Vorschlag ist als *Bolkestein-Richtlinie*¹²² bekannt geworden. Vorgesehen ist ein *sehr breiter Anwendungsbereich*. Der Vorschlag betrifft aber

- nicht die erwähnten Dienstleistungen, die über spezielle Gesetzgebungen geregelt sind;
- nicht Dienstleistungen, die derzeit vom Staat oder von anderen öffentlichen Einrichtungen auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene erbracht werden (zum Service public Bereich siehe auch Kapitel 9.2). Zu den nicht erfassten, so genannten «nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen» gehören namentlich auch die öffentliche Verwaltung und das öffentliche Bildungswesen (dazu siehe Kapitel 7.6).

Die Bolkestein-Richtlinie betrifft Dienstleistungen, die im betreffenden Mitgliedstaat bereits unter Marktbedingungen erbracht werden und für den Wettbewerb geöffnet sind. Unter diese Definition fällt **ein äusserst breiter und heterogener Anwendungsbereich**:

121 Vgl. Leitfaden für die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zu den Artikeln 49 ff EG-Vertrag: Der freie Dienstleistungsverkehr und zu den Artikeln 43 ff EG-Vertrag: Niederlassungsrecht, 2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/principles_de.htm.

122 Frits Bolkestein (Liberale Partei) war als damaliger EU-Binnenmarkt-Kommissar massgeblich verantwortlich für den betreffenden Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt, 25. 2. 2004, KOM(2004) 2, http://europa.eu.int/comm/internal_market/services/services-dir/proposal_de.htm

- *unternehmensbezogene Dienstleistungen* wie Unternehmensberatung, Zertifizierungs- und Prüfungstätigkeiten, Wartungstätigkeiten, Werbung, Personalagenturen, Dienste von Handelsvertretungen;
- *Dienstleistungen, die sowohl für Unternehmen als auch für VerbraucherInnen angeboten werden* wie Rechts- und Steuerberatung, Dienstleistungen des Immobilienwesens wie die Tätigkeit der Immobilienmakler, Dienstleistungen des Baugewerbes (einschliesslich der ArchitektInnen), Handel, die Veranstaltung von Messen, die Vermietung von Fahrzeugen, Dienste von Reisebüros sowie Sicherheitsdienste; und schliesslich
- *Dienstleistungen für VerbraucherInnen*, wie Gesundheitsdienste, haushaltsbezogene Dienste wie die Pflege älterer Menschen, Dienstleistungen der Fremdenverkehrsbranche, audiovisuelle Dienste, Dienstleistungen im Freizeitbereich, Sportzentren und Freizeitparks.

Besonders umstritten ist der Vorschlag der Bolkestein-Richtlinie, auch «*wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*» zu erfassen. Dazu gehören namentlich

- ausserhalb von Spitälern erbrachte Gesundheits-Dienstleistungen sowie Sozialdienste;
- Postdienste und Dienste der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, soweit diese für den Wettbewerb bereits geöffnet sind und soweit sie nicht bereits von der speziellen Gesetzgebung der EU auf diesen Gebieten erfasst werden.

Die *wirtschaftliche Bedeutung* der solchermassen definierten Dienstleistungen ist sehr gross. Auf die von der Bolkestein-Richtlinie erfassten Dienstleistungen entfallen nach Schätzung der Kommission rund 50% des Inlandprodukts und rund 60% der Beschäftigten der EU.

Zentrales Element der Bolkestein-Richtlinie bildet **das Herkunftslandprinzip** und damit der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Ein Dienstleistungserbringer soll grundsätzlich nur den Gesetzen des Landes unterliegen, in dem sich sein Stammsitz befindet. Die Bolkestein-Richtlinie sieht **wichtige Ausnahmen** vom Herkunftslandprinzip vor. Vorbehalten bleibt namentlich

- *die Entsende-Richtlinie 96/71/EG*: Ziel dieser Richtlinie ist es auszuschliessen, dass der Wettbewerb über Sozial- und Lohndumping stattfindet. Die Entsende-Richtlinie schreibt vor, dass die vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat tätigen ArbeitnehmerInnen die dort geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen beachten müssen.
- *nationale Vorschriften*, die die Erbringung bestimmter Dienstleistungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit verbieten, oder andere nationale Massnahmen, die die Sicherheit der Dienstleistungen betreffen, einschliesslich der öffentlichen Gesundheit, oder der Schutz der öffentlichen Ordnung, namentlich von Minderjährigen.

Das **Verfahren zur Verabschiedung der Bolkestein-Richtlinie** ist nicht abgeschlossen. Der im Januar 2004 vorgelegte Entwurf der Richtlinie muss sowohl vom Ministerrat als auch vom Europaparlament angenommen werden. Nach heftigen Protesten gegen die Richtlinie beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU am 22./23. März 2005, der Entwurf müsse im weiteren Gesetzgebungsverfahren dahingehend überarbeitet werden, dass er neben dem Ziel der vollständigen Herstellung des Binnenmarktes auch das Europäische Sozialmodell berücksichtigt. Auf massiven politischen Druck namentlich Frankreichs legte die Kommission noch vor der Sommerpause einen neuen, abgeschwächten Vorschlag vor.

Die sozialdemokratische Abgeordnete Evelyne Gebhardt präsentierte als Berichterstatterin im Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments (EP) im April 2005 eine Reihe grundlegender Änderungsvorschläge. Dem federführenden Binnenmarkt-Ausschuss lagen

im November 2005 von Abgeordneten und anderen Ausschüssen rund 1000 Änderungsanträge vor. Der Binnenmarkt-Ausschuss stimmte dem Herkunftsland-Prinzip im Grundsatz zu, erweiterte den Ausnahmenkatalog aber beträchtlich:

- Er nahm generell von der Liberalisierung aus: die Gesundheitsversorgung, der öffentliche Regionalverkehr und die audiovisuellen Medien einschliesslich Kinos und Glücksspiele.
- Ein Zielland kann die Einhaltung nationaler Regeln weiterhin uneingeschränkt verlangen, wenn sie für den Schutz der öffentlichen Sicherheit, der Umwelt sowie der Vorbeugung «besonderer örtlicher Risiken» unabdingbar sind.

Für die Neugründung eines Gewerbebetriebes soll das Herkunftslandsprinzip aber uneingeschränkt gelten. Die Debatte im Plenum des mitentscheidenden Europäischen Parlamentes ist für Februar 2006 vorgesehen. Dem Kompromiss muss sodann der EU-Ministerrat der 25 Mitgliedstaaten zustimmen.

B. Die zentralen Kritikpunkte und Forderungen der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE)

Die Fraktion der Sozialdemokraten und Sozialdemokratinnen im Europäischen Parlament unterstützt das grundsätzliche Ziel «voll und ganz», mit einer legislativen Initiative den Binnenmarkt im Bereich der Dienstleistungen zu vollenden. Die SPE fordert aber, dass dabei die Achtung der sozialen Kohäsion in der EU sowie ein hohes Mass an Schutz für die Verbraucher und Verbraucherinnen in Europa beachtet werden müssen.

In dieser Hinsicht bezeichnet die SPE den Richtlinienentwurf über Dienstleistungen im Binnenmarkt in der von der Kommission vorgelegten Fassung als «nicht akzeptabel». Er stellt eine Gefahr für den Verbraucherschutz, für das Europäische Sozialmodell und für die Dienstleistungen im allgemeinen Interesse dar. Die SPE fordert deshalb eine «tiefgreifende Überarbeitung des Vorschlags» entlang folgender sechs Forderungen:

«1. Die Garantie des sozialen Zusammenhalts der Union. Die Vollendung des Binnenmarktes im Bereich der vom Richtlinienentwurf betroffenen Dienstleistungen muss zur Verwirklichung der sozialen Ziele der Union beitragen. Diese Forderung setzt für jeden der betroffenen Sektoren eine Beurteilung der Auswirkungen auf die Beschäftigung, die Qualität der Beschäftigung, den sozialen Zusammenhalt und das Verbraucherschutzniveau voraus.

2. Der Schutz hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen. Der Richtlinienentwurf darf die Kompetenz jedes einzelnen Mitgliedsstaates, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu organisieren und zu fördern, nicht in Frage stellen. Die Bedingungen, die an diese Dienstleistungen gestellt werden, müssen mit ihrem Auftrag und Sinn in Einklang stehen. Die Schaffung eines allgemeinen Rahmens für die vom Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs abgedeckten Dienstleistungen macht einen gesetzlichen Rahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse notwendig.

3. Eine klare Definition des Anwendungsbereichs der Richtlinie. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse müssen unmissverständlich vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden. Insbesondere muss jede Zweideutigkeit vermieden werden, die die Abgrenzung zwischen den wirtschaftlichen Bereichen auf der einen und den nichtwirtschaftlichen und sozialen Bereichen auf der anderen Seite betrifft. Ebenso müssen Dienstleistungen ausgeschlossen bleiben, die bereits Gegenstand sektoraler Regelungen sind.

4. Das Herkunftslandprinzip kann nicht das Grundprinzip des Binnenmarktes für Dienstleistungen sein. Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung auf hohem Quali-

tätsniveau müssen die Ziele des Binnenmarktes für Dienstleistungen bleiben. Solange dies nicht erreicht ist, ist die Anwendung des Herkunftslandprinzips nicht akzeptabel. Es führt zu grosser Rechtsunsicherheit für die Dienstleistungserbringer, die Wirtschaftsakteure und die Verbraucher und Verbraucherinnen insgesamt.

5. Die Kohärenz der Europäischen Gesetzgebung und die Achtung der internationalen Verpflichtungen der Union. Es ist von elementarer Bedeutung, dass der Richtlinienentwurf auf keinen Fall existierende und laufende Gesetzgebung der Gemeinschaft einschränken darf, insbesondere im Hinblick auf die Entsendung von Arbeitnehmern, die soziale Sicherheit von Wanderarbeitern und die gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Darüber hinaus darf die Anwendung dieser Richtlinie weder die Regelungen im Bereich der Arbeitsbedingungen unterlaufen, noch die Grundrechte von Arbeitnehmern in Frage stellen, wie sie in der nationalen Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und durch Tarifvereinbarungen verankert sind.

6. Eine effektivere Kontrolle der Dienstleistungen. Die Richtlinie muss den europäischen Verbrauchern und Verbraucherinnen ein hohes Qualitätsniveau der Dienstleistungen garantieren. Wir wollen eine bessere Garantie des Rechts auf Information und eine Kontrolle, die so nah wie möglich am Verbraucher ist. Um dies zu gewährleisten, muss die Kontrolle im Zielland, in dem die Dienstleistung erbracht wird erfolgen. Die Mitgliedsstaaten müssen die Möglichkeit haben, auf ihrem Territorium erbrachte Dienstleistungen zu regulieren und zu kontrollieren, vor allem aus Gründen des öffentlichen Interesses und in Übereinstimmung mit dem Vertrag.»¹²³

C. Anpassungsbedarf für die Schweiz

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) hat am 25. November 2005 einen Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU vorgelegt. Darin arbeitet das seco für verschiedene Dienstleistungsbranchen heraus, wie der Liberalisierungsstand der Schweiz im Vergleich zu EU einzuschätzen ist. Unter Liberalisierung wird dabei ein regulatorischer Rahmen verstanden, der zu einer hohen Wettbewerbsintensität führt.

Das seco stellt in allen untersuchten Dienstleistungsbranchen, die in der EU nicht speziell reguliert sind, für die Schweiz einen mit der EU vergleichbar hohen Stand der Liberalisierung oder gar einen Liberalisierungsvorsprung fest, namentlich bei den Handelsdienstleistungen (Detailhandel, Grosshandel, Merchanting), Unternehmens bezogenen Dienstleistungen (Geschäftsdienste, Reglementierte Berufe), im Gesundheitswesen und im Bildungswesen.¹²⁴

Mit anderen Worten sind die Dienstleistungsmärkte der Schweiz in den genannten Branchen bereits in hohem Masse geöffnet. Entsprechend war die Schweiz im Jahr 2002 hinter den USA, aber noch weit vor Japan der zweitwichtigste Dienstleistungshandelspartner der EU-15.

123 Vgl. hier und für das Folgende das Positionspapier zur Dienstleistungsrichtlinie, angenommen von der Sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament, 2. 3. 2005.

124 Seco, Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU, 25. 11. 2005, S. XVIII. Beim Gesundheitswesen kommt das seco gar zum Schluss: «Sowohl aufgrund der Analyse der Finanzierungsquellen, als auch basierend auf dem Vergleich der Wettbewerbselemente ist das Gesundheitswesen in der Schweiz innerhalb von Europa als eines der innerstaatlich liberalsten Systeme einzustufen.» (Ebd. S. 120). Auf Ebene der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung werden Leistungserbringer in der Schweiz gegenüber Anbietern in der EU derzeit noch diskriminiert, weil die Entscheide des EuGH zur Vergütungsfähigkeit von Gesundheitsdienstleistungen, die in anderen Staaten bezogen werden, bisher auf die Schweiz keine Anwendung finden. (Ebd., S. 128).

Tritt die Schweiz der EU bei, so ist der Anpassungsbedarf in den genannten Dienstleistungsbranchen deshalb als gering einzuschätzen. Immerhin müsste die Schweiz die EU-Regulierungen auf dem Gebiete der horizontalen Politiken übernehmen, namentlich

- die Bestrebungen der EU, die Dienstleistungen *unionsweit einheitlich zu besteuern*;
- der hohe Grad im *KonsumentInnenenschutz* – noch hat die Schweiz die Richtlinien der EU betr. Garantieleistungen bei Mängeln (1999/44/EG), Produktesicherheit (2001/95/EG) und die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (Nr. 2006/2004) nicht in ihr nationales Recht übertragen; und
- das starke *Wettbewerbsrecht* der EU. In der Schweiz führt z.B. im Handel die Möglichkeit von Vertikalabsprachen zu einer massiven Verteuerung von Vorleistungen; übernimmt die Schweiz das EU-Wettbewerbsrecht, so ist hier mit grossen Preissenkungen zu rechnen.

Da die Bolkestein-Richtlinie im politischen Entscheidungsprozess der EU noch starke Anpassungen erfahren dürfte, ist eine Abschätzung ausgeschlossen, wie sie sich im Falle eines EU-Beitritts der Schweiz tatsächlich auswirken würde. Dies kann erst beurteilt werden, wenn die konkreten Inhalte im Detail verabschiedet sind. Zurzeit ist dies noch offen.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Die europaweite Regulierung des Dienstleistungssektors und die damit verbundene Erhöhung der Transparenz und Rechtssicherheit ist aus SP-Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Im Fall eines EU-Beitritts erhält die Schweiz in einem für sie volkswirtschaftlich vitalen Bereich einen starken Rechtsrahmen. Die Schweiz ist heute eine in hohem Masse mit dem Ausland – namentlich der EU – verflochtene Dienstleistungsnation. Die Zahl der Erwerbstätigen ging in den vergangenen 30 Jahren im primären und sekundären Sektor um 0,4 Mio. auf noch 1,1 Mio. Personen im Jahr 2004 zurück; gleichzeitig hat sich im Dienstleistungssektor die Zahl der Beschäftigten um 1,4 Mio. auf 3,0 Mio. Personen nahezu verdoppelt. Über 70% der Beschäftigten finden im Dienstleistungssektor der Schweiz ihr Auskommen. Er trägt über 72% zur Wertschöpfung der Schweizer Volkswirtschaft bei. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist von vielen Dienstleistungsbranchen der Schweiz ausgesprochen hoch. Die Aussenhandelsverflechtung der Schweiz hat sich in den letzten Jahrzehnten im Dienstleistungshandel weit dynamischer entwickelt als im Warenhandel. Damit diese Dynamik den Interessen aller Menschen und Beschäftigten gleichermassen dient, ist ein starkes, übernationales Regelwerk unverzichtbar. In Europa ist allein die EU in der Lage, dieses bereitzustellen.

Für die SP Schweiz ist allerdings entscheidend, dass nicht allein wirtschaftliche Interessen, sondern gleichzeitig grundlegende Interessen der Gesellschaft gewahrt bleiben, namentlich der Beschäftigten gegen jede Form von Sozialdumping, der Konsumenten und Konsumentinnen am einem qualitativ hohen Standard der Dienstleistungen und der Allgemeinheit an einem starken Service public, der die Bedürfnisse aller Menschen angemessen berücksichtigt. Dies ist beim Vorschlag der EU-Kommission von 2004 für eine neue Dienstleistungsrichtlinie – die so genannte Bolkestein-Richtlinie – nicht gewahrt.

E. Forderungen der SP Schweiz

Die SP Schweiz schliesst sich der Beurteilung der SP Europa an, dass die von der EU-Kommission 2004 vorgeschlagene Dienstleistungsrichtlinie – die so genannte Bolkestein-Richtlinie – nicht annehmbar ist und tief greifend überarbeitet werden muss.

9.2 Service public

Das vorliegende Kapitel dient einer generellen Übersicht mit dem Ziel, aufzuzeigen, welche Werte die SP in Bezug auf den Service public im Allgemeinen vertritt und welche Forderungen sie daraus ableitet. Die spezifischen Einschätzungen und Forderungen in Bezug auf einzelne Sektoren des Service public – Post, Elektrizitätsmarkt, Telekommunikation, Verkehr – werden in den folgenden Kapiteln ausgeführt.

A. Einleitende Bemerkungen zum Service public aus sozialdemokratischer Sicht

Der Service public und seine Dienstleistungen sind für die SP Schweiz aus sozialen, gesellschaftlichen sowie politischen Gründen von zentraler Bedeutung. Die SP hat sich deshalb stets für einen starken und demokratisch legitimierten Service public eingesetzt, der die Bedürfnisse der Menschen angemessen berücksichtigt.

Die Lebensqualität der Menschen hängt in einem hohen Mass von der Verfügbarkeit öffentlicher und kollektiver Güter ab. Die Globalisierung macht öffentliche Institutionen und die Politik, die ihnen zugrunde liegt, nicht weniger relevant, sondern im Gegenteil immer wichtiger. Mit Blick auf die soziale Dimension der Volkswirtschaften muss sichergestellt werden, dass die BürgerInnen kommenden Veränderungen mit Zuversicht begegnen können. Dazu gehört die Erhaltung und Stärkung einer sozialen Demokratie, für deren Realisierung ein qualitativ hoch stehender Service public unabdingbar ist. Jede Art von Sozialdumping muss verhindert werden. Der Service public soll auch zu Chancengleichheit und Gerechtigkeit beitragen, indem er allen Menschen ermöglicht, Teil an einer Gesellschaft und ihren Strukturen und Teil ihrer Kultur zu sein.

Diese Anforderungen stellt die SP auch an den Service public in der Europäischen Union. Die SP wird sich im Falle eines Beitritts zur EU uneingeschränkt dafür einsetzen, dass der Bundesrat alles daran setzt, die sozialen Errungenschaften und Werte der Schweiz im Bereich des Service public zu erhalten und zu stärken.

B. Anforderungen an den Service public

Die SP Schweiz bezeichnet mit Service public die Versorgung der gesamten Bevölkerung, aber auch der Unternehmen, mit wesentlichen Waren und Dienstleistungen. Der Service public ist Ausdruck eines allgemeinen gesellschaftlichen Interesses. Er ist auch ein Instrument, das dem Staat zur Sicherung des ökonomischen, sozialen, territorialen und kulturellen Zusammenhalts dient. Der öffentliche Sektor stellt somit ein Bindeglied zwischen Individuum und Gesellschaft, wie auch zwischen Wirtschaft und sozialem Umfeld, dar. Der Service public ist damit ein zentrales Instrument zur Absicherung des Allgemeinwohls.

Dem Service public zuzurechnen sind zunächst diejenigen Bereiche, in denen die Leistungserbringung traditionellerweise mehrheitlich durch staatliche Monopolbetriebe – Post, Telekommunikation, öffentlicher Verkehr, Versorgung mit Wasser, Strom, Gas – erfolgt. Neben den weiteren «klassischen» Bereichen wie öffentliche Sicherheit, Umweltschutz und Raumordnung sowie Justiz zählen wir auch Bildung und Forschung, Gesundheit, Familienergänzende Kinderbetreuung, soziale Sicherheit sowie Kultur zum Service public.

Was zum Service public gehört, lässt sich nicht abschliessend umschreiben, sondern bedarf der demokratisch legitimierten Festlegung. Entsprechend muss der Inhalt der Grundversorgung periodisch überprüft und an die gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden.

Die SP fordert – unabhängig von einem EU-Beitritt – einen flächendeckenden, qualitativ hoch stehenden, auf fairen Preisen beruhenden, effizienten und dynamischen Service public, der den politischen, sozialen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen Rechnung trägt. Die Grundversorgung muss für alle Personen, gerade auch in Randregionen, von guter Qualität, zugänglich und bezahlbar sein. Es gibt zudem Leistungen wie z.B. Volksschulbildung oder Polizei, die von der Allgemeinheit solidarisch finanziert werden müssen und die nicht den jeweiligen NutzerInnen verrechnet werden dürfen.

In zentralen Bereichen des Service public können nur staatliche oder staatlich dominierte Unternehmen eine demokratisch gesteuerte, effiziente Kontrolle des Universaldiensts und direkte soziale und politische Gestaltungsmöglichkeiten sowie eine dauerhafte politisch-gesellschaftliche Einflussnahme garantieren. Die zentralen Netze und Infrastrukturen und mit ihnen ein wesentliches Steuerungsmittel der Politik gehören deshalb ins Eigentum der öffentlichen Hand. So kann namentlich in den Bereichen Gleichstellung, Ökologie und soziale Gerechtigkeit über die Gesetzgebung hinaus Einfluss genommen werden. Voraussetzung ist eine klare Eigentümerstrategie, die den Interessen des Service public verpflichtet ist.

Weil über den Service public ein sozialer Ausgleich angestrebt wird, sind auch umverteilende Finanzinstrumente zu verwenden (z.B. vermögens- und einkommensabhängige Finanzierung, Subventionen und Quersubventionen, Konzessionsgebühren).

Öffentliche Unternehmen müssen vorbildliche soziale Arbeitsbedingungen bieten. Dazu gehören attraktive Arbeitszeitmodelle, Ausbildung und Weiterbildung. Damit soll die Flexibilität bei der Beschäftigung und die Arbeitsplatzsicherheit erhöht werden. Arbeitsplätze und Lehrstellen sind auch in den Randregionen zu erhalten und zu schaffen. Die Gleichstellung von Frauen und Männern muss eine Selbstverständlichkeit sein und aktiv gefördert werden. Auch private Anbieter von Leistungen des Service public müssen die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten bzw. zum Abschluss eines GAV verpflichtet werden. Sie müssen technisch innovativ und vorbildlich sein im nachhaltigen sowie ökologischen Wirtschaften. Für private AnbieterInnen sind diese Rahmenbedingungen verbindlich in Konzessionen zu regeln.

Weitere Liberalisierungsschritte in service public-Bereichen lehnt die SP grundsätzlich ab. Denn sie führen zu Verschlechterungen für die Arbeitnehmenden und häufig auch für Randregionen und KonsumentInnen und treiben mittel- bis längerfristig auch die Privatisierung ehemaliger Staatsmonopolbetriebe voran. In einer Situation, in der eine Marktliberalisierung nicht verhinderbar ist, muss zumindest eine ausreichende Marktregulierung erfolgen.

Dem allgemeinen Wohlstandsversprechen der modernen Staaten stehen Arbeitslosigkeit oder zunehmend prekäre Arbeitsverhältnisse gegenüber. Dies bedeutet eine Gefahr für das Individuum und für die demokratische Wertordnung insgesamt. Umso mehr braucht es einen starken und staatlich regulierten Service im oben ausgeführten Sinn. Wenn Liberalisierung zu «fortschreitender Vermarktung und Kommerzialisierung der Öffentlichkeit»¹²⁵ führt, bedeutet dies eine Schwächung der Politik, einen Abbau an Demokratie und Selbstbestimmung und als Folge davon Verlust an Lebensqualität. Der Service public ermöglicht die Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft, sichert die individuelle Freiheit und die aktive Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben. Die SP beruft sich hier auf das Konzept der «ge-

125 Materialien zur Programmdiskussion: Öffentliche Güter und soziale Demokratie. Hrsg.: Kommission Grundwerte im Parteivorstand der SPD Berlin, Dezember 2003, S. 5.

rechten Grundausstattung aller BürgerInnen mit sozialen Gütern, die ihnen die nötigen individuellen wie gesellschaftlichen Freiheitschancen einräumen». ¹²⁶

Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass eine Privatisierung öffentlicher Güter in der Regel nicht nur zu einer Verschlechterung der Lebensqualität der Mehrzahl der BürgerInnen geführt hat, sondern dass sich der Abbau einer umfassenden Gestaltung und Infrastruktur auch negativ auf die privatwirtschaftliche Seite auswirkt. Die Regulierung durch private Anbieter garantiert keinen effektiven Schutz und es besteht die Gefahr, dass Private eine Monopolrente abschöpfen, die nicht zum Wohl der Allgemeinheit eingesetzt wird. Es ist Gerechtigkeit zu schaffen, wo der Markt versagt. Eine soziale Marktwirtschaft verlangt Investitionen in Infrastrukturen, Wissenschaft, Bildung und Vorsorge und sichert so eine Verteilungsgerechtigkeit, die gesellschaftliche Teilhabe erst ermöglicht. Als Beispiel sei der öffentliche Verkehr in der Schweiz genannt, der zur Weltspitze gehört: Er trägt zum sozialen Zusammenhalt der Schweiz bei, fördert den Tourismus, stärkt die Wirtschaft erhöht eine nachhaltige Mobilität und sichert Arbeitsplätze in allen Regionen des Landes. Auch das Ausbildungsniveau des Personals und der Stand der Technologie sind überdurchschnittlich.

Solche Standards müssen im Interesse der Zukunft der Schweiz auch im Falle eines EU-Beitritts erhalten und weiter ausgebaut werden. Eine Nivellierung dieser Errungenschaften muss verhindert werden. Wo nötig, sind von Seiten des Bundesrats Ausnahmebedingungen, die einen Abbau der Standards verhindern, mit der EU auszuhandeln.

C. Service public in der EU und Auswirkungen auf die Schweiz

Das von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 21. Mai 2003 vorgelegte Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ¹²⁷ sowie das am 12. Mai 2004 vorgelegte Weissbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ¹²⁸ befassen sich mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, also u.a. mit denjenigen Bereichen, die die SP unter dem Begriff Service public subsumiert. In den beiden Büchern finden sich Aussagen zu den Werten, die die Kommission in Bezug auf die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erfüllt wissen will und zu den Rechten und Pflichten der Mitgliedstaaten, was die Umsetzung angeht. Die beiden Texte spiegeln den Diskussionsstand in der Kommission und zeigen auf, in welchen Bereichen Konsens besteht und wo sie die Diskussion noch führen will. Aus sozialdemokratischer Sicht sind die in den beiden Texten enthaltenen Aussagen nicht ausreichend, was die Frage der Werte und der Qualität des Service public im oben ausgeführten Sinn betrifft.

Seit den 80er-Jahren hat die Europäische Gemeinschaft die Märkte für grosse netzgebundene Wirtschaftszweige – Telekommunikation, Post, Strom, Verkehr – schrittweise geöffnet. Gleichzeitig verabschiedete sie für diese Dienste ein umfassendes Regelwerk, in dem die so genannten Gemeinwohlverpflichtungen auf europäischer Ebene benannt und Aspekte wie Universaldienst oder Sicherheit geregelt werden. Diese Sektoren besitzen eine gemeinschaftsweite Dimension und erfordern deshalb ein Konzept in Bezug auf das europäische Gesamtwohl. Dabei werden gemäss Grünbuch zwei Ziele verfolgt:

- Verbesserung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts und

126 Materialien (SPD), 2003 (wie Anm. 125), S. 9.

127 EG-Kommission, Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2003) 270, 21.5.2003.

128 EG-Kommission, Weissbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2004) 374, 12. 5. 2004.

- Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.¹²⁹

Die Europäische Gemeinschaft unterscheidet zwischen «Dienstleistungen von allgemeinem Interesse» – dazu gehören auch jene, die öffentliche Verwaltungen erbringen – und «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse», die sich stets auf eine wirtschaftliche Tätigkeit beziehen. Die bestehenden Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse¹³⁰ sind sektorspezifisch angelegt. Allerdings weisen sie gemäss Grünbuch¹³¹ eine Reihe gemeinsamer Elemente auf, die sich für die Aufstellung eines gemeinschaftlichen Konzepts für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse heranziehen lassen. Diese Elemente schliessen folgende Aspekte ein: Universaldienst, Kontinuität, Qualität der Dienste, Erreichbarkeit sowie Schutz der NutzerInnen. In Bezug auf die Definition von Qualität besteht allerdings keine Einigkeit und das Grünbuch macht diesbezüglich auch keine konkreten verbindlichen Aussagen.

Gemäss Grünbuch hat sich die Marktöffnung nicht ungünstig auf die Beschäftigung oder die Erbringung von Dienstleistungen ausgewirkt. Verlorene Arbeitsplätze in den ehemaligen Monopolunternehmen sind laut Kommission durch das Entstehen neuer Beschäftigungsmöglichkeiten als Folge des Marktwachstums vielmehr kompensiert worden. Mit dieser Aussage nimmt das Grünbuch aber eine rein quantitative Bewertung vor. Keinerlei Aussagen macht das Grünbuch zu den Arbeitsbedingungen und der Arbeitssituation der Beschäftigten in den Betrieben, die als Konkurrenz zu den (ehemaligen) Monopolunternehmen entstanden sind. Aus sozialdemokratischer Sicht ist das Ausklammern dieses zentralen Bereichs zu kritisieren und es ist unabdingbar, entsprechende Forderungen aufzustellen und in die Debatte einzubringen. Auch wenn der Schutz der Arbeitnehmenden in der EU nicht sektorspezifisch, sondern auf allgemeiner Grundlage geregelt ist, sollte ein Grundlagenpapier wie das Grünbuch im Sinne eines Wertebekennnisses Aussagen beinhalten in Bezug auf den Schutz der Arbeitskräfte. Rein wirtschaftliche Aussagen sind nicht ausreichend. Ohne klare und verbindliche Schutzmechanismen wie z.B. GAV würden zentrale Errungenschaften unseres Sozialstaats

129 EG-Kommission, Grünbuch (wie Anm. 125), S. 12.

130 Der Begriff «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» bzw. «Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» wird in Artikel 16 und Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags verwendet. Er ist weder dort noch im abgeleiteten Recht näher bestimmt. In der Gemeinschaftspraxis herrscht weit gehende Übereinstimmung, dass er sich auf wirtschaftliche Tätigkeiten bezieht, die von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden und für die das Kriterium gilt, dass sie im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden. Das Konzept der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse umfasst daher insbesondere bestimmte Leistungen der großen netzgebundenen Wirtschaftszweige wie des Verkehrswesens, der Postdienste, des Energiesektors und der Telekommunikation. Der Begriff gilt jedoch auch für jede sonstige wirtschaftliche Tätigkeit, die mit Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft ist.

Ebenso wie das Grünbuch konzentriert sich das Weißbuch hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, auf Fragen im Zusammenhang mit den «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse», so wie auch der Vertrag in erster Linie auf wirtschaftliche Tätigkeiten abstellt. Der Begriff «Dienstleistungen von allgemeinem Interesse» wird im Weißbuch nur dort verwendet, wo der Text sich auch auf nichtwirtschaftliche Dienstleistungen bezieht oder wo es nicht erforderlich ist, zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen zu unterscheiden.

Der Begriff «Dienstleistungen von allgemeinem Interesse» ist im Vertrag selbst nicht enthalten. In der Gemeinschaftspraxis wurde er aus dem im Vertrag verwendeten Begriff «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse» abgeleitet. Sein Bedeutungsspektrum reicht weiter als der Begriff «Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse», da er sich sowohl auf die marktbezogenen als auch die nichtmarktbezogenen Dienstleistungen bezieht, die von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von ihnen daher mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.

131 EG-Kommission, Grünbuch (wie Anm. 125), S. 41.

tes aufs Spiel gesetzt. Es sei an dieser Stelle auch auf Kapitel 7.3 (Soziale Sicherheit), Kapitel 7.4 (ArbeitnehmerInnen-Schutz) und 8.3 (Personenfreizügigkeit) der Plattform verwiesen.

Im Weissbuch wird das Fazit gezogen, dass die Debatte über das Grünbuch gezeigt hat, wie wichtig Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als eine der Grundsäulen sind, auf denen das europäische Gesellschaftsmodell gegründet ist. Hinsichtlich der Notwendigkeit, über hochwertige Dienste von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Kosten zu verfügen, zu denen alle BürgerInnen in der EU Zugang haben, besteht gemäss Weissbuch weitgehend Konsens. Es gibt ein gemeinsames Konzept, das Ausdruck gemeinschaftlicher Werte und Ziele ist. Dieses Konzept beruht u. a. auf dem Universaldienstkonzept und den Kriterien der Kontinuität, Erschwinglichkeit und Qualität der Dienste. Universaldienste werden dabei als so genanntes Schlüsselkonzept bezeichnet. Dieses legt fest, dass alle BürgerInnen Anspruch auf Zugang zu bestimmten Diensten haben, die als essentielle Leistungen gelten. Es verpflichtet DienstleisterInnen zudem, bestimmte Dienstleistungen unter Berücksichtigung spezifischer Bedingungen anzubieten. Dazu gehören die flächendeckende Versorgung und die Erschwinglichkeit. Ziel ist gemäss Weissbuch ein hohes Qualitäts-, Versorgungssicherheits- und Schutzniveau, ohne dass allerdings deutlich wird, wie dies konkret erreicht werden kann und wie die Rechte der Arbeitsnehmenden geschützt werden können. Die Gemeinschaft definiert Mindestnormen und überlässt es den Mitgliedstaaten, auf welchem Weg sie diese erreichen und in welchem Mass sie diese Mindestnormen gegebenenfalls übertreffen wollen, so lange dies diskriminierungsfrei erfolgt.

Für die grossen netzgebundenen Wirtschaftszweige wie z.B. Post oder elektronische Kommunikationsdienste hat die Gemeinschaft ihre Vorschriften über die Gemeinwohlverpflichtungen harmonisiert und in besonderen Rechtsakten der Gemeinschaft gemeinsame Anforderungen festgeschrieben. Bestehen harmonisierte Verpflichtungen, sind die Mitgliedstaaten für deren Spezifizierung und Umsetzung in Übereinstimmung mit den Besonderheiten des jeweiligen Sektors verantwortlich. Auch in diesem harmonisierten Bereich steht es den Mitgliedstaaten frei, weiter reichende bzw. zusätzliche Verpflichtungen aufzuerlegen, die mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehen.¹³² In Bezug auf die Organisation der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse steht den Mitgliedstaaten grundsätzlich die Entscheidung frei, wie die Erbringung zu erfolgen hat, vorausgesetzt, die Gemeinschaftsvorschriften werden eingehalten.

Auf jeden Fall entscheiden die einschlägigen Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft über den Grad der Marktöffnung und des Wettbewerbs bei den betreffenden Dienstleistungen. Diese Einschränkung kann für die Schweiz zum Problem werden, da die EU z.B. die Entbündelung der letzten Meile vorschreibt oder die Senkung der Monopolgrenze bei der Briefpost auf 50 oder – was noch nicht entschieden ist – auf 0 Gramm in den kommenden Jahren. Aus diesem Grund wird die Schweiz dafür besorgt sein müssen, im Fall eines Beitritts Ausnahmebestimmungen auszuhandeln, um sektorspezifisch ihre Standards in Bezug auf den Service public – wie z.B. die Beibehaltung der letzten Meile – zu verteidigen.

Wie sich die Situation in den einzelnen Sektoren gestaltet und welche Forderungen die SP pro Sektor aufstellt, ist in den folgenden Kapiteln 9.3 bis 9.6 der Europa-Plattform nachzule-

132 EG-Kommission, Grünbuch (wie Anm. 125), S. 27. Beispielsweise erlegt die Postrichtlinie den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, an mindestens fünf Tagen der Woche Zustellungen an die EndnutzerInnen zu garantieren. Den Mitgliedstaaten steht es frei, mehr Zustellungen anzuordnen oder die Zustellungsanforderung im Einzelnen weiter zu regeln.

sen. Zusammenfassend weicht das EU-Recht namentlich in folgenden Punkten vom Schweizer Recht ab:

1) Postmarkt

1. Der Bundesrat hat per 1. April 2006 die Monopolgrenze für adressierte Postsendungen im Inland auf 100 Gramm festgelegt; in der EU liegt die Monopolgrenze bei 50 Gramm.
2. In der EU hat der nationale Postregulator mehr Kompetenzen und ist vom Posteigner unabhängiger als in der Schweiz.

2) Elektrizitätsmarkt

1. Folgen die Räte und gegebenenfalls das Volk dem vom Bundesrat Ende 2004 vorgeschlagenen neuen Stromversorgungsgesetz und dem revidierten Elektrizitätsgesetz, so wird der Schweizer Elektrizitätsmarkt in zwei Schritten geöffnet und der Liberalisierungsstand der Schweiz an das europäische Niveau gemäss Richtlinie 2003/54/EG angepasst.
2. Die EU-Energiepolitik ist deutlich ökologischer ausgerichtet als jene in der Schweiz:
 - Die EU hat ihre ökologischen Ziele quantifiziert, was zu einer gezielten Förderung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz führt. Soweit die Schweiz überhaupt über ökologische Zielgrössen verfügt, sind diese deutlich weniger ehrgeizig als jene der EU.
 - In der EU wird die Elektrizität (mit Ausnahme von Solar- und Windstrom) besteuert, in der Schweiz nicht.
 - In der EU steigt der Anteil erneuerbarer Energien in Prozent des Verbrauchs an; die Schweiz verfolgt einen Anstieg der erneuerbaren Energien, der voraussichtlich deutlich unter der Verbrauchszunahme liegt.

3) Telekommunikation

1. Die EU hat die letzte Meile entbündelt, die Schweiz nicht.
2. Die EU hat ein griffiges wettbewerbspolitisches Instrumentarium, die Schweiz nicht.

4) Verkehr

Im Verkehrsbereich gibt es zwischen dem aktuellen EU-Recht und dem aktuellen Schweizer Recht keine wesentlichen Abweichungen.

5) Querschnittaspekte

Keine Abweichung zwischen dem EU-Recht und dem Schweizer Recht gibt es in folgenden drei übergreifenden Punkten:

1. Die Schweiz bleibt frei, über nicht diskriminierende Instrumente wie die allgemein verbindlich Erklärungen von branchenweiten Arbeitsverträgen dafür zu sorgen, dass in geöffneten Märkten der Wettbewerb über Qualität, Innovation und Preise und nicht über Lohn- und Sozialdumping stattfindet.¹³³

133 Die Entsenderichtlinie 96/71/EG hält in Ziffer 12 fest: "Das Gemeinschaftsrecht hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, ihre Gesetze oder die von den Sozialpartnern abgeschlossenen Tarifverträge auf sämtliche Personen anzuwenden, die – auch nur vorübergehend – in ihrem Hoheitsgebiet beschäftigt werden, selbst wenn ihr Arbeitgeber in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist. Das Gemeinschaftsrecht verbietet es den Mitgliedstaaten nicht, die Einhaltung dieser Bestimmungen mit angemessenen Mitteln sicherzustellen."

2. Die EU hat keine Zuständigkeiten und keine Absicht, staatliche Anbieter von Service-public-Leistungen zu privatisieren; dies kann kein europäisches Organ, ganz einfach, weil der EG-Vertrag es verbietet (Artikel 295 über die Eigentumsordnung).
3. Die EU legt die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen, die die Mitgliedstaaten in ihren Infrastrukturbranchen gewährleisten müssen, in Form von Mindestnormen (meist Universalrichtlinien) vor. Das von der EU vorgeschriebene Mindestversorgungsniveau liegt in der Regel gleich hoch oder höher, als dies in den entsprechenden Schweizer Gesetzen der Fall ist. Die Schweiz bleibt auch nach einem EU-Beitritt frei, Service public Dienstleistungen anzubieten, die deutlich über das von der EU vorgeschriebene Mindestversorgungsniveau hinausgehen.

D. Einschätzung der SP Europa

Die bisherigen Erfahrungen, die Debatten im Europäischen Parlament sowie die Reaktionen der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft zeigen nach Einschätzung der SP Europa, dass es ernsthafte Probleme gibt in Bezug auf den Schutz der Arbeitskräfte, der KonsumentInnen und BürgerInnen, aber auch in Bezug auf Gesundheit, Sicherheit, Kultur und Umwelt. Diese Probleme müssen offensiv angegangen und gelöst werden im Hinblick auf den gemäss sozialdemokratischen Kriterien auszugestaltenden Service public in einem europäischen Markt. Die SP Europa kritisiert, dass der Begriff der Dienstleistungen («Services») von der EU nur sehr vage definiert ist und dass er sich vorwiegend an ökonomischen Kriterien ausrichtet. Die SP Europa weist darauf hin, dass die Art der Dienstleistungen oder die darin eingeschlossenen Risiken für deren Erbringung (z.B. Gefährdung der Sicherheit der Arbeitskräfte), aber auch andere Überlegungen wie z.B. kulturelle Vielfalt oder Medienpluralismus, es notwendig machen, für gewisse Dienstleistungen spezifische Instrumente vorzusehen. Zumindest muss ein stärker differenzierter Rahmen vorgegeben werden als jener, den die Kommission vorschlägt. Die Mitgliedstaaten brauchen zudem eine grössere Flexibilität in der Art und Weise, wie sie die sektorspezifischen Vorgaben umsetzen wollen.¹³⁴

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Widerstand gegen Privatisierungen und Liberalisierungen

Die Grundposition der SP lautet – unabhängig vom EU-Beitritt –, dass sie keine Privatisierung von staatlichen Unternehmen des Service public und der öffentlichen Netze will. Bisher gibt es keine EU-Regelung, die eine Privatisierung verlangen würde, somit besteht hinsichtlich dieser Frage momentan kein europapolitischer Handlungsbedarf. Was die Liberalisierungen betrifft, so werden sie von der SP ebenfalls bekämpft, soweit sie Teil einer Strategie zur Schwächung des Service public sind. In jenen Bereichen, in denen die Liberalisierung von der EU gefördert wird und deren Realisierung in der Schweiz bereits demokratisch eingeleitet worden ist, fordert die SP, dass klare Auflagen gemacht werden. Diese sind in den folgenden Kapiteln im Einzelnen ausgeführt.

2. Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten im Bereich des Service public

Die SP legt grössten Wert auf Mitgestaltungsmöglichkeiten und Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten im Bereich des Service public. Einerseits ist es unverzichtbar,

¹³⁴ PES declaration on the Commission's proposal for a services directive, Adopted by the PES Leaders, 24. 2. 2005, http://www.dna.no/asset/25270/1/25270_1.doc?PHPSESSID=f9d0f7734bea7abf4819e8658c18cef4

dass die Gemeinschaft mittels Mindestnormen unionsweit dafür sorgt, dass alle BürgerInnen in der EU flächendeckend Zugang zu hochwertigen Diensten von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Kosten haben und die Bereitstellung dieser Dienste auf der Grundlage attraktiver Arbeitsplätze und Beschäftigungsmodelle erfolgt. Andererseits muss die konkrete Definition und Ausgestaltung der Dienstleistungen von öffentlichem Interesse Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten bleiben, solange die von der EU gegenüber ihren Mitgliedstaaten in Form von Richtlinien über den Universaldienst vorgeschriebenen Mindeststandards nicht unterschritten werden. Tritt die Schweiz der EU bei, wird sich die SP dafür einsetzen, dass der Bundesrat dafür kämpft, dass diese Mindeststandards sozial ausgestaltet sind und die Chancengleichheit fördern. Zugleich soll sich der Bundesrat dafür einsetzen, dass die Schweiz in Bezug auf den Grad der Liberalisierung in den einzelnen Sektoren Ausnahmen aushandeln kann.

Die EU soll aus Sicht der SP einerseits gewährleisten, dass die Mindeststandards nicht unterschritten werden und dass andererseits Gemeinschaftsbestimmungen die nationalen und regionalen Behörden nicht behindern. Die SP verweist auf den Vertrag über eine Verfassung für Europa, Artikel I-5 «Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten»:

«(1) Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor der Verfassung sowie die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschliesslich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit.»

Die SP verweist zudem auf die Charta der Grundrechte der europäischen Union¹³⁵, wo es unter Artikel 36 «Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse» heisst:

«Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.»

3. Schutz der Arbeitskräfte

Im Falle eines EU-Beitritts wird sich die SP Schweiz dafür einsetzen, dass die Entsende-Richtlinie, die Arbeitszeit-Richtlinie und weitere Instrumente der Gemeinschaft, die sich zum Ziel setzen, jede Form von Sozial- und Lohndumping zu verhindern, strikte umgesetzt und konsequent weiter entwickelt werden. Negative Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen, die soziale Sicherheit von Arbeitskräften, im Speziellen auch für solche ausländischer Herkunft, sind zu verhindern. Die Rechte aller Arbeitnehmenden gemäss Gesamtarbeitsverträgen sind in jedem Fall einzuhalten.

4. Schaffung eines europaweiten Rahmengesetzes

Tritt die Schweiz der EU bei, so soll sie sich dafür einsetzen, dass die Leistungen des Service public, dessen Sicherung und Förderung, im europäischen Wettbewerbs- und Binnenmarktrecht eine gesicherte Sonderstellung erhalten. Dafür braucht es eine europaweit ver-

135 (2000/C 364/01), 18. 12. 2000, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 364/1.

bindliche Rechtsgrundlage.¹³⁶ Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Artikel III-122, enthält die rechtlichen Voraussetzungen zur Ausarbeitung eines solchen Rahmengesetzes.¹³⁷ Es muss für das Funktionieren der Dienste Rechtssicherheit geschaffen werden. Zudem muss gewährleistet werden, dass soziale, gewerkschaftliche und ökologische Standards ohne Einschränkung unionsweit Gültigkeit haben.

5. Evaluation der Entwicklungen in Europa in Bezug auf deren Auswirkungen auf den Service public

Die SP unterstützt die im Grünbuch¹³⁸ aus Gründen der good governance geforderte Evaluierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Diese Evaluierung darf aber nicht primär einen wirtschaftlichen Fokus beinhalten. Tritt die Schweiz der EU bei, wird sich die SP dafür einsetzen, dass der Bundesrat den sozialen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Europa in Bezug auf den Service public besondere Beachtung schenkt, diese antizipiert und aktiv in die Debatte einbringt. Es braucht umfassende Untersuchungen, worin die direkten und indirekten langfristigen Auswirkungen struktureller Veränderungen bestehen und welche gesamtwirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Folgen dies hat. Namentlich in Bezug auf die Fragen der Chancengleichheit sowie die Gleichstellung von Frau und Mann ist diesen Fragen besondere Beachtung zu schenken. Die Ergebnisse dieser Evaluierung sind kritisch zu überprüfen und wo notwendig müssen auf politischem Weg die notwendigen Korrekturen vorgenommen werden.

6. Klare Definition der Begriffe und deren Inhalte

Der Begriff der Dienstleistungen ist im Rahmen der europapolitischen Diskussionen und den entsprechenden Texten nur sehr vage definiert und richtet sich vor allem an ökonomischen Kriterien aus. Aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung brauchen gewisse Dienstleistungen bzw. Bereiche des Service public spezifische Instrumente und Regeln. Es braucht zudem eine eindeutige und klare Unterscheidung, was unter wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu verstehen ist. Tritt die Schweiz der EU bei, wird die SP den Bundesrat und ihre Abgeordneten im Europäischen Parlament auffordern, bezüglich dieser Fragen für Klärung zu sorgen.

136 Im Grünbuch wird die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aufgeworfen. Verschiedene Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament waren skeptisch. Die Kommission sieht zum jetzigen Zeitpunkt davon ab, hierzu einen Vorschlag vorzulegen. Die Kommission verfolgt den bestehenden sektoralen Ansatz weiter, dass sie dort, so dies nötig erscheint, Rat und Parlament sektorspezifische Regeln vorschlägt.

137 «Unbeschadet der Artikel I-5, III-166, III-167 und III-238 und in Anbetracht des von allen in der Union anerkannten Stellenwerts der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten im Anwendungsbereich der Verfassung dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäisches Gesetz unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten festgelegt, diese Dienste im Einklang mit der Verfassung zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren.»

138 EG-Kommission, Grünbuch (wie Anm. 125), S. 64.

9.3 Postmarkt

A. Die Entwicklung des Postmarktes in der EU

Am 11. Juni 1992 leitete die EU-Kommission mit der Veröffentlichung eines Grünbuches über die Entwicklung der Postdienste die Öffnung des Postmarktes ein. Das Ziel der Kommission besteht darin, den Binnenmarkt für Postdienste zu verwirklichen, indem die Union den Sektor schrittweise und kontrolliert dem Wettbewerb öffnet. Gleichzeitig fordert die EU die Aufrechterhaltung eines qualitativ hochwertigen Universaldienstes, d. h. einer Grundversorgung, die im Sinne eines hoch stehenden Service public allen zu einem erschwinglichen Preis angeboten werden muss. Dadurch soll die Dienstleistungsqualität verbessert, die Beförderungsdauer verkürzt und die Preise erschwinglich werden. Rechtsgrundlage bildet die Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Richtlinie 2002/39/EG für die weitere Öffnung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft. Im Kern geht es um folgende Massnahmen:

1. Öffnung des Postmarktes für neue Anbieter: 1998 liberalisierte die EU die Paketpost, die Expresspost und die Briefpost für Briefe schwerer als 350 Gramm. 2003 sank die Monopolvergrenze für Briefe auf 100 Gramm, bis 2006 sinkt sie auf 50 Gramm. 2007 will die EU die Lage überprüfen und entscheiden, ob der Binnenmarkt für Postdienste 2009 vollendet wird.¹³⁹

2. Sicherstellung eines hoch stehenden Service public über die Festlegung von Mindestnormen, die von Anbietern des Universaldienstes erfüllt werden müssen: «Ziel des Universaldienstes ist es, allen Nutzern einen leichten Zugang zum Postnetz zu ermöglichen, indem ihnen insbesondere eine ausreichende Anzahl fester Zugangspunkte und zufrieden stellende Bedingungen hinsichtlich der Häufigkeit der Abholung und Zustellung geboten werden. Der Universaldienst muss ferner die Grundanforderungen des ununterbrochenen Betriebs erfüllen und dabei anpassungsfähig in Bezug auf die Bedürfnisse der Nutzer bleiben und den Nutzern eine gerechte und nicht diskriminierende Behandlung garantieren.»¹⁴⁰

3. Soziale und regionale Schutzmassnahmen: Alle Massnahmen im Postmarkt sollen «so gestaltet werden, dass auch die sozialen Aufgaben der Gemeinschaft [...], nämlich ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Mass an sozialem Schutz, als Ziele verwirklicht werden.»¹⁴¹ Besondere Rücksicht ist auf den Service public in strukturschwachen Regionen zu nehmen: «Das ländliche Postnetz spielt unter anderem in Berg- und Inselgebieten eine grundlegende Rolle für die Einbeziehung der Unternehmen in die nationale bzw. globale Wirtschaft sowie für die Wahrung des sozialen Zusammenhalts und die Erhaltung der Beschäftigung in ländlichen Berg- und Inselregionen.»¹⁴²

4. Zur Finanzierung eines hoch stehenden Service public und der sozialen und regionalen Schutzmassnahmen stehen drei Hauptquellen zur Verfügung:

a) Monopolrenten: Den Betreibern von Universaldiensten bleiben bestimmte Postdienstleistungen reserviert, damit sie zur Finanzierung der Grundversorgung eine Monopolrente er-

139 Richtlinie 2002/39/EG, Ziff. 14 und 16. Deutschland, Grossbritannien und die Niederlande wollen den Postmarkt schon vorher vollständig öffnen, ebenso Norwegen als Nicht-EU-Land. Schweden und Finnland haben die komplette Öffnung schon vor Jahren vollzogen.

140 Richtlinie 97/67/EG, Ziff. 12.

141 Richtlinie 2002/39/EG, Ziff. 5.

142 Richtlinie 2002/39/EG, Ziff. 6.

wirtschaften können. Neben der Briefpost bis 50 Gramm betrifft dies vorab die adressierte Direktwerbung.¹⁴³

b) Gewinnbeteiligung: Wer keine Universaldienste anbietet, kann verpflichtet werden, in einen Ausgleichsfonds einzuzahlen.¹⁴⁴

c) Subventionen: Die EU-Mitgliedstaaten können aus staatlichen Mitteln Beihilfen leisten.¹⁴⁵

5. Besondere Bedeutung misst die EU ferner einer starken und unabhängigen nationalen Regulierungsbehörde, der Qualitätssicherung und der technischen Normierung zu.

B. Der Postmarkt in den Mitgliedstaaten der EU

Die EU-Mitgliedstaaten hatten die Richtlinie 97/67/EG innert 12 Monaten, die Richtlinie 2002/39/EG innert 6 Monaten ins innerstaatliche Recht umzusetzen, die 10 neuen Mitgliedstaaten ohne Übergangsfrist bis zum Beitritt am 1. April 2004. Dies gelang nicht allen auf Anhieb.¹⁴⁶ Bis Anfang 2005 hatten aber alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme der neuen Beitrittsländer Polen und Malta¹⁴⁷ den Postmarkt gemäss den EU-Richtlinien liberalisiert und die Monopolgrenze für Briefsendungen auf mindestens 100 Gramm gesenkt. Schweden liberalisierte den Postmarkt bereits 1993 gänzlich, Finnland folgte ein Jahr später. Schweden finanziert mit staatlichen Beihilfen einen Teil der Zusatzkosten, die die Grundversorgung in der weitläufigen Schärenlandschaft erfordern. Griechenland gestand die EU für ausgehende Briefe Ausnahmeregelungen zu, damit der Service public auf den zahlreichen Inseln gewährleistet bleibt. Frankreich wartete eine Klage an den Europäischen Gerichtshof ab, bevor es seine Postgesetze änderte und die Unabhängigkeit der nationalen Regulationsbehörde gewährleistete. Die Deutsche Post AG konkretisierte und ergänzte ihre Universaldienstleistungen in einer freiwilligen Selbstverpflichtung vom 2. April 2004.

C. Die Wirkung des EU-Beitritts der Schweiz auf den Postmarkt

Der Postmarkt in der Schweiz ist heute überwiegend EU-kompatibel ausgestaltet. Der EU-Beitritt steht auch nicht im Widerspruch zu dem im Postgesetz vorgeschriebenen Auftrag zur flächendeckenden Grundversorgung – was ein entsprechendes Poststellennetz erfordert – und zur Einhaltung branchenüblicher Arbeitsbedingungen durch alle Konzessionäre.¹⁴⁸ Vielmehr werden diese Ziele durch die erwähnten EU-Richtlinien und deren Anwendung bekräftigt.¹⁴⁹ Dabei ist es Sache der EU-Mitglieder, die Finanzierung sicherzustellen.

143 „Soweit es zur Sicherung des Universaldienstes notwendig ist, sollte vorgesehen werden, dass Direktwerbung innerhalb der geltenden Gewichts- und Preisgrenzen weiter reserviert werden kann.“ Richtlinie 2002/39/EG, Ziff. 19. Die EU will die Öffnung somit über die schrittweise Senkung der Gewichtsgrenze durchführen und die Technologieneutralität wahren.

144 „Die Mitgliedstaaten sollen die Möglichkeit haben, die Erteilung von Lizenzen an die Bedingung zu knüpfen, Universaldienstpflichten zu übernehmen oder Zahlungen in einen Ausgleichsfonds zu leisten, der unverhältnismässige finanzielle Nachteile ausgleicht, die sich für die Anbieter von Universaldienstleistungen aus der Universaldienstpflicht ergeben.“ Richtlinie 97/67/EG, Ziff. 23.

145 Richtlinie 2002/39/EG, Ziff. 25.

146 Bericht der Kommission vom 23.03.2005 über die Anwendung der Postrichtlinie, KOM(2005) 102, S. 4; Annex, S. 7–11.

147 Für diese beiden Staaten gilt im Moment noch die Grenze von 350 Gramm.

148 Postgesetz (SR 783.0), Art. 5, Abs. 2: „Wer eine Konzession erwerben will, muss: [...] b. die arbeitsrechtlichen Vorschriften einhalten und die Arbeitsbedingungen der Branche gewährleisten.“

149 Die vom Postgesetz geforderte Einhaltung branchenüblicher Löhne und Arbeitsbedingungen durch Anbieter von nicht reservierten Dienstleistungen, soweit diese der Konzessionspflicht unterstellt sind (zur Zeit Pakete bis 20 kg und international abgehende Sendungen), entspricht nach Auskunft des UVEK ohne weiteres der europäischen Postdirektive. Die Direktive liesse auch für Wettbewerbsdienste (gegenwärtig Kurier, Express etc.) eine Allgemeinverfügung zu; 17 von 25 EU-Staaten haben davon Gebrauch gemacht. Diese Allge-

Zum EU-Recht bleiben folgende Differenzen:

1. Der Bundesrat hat per 1. April 2006 die Monopolgrenze für adressierte Briefsendungen im Inland auf 100 Gramm festgelegt; in der EU liegt die Monopolgrenze bei 50 Gramm.
2. In der EU besitzen die Behörden für die nationale Postregulation mehr Kompetenzen als in der Schweiz und sind vom Posteigner unabhängig.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Die SP unterstützt die in den EU-Richtlinien formulierten Zielsetzungen zur Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Grundversorgung mit qualitativ hoch stehenden Postdienstleistungen, eines hohen Beschäftigungsniveaus und eines hohen Masses an sozialem Schutz, ebenso das Ziel, zum ländlichen Postnetz als wichtigem Faktor der regionalen Wirtschaftsförderung Sorge zu tragen. Ähnliche strategische Ziele hat auch der Bundesrat in seiner „Gesamtschau“ formuliert.¹⁵⁰

Die SP lehnt aber die Senkung der Monopolgrenze für adressierte Briefsendungen im Inland auf 50 Gramm ab und unterstützt die Position der Schweizerischen Post, die Monopolgrenze bei 100 Gramm zu belassen. Die Schweizerische Post erklärt, in diesem Fall den Versorgungsauftrag aus eigenen Mitteln finanzieren zu können, namentlich wenn ihr durch die Schaffung einer Postbank zusätzliche Einnahmemöglichkeiten erschlossen werden.¹⁵¹

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Der Bundesrat muss im Falle von Beitrittsverhandlungen fordern, dass die Monopolgrenze für adressierte Briefsendungen im Inland nicht von 100 auf 50 Gramm gesenkt wird.
2. Die SP Schweiz setzt sich für die Erhaltung eines starken und modernen Service public ein.¹⁵² Die Schweizerische Post soll – wie in der Richtlinie 97/67/EG vorgesehen – weiterhin Gewinne aus der Monopolrente, aus Wettbewerbsgeschäften und aus Verkäufen von Drittprodukten zur Finanzierung des Versorgungsauftrages heranziehen können. Der Bundesrat hat die geeigneten Massnahmen zu ergreifen, dass die jeweils gültigen Monopolgrenzen strikte durchgesetzt werden. Wird der Wettbewerbsbereich ausgedehnt, so ist – wie im Postgesetz vorgesehen – auch der Ertrag aus den Konzessionsgebühren für die Finanzierung der nicht reservierten Dienste der Post zu verwenden.
3. Als neue wichtige Einnahmenquelle zur Mitfinanzierung des Versorgungsauftrages soll die Post die bestehende PostFinance zu einer voll lizenzierten, dem Bankengesetz unterstellten Postbank ausbauen können, die auch das Kreditgeschäft selbständig tätigen kann. Die Postbank muss sich zu 100% im Besitz des Bundes bzw. der Post befinden. Der Bundesrat wird zudem eingeladen, sich im Rahmen der Beitrittsverhandlungen – oder nach einem Beitritt zur EU innerhalb der Union – dafür einzusetzen, dass die adressierte Direktwerbung langfristig reserviert bleibt.

meinverfügung kann von der Einhaltung gewisser Standards (Sicherheit, Arbeitsbedingungen, aufbauend auf einer Melde-/Registrierungspflicht) abhängig gemacht werden.

150 Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz – Bericht des Bundesrates und Botschaft über die Änderung des Postorganisationsgesetzes vom 22. Mai 2002 (02.041).

151 Die Studie von wik-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes. Bericht für die Postregulationsbehörde PostReg, Bad Honnef, 31. Juli 2005, geht davon aus, dass die Schweizerische Post den Grundversorgungsauftrag auch bei vollständiger Marktöffnung aus eigenen Mitteln finanzieren könnte.

152 Vgl. die entsprechenden Thesen des Parteitags vom 14./15. Oktober 2000 in Lugano.

4. Es braucht institutionelle Anpassungen. Der nationale Postregulator muss als unabhängige Behörde gestärkt werden und die Kompetenz erhalten, Konzessionen zu erteilen und die Monopolpreise zu genehmigen. Entscheidend wird sein, dass der Postregulator nicht nur gegenüber dem Eigner der Post, sondern auch gegenüber deren Konkurrenten vollkommen unabhängig ist. Nur dann kann er seine wichtigste Aufgabe, die Gewährleistung eines hochwertigen Service public zu möglichst günstigen Konditionen, wirksam durchsetzen.

9.4 Elektrizitätsmarkt

A. Die Rechtslage in der EU

1. Die Öffnung des Strommarktes und Gewährleistung der Versorgungssicherheit: Der Europäische Rat erliess mit der Richtlinie 96/92/EG vom 19. Dezember 1996 eine erste gemeinsame Vorschrift zur Schaffung eines integrierten EU-Strombinnenmarktes. Im Rahmen der Lissabon-Agenda zur Stärkung des Standortes Europa (mehr Wachstum, Beschäftigung) beschloss der Europäische Rat im Jahr 2000, die Liberalisierung im Elektrizitätssektor zu beschleunigen. Er setzte dieses Ziel mit der Richtlinie 2003/54/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und mit der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel vom 26. Juni 2003 um. Ziel ist die Überführung der nationalen Märkte in einen integrierten Markt mit mehr Wettbewerb und mehr Transparenz. Neben der regulierten diskriminierungsfreien Netznutzung geht es auch um den für die Schweiz wichtigen grenzüberschreitenden Stromhandel. Nicht zuletzt aufgrund des Blackouts in Italien vom September 2003 bereitet die Europäische Kommission eine Richtlinie über Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung und von Infrastrukturinvestitionen vor.¹⁵³ Diese wird voraussichtlich 2007 in Kraft gesetzt.

2. Die Förderung erneuerbarer Energien: Gemäss Weissbuch über erneuerbare Energieträger hat die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen aus Gründen der Sicherheit und Diversifizierung der Energieversorgung, des Umweltschutzes und des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts für die Gemeinschaft eine hohe Priorität. Die erneuerbaren Energien leisten gleichzeitig einen wichtigen volkswirtschaftlichen Beitrag, indem in diesem Bereich Zehntausende von neuen Arbeitsplätzen geschaffen werden. Der Europäische Rat erliess am 27. September 2001 die Richtlinie 2001/77/EG zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt. Die Richtlinie setzt sich zum Ziel, den Anteil erneuerbarer Energiequellen an der Stromerzeugung im Elektrizitätsbinnenmarkt von 14% auf 22% bis 2010 zu erhöhen. Die wichtigsten Massnahmen dieser Richtlinie sind:

- Alle Mitgliedstaaten werden verpflichtet, nationale Richtziele für den Verbrauch von Strom aus erneuerbaren Energiequellen festzulegen. Diese nationalen Richtziele sollen mit allen einzelstaatlichen Verpflichtungen im Rahmen der Klimaschutzverpflichtungen (Kyoto-Protokoll) vereinbar sein.
- Es ist ein Rechtsrahmen für den Markt für erneuerbare Energiequellen zu schaffen. Strom aus erneuerbaren Energiequellen muss von Herkunftsnachweisen erfasst werden.

Am 27. Oktober 2003 führte der Europäische Rat mit der Richtlinie 2003/96/EG zudem auf elektrischem Strom und weiteren Energieerzeugnissen eine Ökosteuern ein. Der Mindeststeuersatz soll dazu beitragen, dass die Effizienz der Energienutzung erhöht, die Treibhausgasemissionen verringert und die Klimaziele des Kyoto-Protokolls so eher erreicht werden.

3. Förderung der Energieeffizienz: Am 22. Juni 2005 stellte die Kommission in einem Grünbuch Massnahmen vor, die auf kostengünstige Weise erlauben, den Energieverbrauch in Europa bis 2020 um 20% und ihre Energieausgaben um 60 Mrd. Euro jährlich zu verringern. Europa ist auf diesem Gebiet weltweit führend. Nach Schätzungen der Kommission wird diese Initiative in Europa zudem direkt und indirekt bis zu eine Million neue Arbeitsplätze

153 http://www.europa.eu.int/comm/energy/electricity/infrastructure/com_proposal_2003_en.htm

schaffen.¹⁵⁴ Konkrete Vorschläge sollen Anfang 2006 im Anschluss an eine Konsultation der Mitgliedstaaten und wichtigsten Interessierten vorgelegt werden. Ein erster Konsens wurde im Oktober 2005 an der ersten Tagung des Europäischen Forums für Nachhaltige Energie erzielt.¹⁵⁵ Energiesparen ist die nachhaltigste und kostengünstigste Art, Treibhausgasemissionen zu verringern. Auch dieses Programm wird den Mitgliedstaaten helfen, ihren Verpflichtungen gemäss Kyoto-Protokoll nachzukommen.

4. Förderung der dezentralen Energieversorgung: Die Versorgungskette ist noch immer hauptsächlich durch zentrale Stromerzeugung in Grosskraftwerken gekennzeichnet mit anschliessendem kostspieligem und verlustreichem Stromtransport. Die zweite Elektrizitätsrichtlinie 2003/54/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten und staatlichen Regulierungsbehörden auf Anreize zur Förderung dezentraler Energieerzeugung von begrenzter Umweltbelastung.

B. Die Strommarktöffnung in Europa – unterschiedliche Umsetzung des Rechtsrahmens

a) Die Umsetzung der EU-Richtlinie 2003/54/EG ins nationale Recht der Mitgliedstaaten war Ende 2005 noch in vollem Gang und die Bandbreite der gewählten institutionellen und rechtlichen Vorkehrungen gross. Nur 7 EU-Mitgliedstaaten teilten der Kommission fristgerecht bis am 1. Juli 2004 den Erlass der geforderten Rechtsvorschriften mit. Im Oktober 2004 ermahnte die Kommission die übrigen 18 Mitgliedstaaten, im März 2005 ging eine zweite Mahnung an noch 10 Mitgliedstaaten. Im Juni 2005 erhob die Kommission gegen 7 Mitgliedstaaten Klage wegen Vertragsverletzung vor dem Europäischen Gerichtshof.

b) Übergangsfristen: Während die Kommission den EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinien einen grossen Spielraum lässt, ist sie bei der Gewährung rechtlicher Ausnahmen restriktiver. Immerhin erstreckte die Kommission 1999 gegenüber Deutschland und Luxemburg in einzelnen Bereichen die Frist zur Umsetzung der Strommarktlinie von 1996.¹⁵⁶ 2003/04 gewährte die Kommission auch den Beitrittsstaaten Estland und Slowenien verlängerte Übergangsfristen. In Estland muss die Marktöffnung am 1. Januar 2009 mindestens 35% des Verbrauchs ausmachen und der Strommarkt am 1. Januar 2013 vollständig geöffnet sein.¹⁵⁷ Slowenien erhielt für die Gewährung des Netzzugangs auf den grenzüberschreitenden Leitungen eine Übergangsfrist bis 2007.¹⁵⁸ Eine Übergangsfrist gewährte die EU auch jenen südosteuropäischen Staaten, die sich im Herbst 2005 in einem Abkommen verpflichteten, den Acquis im Energie- und Umweltbereich zu übernehmen. Der Strommarkt für Nicht-Haushalte ist bis 2012 zu öffnen und bis 2015 für alle EndverbraucherInnen.¹⁵⁹

c) Marktöffnung, Strompreis und Versorgungssicherheit: Der Elektrizitätsmarkt ist in mancher Hinsicht für eine Öffnung ungeeignet: Elektrizität muss im gleichen Moment konsumiert wie produziert werden. Angebot und Nachfrage sind ausgesprochen unelastisch, d. h. die angebotene und die nachgefragte Menge Strom reagiert kurzfristig kaum auf Preisän-

154 Europäische Kommission, Grünbuch über Energieeffizienz oder Weniger ist mehr, 22. 6. 2005, http://europa.eu.int/comm/energy/efficiency/doc/2005_06_green_paper_text_de.pdf

155 Vgl. <http://www.euractiv.com> – Energie – Erneuerbare Energien in der EU.

156 Die Kommission entschied am 8. 7. 1999 über den Antrag von acht Mitgliedstaaten, die Übergangsregelung gemäss Art. 24 der RL 96/92/EG zu erstrecken. Die Kommission lehnte eine Erstreckung gegenüber Dänemark, Frankreich, Österreich, Niederlande, Spanien und dem Vereinigten Königreich ab.

157 Richtlinie 2004/85/EG vom 28. 6. 2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG hinsichtlich der Anwendung bestimmter Vorschriften auf Estland.

158 Verordnung (EG) Nr. 1223/2004 des Rates vom 28. 6. 2004 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 hinsichtlich des Zeitpunkts der Anwendung bestimmter Vorschriften auf Slowenien.

159 http://www.europa.eu.int/comm/energy/electricity/south_east/index_en.htm.

derungen. Das Produktionsverhalten eines einzigen Kraftwerks – einschliesslich einer willkürlichen Drosselung der Stromerzeugung – kann an Strommarktbörsen, wo der Spotpreis stündlich neu ausgehandelt wird, den für alle verrechneten Strompreis stark beeinflussen. Um missbräuchliche Strompreis-Manipulationen auszuschliessen, setzt eine Strommarktöffnung von vorneherein eine starke Überwachung voraus. Diese ist auch gefordert, weil mit der Strommarktöffnung und dem dadurch ausgelösten Wettbewerbs- und Effizienzdruck die Stromversorger die mit der Wahrung der Versorgungssicherheit verbundenen Kosten nicht mehr ohne weiteres an ihre Kunden weiterleiten können. In vielen Fällen ist die Strommarktöffnung deshalb mit steigenden Preisen bei sinkender Versorgungssicherheit verknüpft. Hinzu kamen Konzentrationsbewegungen, so namentlich in Deutschland.

Insgesamt erwies sich die Regulierung geöffneter Strommärkte als weit schwieriger als erwartet. Kalifornien und die USA, die in der Liberalisierung ihres Strommarkts weltweit als Vorreiter gelten, produzierten von Anfang an Negativschlagzeilen. 1995 beschloss Kalifornien und 1996 die USA, den Strommarkt ab 1. Januar 1998 zu öffnen. Im Frühsommer 2000 kam es in Kalifornien zu enormen Preissteigerungen und grossflächigen Stromausfällen. Auch in Grossbritannien und Schweden führte die Strommarktöffnung zu steigenden Preisen, sinkender Versorgungssicherheit und – trotz steigendem Stromverbrauch – einem Abbau der Kapazitäten. 2003/2004 folgten weitere Blackouts in Nordamerika, Italien, Schweiz, Schweden und Dänemark sowie Australien mit über 100 Mio. betroffenen Personen. Die Internationale Energieagentur (IEA) spricht von Regulierungsfehlern.¹⁶⁰

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft argumentiert ihrerseits, die Strommarktregulierung in der EU habe aus den gemachten Fehlern gelernt und die erwartbaren Vorteile der Strommarktöffnung würden sich nicht kurzfristig einstellen, sondern erst über einen längeren Zeitraum. Die Kommission führt die EU-weit steigenden Strompreise vorab darauf zurück, dass die Preise für die Primärenergieträger – Erdöl, Erdgas und Kohle – stiegen und die Kraftwerkbetreiber die steigenden Marktpreise für CO₂-Zertifikate überwälzten, die seit Januar 2005 in der EU gehandelt werden. Die Kommission betont, die Strompreise seien in der EU 2003 bis 2005 weniger stark gestiegen als die Preise für andere Energieträger.¹⁶¹

Unabhängige Marktbeobachter wie die Beraterfirma NUS Consulting mit Sitz in Paris stellen aber fest, dass die Strommarktöffnung heute synonym mit Preissteigerungen ist. Gleichzeitig verweist auch NUS Consulting darauf, dass der Strompreis auf steigende Preise bei Erdöl und Gas, auf das Wetter und auf Investitionsbedürfnisse reagiert.¹⁶² Neben der Art der Elektrizitätserzeugung (Erdöl, Kohle, Atomenergie, Wasserkraft, Wind) wirken auch das Ausmass früher erfolgter Abschreibungen sowie das Vorhandensein einer Preiskontrolle auf die Höhe des Strompreises ein.

160 IAE, «Lessons from Liberalised Electricity Markets» and «Learning from the Blackouts», Press Release, 12.12. 2005, IAE/PRESS(05)27.

161 EU-Kommission, Report on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market. Technical Annex, 15. 11. 2005, http://www.europa.eu.int/comm/energy/electricity/report_2005/index_en.htm (so genannter Benchmarking-Bericht); EU-Kommission, Jährlicher Bericht über die Verwirklichung des Strom- und Erdgasbinnenmarktes, 5. 1. 2005, KOM(2004) 863 endgültig.

162 «En Europe, où la déréglementation est désormais effective pour l'ensemble des pays, la libéralisation du marché est plutôt synonyme d'augmentations. [...] Cette hausse s'explique essentiellement par les augmentations des prix du pétrole et du gaz, l'hiver rigoureux qu'a connu le pays l'année dernière et par la nécessité d'investir pour améliorer l'état du réseau.» N.U.S Consulting, Prix de l'électricité. Une tendance à la hausse généralisée, la France fait figure d'exception, Communiqué de presse, Paris, Juin 2005.

Die Mitgliedstaaten des europäischen Binnenmarktes haben die Strommarktöffnung sehr unterschiedlich ausgestaltet und mit ihr unterschiedliche Erfahrungen gemacht:

Tab. Strommarktöffnung, Preisänderungen und Marktkonzentration in EU-Staaten

Stand 2005 Staat	Anteil der KundInnen, die den Stromversorger wechseln			Strompreis- Anstieg	Marktanteil der 3 grössten Anbieter nach Kundengrösse		
	Grosse	Mittlere	Kleine	Tendenz	Grosse	Mittlere	Kleine
Schweden	> 50%	-	29%	Leicht	50%		
Norwegen	> 50%	> 50%	44%	Stark	95%	33%	31%
Finnland	> 50%	82%	30%	Leicht	35–40%		
Dänemark	> 50%	Ca. 15%		Leicht	Nicht bekannt		
Deutschland	41%	7%	5%	Stark	4 Anbieter haben 70%		
Belgien	20%	10%		Stabil	2 Anbieter haben 92–99%		
Frankreich	15%		0	Stabil	91%	97%	96%

Quelle: EU-Kommission, Benchmark-Bericht, 15. 11. 2005.

- Schweden hat den Strommarkt stark geöffnet und weist leicht steigende Strompreise und einen niedrigen Konzentrationsgrad der Anbieter aus. Blackouts in Südschweden – verantwortlich war ein AKW – verweisen auf eine ungenügende Versorgungssicherheit.
- Norwegen hat den Strommarkt stark geöffnet und erfuhr 2002/2003 sehr stark steigende Strompreise, obschon die Elektrizität fast ausschliesslich auf der Grundlage von Wasserkraft erzeugt wird und der Konzentrationsgrad der Anbieter niedrig ist. 2004/2005 gingen die Strompreise wieder zurück, aber nicht mehr auf das Niveau von 2000/2001. Die Versorgungssicherheit ist hoch.
- Finnland hat den Strommarkt stark geöffnet, erfuhr leicht steigende Strompreise und weist einen niedrigen Konzentrationsgrad der Anbieter auf. Auch hier gab es Blackouts.
- Dänemark hat den internen Strommarkt vorab für Grosskunden stark geöffnet und erfuhr – ausgehend von einem hohen Niveau – leicht steigende Strompreise mit bei hoher Versorgungssicherheit. Dänemark erzeugt immer mehr Strom aus Windkraft.
- Deutschland hat den internen Strommarkt vorab für Grosskunden stark geöffnet, erfuhr aber stark steigende Preise. Die Versorgungssicherheit ist hoch. Vier Anbieter erzeugen 70% der Elektrizität; seit der Marktöffnung im Jahre 1998 gibt es 13 Neuanbieter, die die traditionellen Elektrizitätsgesellschaften konkurrenzieren.
- Belgien hat den Strommarkt regional unterschiedlich geöffnet: In Flamen ganz, in der Hauptstadt ab Juli 2004 für Grosskunden und in Wallonien stark eingeschränkt. Die Strompreise blieben insgesamt auf hohem Niveau stabil, für Kleine und mittlere Firmen sanken sie.
- Frankreich hat den Strommarkt per 1. Juli 2004 für Gross- und Kollektivkunden geöffnet, starke KonsumentInnenschutzbestimmungen erlassen und die Preiskontrolle aufrechterhalten. Einer auf sieben grosse und mittlere Stromkunden haben den Anbieter gewechselt. Die Strompreise blieben insgesamt stabil. EDF bleibt praktisch Monopolanbieter.

d) Grenzüberschreitender Stromhandel: Die EU-Kommission stellte im November 2005 «schwere Defizite» bei der Umsetzung der Stromrichtlinie fest, da noch kaum von einem EU-weiten Binnenmarkt für Elektrizität gesprochen werden kann. Die zwischen den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Verbindungskapazitäten sind dafür zu klein, der grenzübergrei-

fende Energiehandel gering, ein grenzübergreifender Wettbewerb findet nicht statt. Die KundInnen haben meist keine Alternative zu den nationalen Versorgern. Entsprechend sind die Preisunterschiede innerhalb der EU weiterhin sehr gross. Auch für industrielle Grosskunden bezahlen in bestimmten EU-Mitgliedstaaten mehr als das Doppelte als in anderen.

e) Weiteres Vorgehen. Alles deutet darauf hin, dass die Kommission an der Strommarktliberalisierung festhält. Sie erwartet weiterhin langfristig Effizienzsteigerungen, Preissenkungen, höhere Dienstleistungsqualität und grössere Wettbewerbsfähigkeit. Die Kommission kündigt an, Ende 2006 einen Bericht über den Stand der Strommarktöffnung mit weiteren Massnahmenvorschlägen zu veröffentlichen.¹⁶³ Die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) begrüsst die Schaffung eines integrierten Binnenmarktes für Elektrizität in Europa und misst diesem Schritt eine grosse Bedeutung zur Erreichung der Lissabon-Wachstumsziele bei.¹⁶⁴

C. Die Wirkung des EU-Beitritts der Schweiz auf den Elektrizitätsmarkt

Folgen die Räte dem vom Bundesrat Ende 2004 vorgeschlagenen neuen Stromversorgungsgesetz und dem revidierten Elektrizitätsgesetz, so wird der Schweizer Elektrizitätsmarkt in zwei Schritten geöffnet und der Liberalisierungsstand der Schweiz an das europäische Niveau gemäss Richtlinie 2003/54/EG angepasst. Ein interventionsberechtigter Netzbetreiber (Transmission System Operator, TSO), der tatsächlich unabhängig ist, soll die Versorgungssicherheit deutlich erhöhen. Indem der Bundesrat erstmals energiepolitische Zielvorgaben und ein konkretes Vorgehen vorschlägt, um die Wasserkraft und die neuen erneuerbaren Energien zu fördern, übernimmt er ein erprobtes Vorgehen der EU. Die vorgesehenen Neuregelungen der Stromversorgung liegen allerdings klar hinter dem Stand des Acquis in diesem Bereich, denn die EU verlangt, dass der Anteil der erneuerbaren Energien in Prozent des Verbrauchs ansteigt, während die Schweiz einen Anstieg der erneuerbaren Energien verfolgt, der wahrscheinlich deutlich unter der Verbrauchszunahme liegt (StromVG: plus 5400 GWh bis 2030, was zusätzlich 10% entspricht). Im Falle eines EU-Beitritts muss die auch deren ökologische Ziele übernehmen,¹⁶⁵ was zu wesentlich höheren Beiträgen der erneuerbaren Energien führen würde (Beispiel Österreich: von 70% auf 78% Anteil der erneuerbaren Energien zwischen 1998 und 2010). Ausserdem müsste die Entflechtung der Verteilnetze noch konsequenter durchgeführt werden.

Nicht berührt wird von den EU-Vorgaben die Frage nach einer weiter gehenden Privatisierung der Stromproduktion. Ob die Anlagen im Besitz des Staates, gemischter Gesellschaften oder Privater sind, liegt auch nach einem EU-Beitritt einzig in der Verantwortung der Schweiz. Die in der Schweiz übliche gemischte Eigentümerstruktur findet sich in der EU auch in Dänemark, Deutschland, Österreich und Schweden.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Die SP lehnt eine Öffnung des Strommarktes grundsätzlich ab. Die eidgenössischen Räte stehen mitten in der Beratung des neuen Stromversorgungsgesetzes, des revidierten Elektrizitätsgesetzes und des Energiegesetzes. Die SP kann einen Kompromiss mit folgenden Eckpunkten mittragen: 1. Öffnung des Schweizer Elektrizitätsmarktes lediglich für Grosskunden (über 100 MWh) und keine vollständige Öffnung ohne fakultatives Referendum (2012).

163 Europäische Kommission, Medienmitteilung vom 15.11.2005, IP/05/1421.

164 PES declaration on the Mid-term review of the Lisbon strategy, Adopted by the PES Leaders, Stockholm, 24th February 2005, http://www.pes.org/downloads/Stockholm_declaration_ServicesDirective_EN.pdf.

165 Rahmenrichtlinie 2001/77/EG.

2. Kostendeckende Einspeisevergütung für neue erneuerbare Energien. 3. Erhöhung der Energieeffizienz. 4. Schaffung einer unabhängigen Netzbetreibergesellschaft in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt oder gleichwertiger Ausgestaltung.

Sofern es gelingt, die drei Gesetze entlang dieses Kompromisses zu beschliessen, bleibt die Differenz zwischen der Strommarktordnung in der Schweiz und jener in der EU verhältnismässig gering. Der Strommarkt müsste gegebenenfalls, d. h. je nach Beitrittszeitpunkt und Verhandlungsergebnis, für alle früher und ohne Referendumsmöglichkeit geöffnet werden als ohne Beitritt.

Die SP begrüsst die mit einem EU-Beitritt verbundenen Impulse zugunsten eines ökologischen Umbaus der Energieversorgung einschliesslich der Elektrizitätserzeugung. Wenn die Rahmenbedingungen auch innenpolitisch richtig gesetzt werden, so kann der EU-Beitritt einen neuen Investitionszyklus mit schwergewichtig erneuerbaren Energien in Gang setzen.

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Der Bundesrat muss sich im Rahmen von Beitrittsverhandlungen dafür einsetzen, dass der Volksentscheid von 2002 respektiert wird und die Strommarktöffnung – wie in vielen anderen EU-Ländern auch – zuerst nur oberhalb einer bestimmten Verbrauchslimite erfolgt. Ein allfälliger weiterer Öffnungsschritt muss dem fakultativen Referendum unterstellt und auch der erneute Volksentscheid respektiert werden.
2. Der hohe Grad an Versorgungssicherheit muss gewahrt bleiben. Die auch von der EU geforderte unabhängige Netzbetreibergesellschaft ist in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt oder einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft nach dem Vorbild der Nationalbank auszugestalten.
3. Es sind auch alle Voraussetzungen zu schaffen, damit die Schweiz die von der EU geforderte Aufrechterhaltung eines hohen Standards des Service public gewährleisten kann. Dazu gehören namentlich kostenorientierte Netznutzungstarife.
4. Die Schweiz soll und kann sich unabhängig von der Beitrittsfrage der EU-Politik zur Förderung der neuen erneuerbaren Energien und zur Erhöhung der Energieeffizienz anschliessen. Dazu braucht es wirksame und zielführende Rahmenbedingungen. Die dezentrale Stromversorgung und die Energieeffizienz müssen stärker gefördert werden, mit strengen Verbrauchsvorschriften und Anreizen zur Eigenversorgung mit Energie auf Ebene Haushalt und Betrieb. Der Ausstieg aus der Atomenergie muss zudem auf den raschest möglichen Zeitpunkt verbindlich beschlossen werden. Das ungenügende Ziel im Stromversorgungsgesetz – 5400 GWh zusätzlich bis 2030 – muss deutlich nach oben korrigiert werden, so dass der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung pro Jahr um ca. 1% ansteigt. Der Ausbau darf nicht unter dem Steigerungsniveau vergleichbarer EU-Länder erfolgen.

9.5 Telekommunikation

A. Die Telekommunikationspolitik der EU

Der aktuelle, zum *acquis communautaire* gehörende Rechtsrahmen für Kommunikationsdienste geht auf das zweite Telekom-Paket des Europäischen Rates vom 14. Februar 2002 zurück.¹⁶⁶ Es ist technologieneutral formuliert und betrifft die Telekommunikation, die elektronischen Medien und die Informationstechnologien. Das erklärte Ziel lautet, in diesem Bereich für mehr Wettbewerb, mehr Transparenz und eine grössere Rechtssicherheit zu sorgen und den Verbrauchern Preis-, Qualitäts- und Preis-Leistungs-Vorteile zu bringen:

- Die Rahmenrichtlinie: sie legt den gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste fest.¹⁶⁷
- Die Genehmigungsrichtlinie: sie harmonisiert die Bedingungen, unter denen elektronische Kommunikationsnetze und -dienste genehmigt werden können.¹⁶⁸
- Die Zugangs- und Zusammenschaltungsrichtlinie: sie harmonisiert die Bedingungen, unter denen Dienstanbieter Zugang zu den elektronischen Kommunikationsnetzen erhalten;¹⁶⁹ eine Entscheidung schafft den Rechtsrahmen für die Frequenzpolitik.¹⁷⁰
- Die Richtlinie über den Universaldienst und die Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten: sie regelt die Grundversorgung. Die Richtlinie zielt darauf ab, einen hochwertigen Service public zu gewährleisten, indem sie die Rechte der EndnutzerInnen begründet und entsprechende Pflichten von Unternehmen regelt, die öffentlich zugängliche elektronische Kommunikationsnetze und -dienste bereitstellen.¹⁷¹
- Die Richtlinie über den Datenschutz für elektronische Kommunikation: sie harmonisiert den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, namentlich das Recht auf Privatsphäre;¹⁷²
- Die Richtlinie über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste: sie überträgt die neuen Begriffsbestimmungen ins Wettbewerbsrecht.¹⁷³
- Die Verordnung über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss: sie harmonisiert die Bedingungen, unter denen Dienstanbieter Zugang zur Verbindung erhalten, die eine Teilnehmerin mit dem Zugangspunkt des öffentlichen Telefonfestnetzes verbindet.¹⁷⁴

166 Rechtsgrundlage der EU-Telekommunikationspolitik sind Artikel 95 (Harmonisierung des Binnenmarktes), Artikel 81 und 82 (Wettbewerb) sowie Artikel 47 und 55 (Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr) des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (EGV). Die Unterstützung der technologischen Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) erfolgt auf der Grundlage der Artikel 163 bis 172 EGV (Forschung und Entwicklung). Sie trägt damit zur Schaffung der Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bei (Artikel 157 EGV) und fördert transeuropäische Netze in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation (Artikel 154, 155 und 156 EGV).

167 Richtlinie 2002/21/EG, Amtsblatt Nr. L 108 vom 24/04/2002 S. 0033 – 0050.

168 Richtlinie 2002/20/EG vom 7. März 2002, Amtsblatt Nr. L 108 vom 24/04/2002 S. 0021 – 0032.

169 Richtlinie 2002/19/EG vom 7. März 2002, Amtsblatt Nr. L 108 vom 24/04/2002 S. 0007 – 0020.

170 Entscheidung Nr. 676/2002/EG vom 7. März 2002, Amtsblatt Nr. L 108 vom 24/04/2002 S. 0001 – 0006.

171 Richtlinie 2002/22/EG vom 7. März 2002, Amtsblatt Nr. L 108 vom 24/04/2002 S. 0051 - 0077.

172 Richtlinie 2002/58/EG vom 12. Juli 2002, Amtsblatt Nr. L 201 vom 31/07/2002 S. 0037 – 0047.

173 Richtlinie 2002/77/EG vom 16. September 2002. Amtsblatt Nr. L 249 vom 17/09/2002 S. 0021 – 0026.

174 Verordnung (EG) Nr. 2887/2000 vom 18. Dezember 2000 über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss, Amtsblatt Nr. L 336 vom 30/12/2000 S. 0004 – 0008. Die technologieneutral formulierte Verordnung könnte dereinst auch Rechtsgrundlage für die Entbündelung des Glasfasernetzes bilden, sei es durch Entscheid der Kommission oder indem eine Nationale Regulierungsbehörde auf diesem Gebiet eine marktbeherrschende Stellung eines einzelnen Anbieters feststellt und dagegen Massnahmen anordnet.

Das Telekom-Paket von 2002 fasste verstreute Rechtsbestände zusammen, die der Europäische Rat seit dem Grünbuch von 1987 zur Öffnung des Telekommunikationsmarkts erlassen hatte. Die drei Hauptziele der Telekommunikationspolitik der EU lauteten zunächst:

- die Öffnung der Marktsegmente, in denen Monopole bestanden;
- die Harmonisierung des europäischen Telekommunikationssektors mit Hilfe gemeinsamer Regeln und Normen;
- die strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln auf die geöffneten Marktsegmente, um heimliche Absprachen sowie den Missbrauch oder die Schaffung dominanter Marktstellungen zu verhindern.

Die Kommission bekräftigte diese Ziele 1993 in einem Weissbuch und lancierte 1994 einen seither mehrfach erneuerten Aktionsplan für die Informationsgesellschaft. Die drei Hauptziele lauten nun:

- die vollständige Öffnung der Telekommunikationsdienste und -infrastrukturen;
- den Ausbau und die Neuausrichtung der Forschungsprogramme für Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT);
- den Einbezug der neuen Aspekte der Informationsgesellschaft in alle einschlägigen Bereiche der Gemeinschaftspolitik.

Die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) begrüsst die Öffnung des Telekommunikationsmarktes in Europa und misst diesem Schritt eine grosse Bedeutung zur Erreichung der Lissabon-Wachstumsziele bei.¹⁷⁵ Die SPE fordert gleichzeitig die Gewährleistung kostengünstiger, zugänglicher und hochwertiger öffentlicher Dienste und namentlich die Verbesserung des Zugangs zur Informationstechnologie und die Garantie von Breitband-Internetzugang für alle Bürgerinnen und Bürger bis 2012.¹⁷⁶

B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU

Vor dem 1. Januar 1998 herrschte in den meisten europäischen Ländern im Fernmeldebereich ein Quasi-Monopol des Staates. Inzwischen sind diese Märkte fast vollständig geöffnet, zuerst beim Datenverkehr, ab 1. Januar 1998 auch im Sprachbereich (Telefon). Die EU-Mitgliedstaaten (EU-15) hatten die Kernrichtlinien des Telekom-Pakets vom 24. April 2002 in nur 15 Monaten in ihr innerstaatliches Recht umzusetzen (bis am 24. Juli 2003, die Datenschutzrichtlinie bis zum 30. Oktober 2003). Für die zehn neuen Beitrittsländer galten die Rechtsvorschriften ab Aufnahme in die EU (1. Mai 2004), d. h. ohne jede Übergangsfrist.

Bis zum 1. Oktober 2004 schlossen zwanzig Mitgliedstaaten die Annahme primärer Rechtsvorschriften ab und notifizierten dies der EU-Kommission. Gegen Belgien, Griechenland und Luxemburg leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren ein. Im Falle von Tschechien und Estland verzichtete sie vorläufig auf diesen Schritt. Im Falle von acht Mitgliedstaaten forderte die EU-Kommission (in einigen Fällen substantielle) Ergänzungen der ausführenden Rechtserlasse.¹⁷⁷ Ein Jahr später, im Oktober 2005, leitete die Kommission gegen sieben Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren ein, nämlich Belgien, Estland, Lettland,

175 PES declaration on the Mid-term review of the Lisbon strategy, Adopted by the PES Leaders, Stockholm, 24th February 2005.

176 Sozialdemokratischen Partei Europas, Manifest für die Wahlen zum Europäischen Parlament, beschlossen vom SPE-Kongress am 24. 4. 2004 in Brüssel.

177 Vgl. EU-Kommission, 10. EU-Telecom-Bericht, 2. 12. 2004, Kom(2004) 759 endgültig [SEC (2004)1535].

Malta, Polen, Slowenien, Tschechien und Zypern. Sie hatten es unterlassen, der Kommission die Ergebnisse ihrer Marktuntersuchungen mitzuteilen. Inzwischen wies nur noch Estland rechtliche Mängel bei der Umsetzung des EU-Rechtsrahmens auf. In Slowenien und Zypern war die Unabhängigkeit der nationalen Telekom-Regulierungsbehörde nicht gewährleistet.¹⁷⁸ Die Meldungen der 25 Mitgliedstaaten an die Kommission dienen u.a. als Grundlage zur Beurteilung der im Jahre 2006 geplanten Überarbeitung des EU-Telekom-Rechtsrahmens.

Zwar gewährte die EU-Kommission in rechtlicher Hinsicht keine Ausnahmen. Der Spielraum der nationalen Regulationsbehörden zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften ist aber gross. Die nationalen Regulationsbehörden sind von Land zu Land sehr unterschiedlich ausgestaltet, ebenso die nationalen Schwellenwerte, soweit die EU Mindestnormen vorschreibt. Die Kommission kann gegen Massnahmen der nationalen Regulationsbehörden das Veto ergreifen, machte von dieser Befugnis bisher aber kaum Gebrauch. Sie will in den Mitgliedstaaten eine zwar konsistente, aber hinreichend nuancierte Umsetzung gewährleisten.

C. Anpassungsbedarf für die Schweiz

Die Schweiz hat den Telekommunikationsmarkt gleichzeitig wie die EU am 1. Januar 1998 liberalisiert. Mit der laufenden Revision des Fernmeldegesetzes, wie sie im Verlauf des Jahres 2006 beschlossen werden dürfte, setzt die Schweiz weitere Bestimmungen aus dem Telekom-Paket der EU von 2002 um. Tritt das revidierte Fernmeldegesetz so in Kraft, wie es bisher aus den Beratungen der Räte hervorging, so wird die Regelung des Telekommunikationsmarktes in der Schweiz kaum mehr von jener in der EU abweichen. Tritt die Schweiz dann der EU bei, so besteht namentlich **kein zusätzlicher Anpassungsbedarf bei**

- **der Privatisierungsfrage:** Ob die Swisscom im Besitz des Staates, einer gemischten Gesellschaft oder Privater ist, liegt auch nach einem EU-Beitritt einzig in der Verantwortung der Schweiz. Die Privatisierungsfrage wird von den EU-Vorgaben nicht berührt.
- **der Grundversorgung:** Die Universalrichtlinie der EU definiert einen hohen Standard des Service public. In einzelnen Bestimmungen geht sie über den in der Schweiz üblichen Versorgungsgrad hinaus. So sind laut Artikel 7 der Universalrichtlinie für NutzerInnen mit Behinderungen besondere Massnahmen zu ergreifen, damit auch für sie der Zugang zu einschlägigen Diensten zu erschwinglichen Preisen gewährleistet ist. Die Qualität der Grundversorgungsdienste muss in der EU regelmässig überprüft werden. Die Rechtsstellung der EndverbraucherInnen wird sich durch einen EU-Beitritt der Schweiz eher verbessern. Die Schweiz bleibt nach einem Beitritt frei, ein höheres Grundversorgungsniveau vorzuschreiben als jenes, das die Universalrichtlinie der EU als Mindeststandard vorsieht.
- **Finanzierung der Grundversorgung:** Der in der Universalrichtlinie der EU und dem Fernmeldegesetz der Schweiz vorgesehene Mechanismus zur Finanzierung der Grundversorgung (Einlage in einen Fond durch alle Konzessionsnehmer) ist weitgehend identisch. Die Swisscom verzichtete bisher auf Beihilfen und bezahlt den von ihr wahrgenommenen Auftrag zur Grundversorgung aus eigenen Mitteln (wird 2007 neu ausgehandelt).
- **Daten- und VerbraucherInnenschutz:** In diesem Bereich hinkte die Schweiz lange deutlich hinter dem EU-Recht hintenher. Mit der Revision des Fernmeldegesetzes findet eine Angleichung ans hohe Daten- und Verbraucherschutzniveau der EU statt (z.B. Verbot unerbetener Nachrichten («Spam» und «Cookies»); Verbot der Verwendung von Verkehrs-

178 EU-Kommission, Medienmitteilung vom 13. 10. 2005, IP/05/1269.

oder von Standortdaten für Werbezwecke; Preisobergrenzen für 0900 Nummern; Einrichtung einer unabhängigen Schlichtungsstelle). Die Interventionsdichte zugunsten des Daten- und VerbraucherInnenschutzes dürfte in der EU weiterhin höher sein als in der Schweiz. Der Daten- und VerbraucherInnenschutz kann mit anderen Worten durch einen EU-Beitritt der Schweiz nur gewinnen.

Im Falle eines Beitritts zur EU müsste die Schweiz noch in drei Bereichen Ausnahmen durchsetzen oder die Gesetze anpassen:

1. **Zugangsregelung und wettbewerbspolitisches Instrumentarium:** Die EU hat im Unterschied zur Schweiz die letzte Meile für den Wettbewerb geöffnet. Die EU-Kommission hat 18 Märkte definiert, in denen die Nationalen Regulierungsbehörden feststellen sollen, ob ein Anbieter eine marktbeherrschende Stellung einnimmt. Falls dies zutrifft, sind Abhilfemassnahmen zu ergreifen und diese der Kommission zu notifizieren. Die Kommission kann dagegen das Veto ergreifen. – Dieses wettbewerbsrechtliche Instrumentarium ist wesentlich interventionsfreudiger ausgestaltet als die in der Schweiz angestrebte Regelung, die keinen technologieneutralen, offenen Zugangsbegriff kennt und kein Massnahmenpaket (tool box) vorsieht, sondern als einziges Instrument Preisobergrenzen, sowie keine generellen ex ante Entscheide durch Behörden, sondern ein Verhandlungsprimat, das allein die Verhandlungspartner, nicht aber die andern Marktteilnehmer bindet.
2. Die Schweiz erfüllt die meisten Vorbedingungen, die die Genehmigungsrichtlinie der EU in einem abschliessenden Katalog aufzählt, unter denen die Nationalen Regulierungsbehörden Allgemeingenehmigungen und andere Nutzungsrechte (Konzessionen) erteilen können.¹⁷⁹ Kein Teil dieses Kataloges ist aber die im schweizerischen Fernmeldegesetz vorgesehene **Vorbedingung zur Konzessionserteilung**, es seien die branchenüblichen Arbeitsbedingungen und ein ausreichendes Lehrstellenangebot zu gewährleisten.¹⁸⁰ Die EU-Mitgliedstaaten sind indes in ihrer Arbeitsmarktpolitik frei, so lange diese nicht diskriminierend ausgestaltet ist. So ist die allgemein gültig Erklärung von branchenweit gültigen Gesamtarbeitsverträgen mit der Telekom-Richtlinie und dem EU-Wettbewerbsrecht ohne weiteres vereinbar (siehe auch unten, Forderung Nr. 3).
3. Im Falle von Beitrittsverhandlungen dürfte auch die **Stellung der Nationalen Regulierungsbehörde** zu Diskussionen führen. Die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) ist zwar unabhängig und weisungsberechtigt. Sie wird aber politisch nicht kontrolliert, während in der EU die Kommission die Arbeit der nationalen Regulierungsbehörden begleitet. Zudem verfügt die ComCom nur über ein äusserst schmales Sekretariat von 2,3 Stellen, während das rechtliche und technische Know-how beim Bundesamt für Kommunikation (Bakom) angesiedelt ist.

D. Beurteilung aus sozialdemokratischer Perspektive

Im Rahmen der laufenden Revision des Fernmeldegesetzes setzt sich die SP dafür ein,

- dass die letzte Meile nicht entbündelt wird und
- das wettbewerbspolitische Instrumentarium nicht weiter ausgebaut wird.

179 Genehmigungsrichtlinie, Artikel 6 und Anhang A, B und C. Vgl. Erläuterung Nr. 15 und 18.

180 Fernmeldegesetz, Art. 6, Abs. 1: «Wer eine Konzession erwerben will, muss: [...] c. die arbeitsrechtlichen Vorschriften einhalten und die Arbeitsbedingungen der Branche gewährleisten; d. eine angemessene Anzahl Lehrstellen anbieten». Der zuständige Rechtsdienstes im BAKOM geht davon aus, dass diese Konzessionsbedingung mit der EU-Genehmigungsrichtlinie nicht vereinbar ist.

Wird das Fernmeldegesetz so verabschiedet, so bleibt in diesen beiden Punkten eine Differenz zum EU-Recht. Die SP will an dieser Differenz festhalten, da sich im Schweizer Telekommunikationsmarkt – anders als in der EU - der Wettbewerb vorab zwischen den verschiedenen Infrastrukturen (Kabel- und DSL-Anschlüssen) entwickelt hat. Dieser trug dazu bei, dass heute in der Schweiz im europäischen Ländervergleich pro Anschluss am meisten investiert wird. Die Schweiz weist zudem europaweit die höchste PC-, Internet- und – nach Holland und Dänemark – die dritthöchste Breitband-Internetverbreitung auf. Mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung kommen auch in der Schweiz die Preise ins Rutschen, wovon die Konsumentinnen und Konsumenten zusätzlich profitieren.

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Der Bundesrat muss im Falle von Beitrittsverhandlungen im Sinne einer Ausnahmeregelung fordern, dass die letzte Meile weiterhin nicht entbündelt wird. Die SP setzt sich dafür ein, dass die Schweiz ihr Erfolgsrezept weiter verfolgt. Es lautet: Der gut funktionierende Netzwettbewerb zwischen Kabel- und DSL-Anschlüssen muss erhalten und gestärkt werden. Auf dem Schweizer Telekommunikationsmarkt sind in der heutigen Situation zusätzliche, sektorspezifische Marktmachtregulierungen unnötig und falsch.
2. Das bestehende Instrumentarium gegen Lohn- und Sozialdumping muss EU-kompatibel verstärkt werden. Zentrale Bedeutung kommt dem Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen GAV und deren branchenweite allgemein verbindlich Erklärung zu. Einen zusätzlichen Beitrag gegen Lohndumping kann der Ausbau und die wirksame Umsetzung der Massnahmen leisten, die im Rahmen der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit eingeführt worden sind (Stärkung des Entsendegesetzes, massiv verstärkte Kontrolltätigkeit).
3. Damit in allen Landesteilen und für alle gesellschaftlichen Schichten und Gruppen ein hoher Standard der Grundversorgung gewährleistet ist, müssen die Grundversorgungsdienste kohärent, integriert und umfassend durch einen einzigen Anbieter bereitgestellt werden. Die Swisscom darf nicht privatisiert werden. Da diese Forderung mit dem EU-Recht vereinbar ist, berührt sie ein allfälliges Mandat zur Führung von Beitrittsverhandlungen aber nicht.
4. Die Finanzierung der Grundversorgung muss langfristig sichergestellt bleiben. Sollte die Swisscom den Grundversorgungsauftrag eines Tages nicht mehr aus eigenen Mitteln finanzieren können, so sind – wie von der EU und dem schweizerischen Fernmeldegesetz vorgesehen – alle Konzessionsnehmer rechtzeitig und in ausreichendem Mass zu Einlagen in einen entsprechenden Fond anzuhalten.
5. Die Schweiz soll sich im Falle eines EU-Beitrittes auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass das hohe Schutzniveau, das die EU in ihren Richtlinien betreffend Grundversorgung und Daten- und Verbraucherschutz erreicht hat, weiter ausgebaut und zielgerecht umgesetzt wird. Es braucht europaweit wirksame Regeln, damit der Wettbewerb über Qualität, Innovation und Preise und nicht über Lohn- und Sozialdumping stattfindet.
6. Die mit dem EU-Beitritt zu erwartende Klärung der Rollenverteilung zwischen dem Bakom und der ComCom als nationaler Regulierungsbehörde ist zu begrüßen. Entscheidend wird sein, dass die Regulierungsbehörde nicht nur gegenüber dem Eigner der Swisscom, sondern auch gegenüber deren Konkurrenten vollkommen unabhängig ist. Die Orientierung an Lösungen im Interesse der Konsumenten und Konsumentinnen und

eines starken Service public muss die Fähigkeit mit einschliessen, dass sich die nationale Regulierungsbehörde selbständig ein hochwertiges, unabhängiges Know-how erarbeiten kann. Es sind zudem die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit die ComCom über ihre Entscheidungen vor den zuständigen Kommissionen beider Kammern der Eidgenössischen Räte in einer öffentlichen Anhörung Rechenschaft abzulegen hat.

9.6 Verkehrspolitik

A. Die Verkehrspolitik der EU

Die gemeinsame Verkehrspolitik ist für die EU von grosser Bedeutung. Die Schaffung des Binnenmarktes und die Globalisierung sind mit einem stetigen Anstieg des Warentransports verbunden. Gleichzeitig steigt die Mobilität der Menschen. Dies führt zu Engpässen bei den bestehenden Infrastrukturen. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Marktanteile von der Schiene zu Gunsten der Strasse verschoben. War die Verkehrspolitik der EU zu Beginn stark auf die Erweiterung der Infrastrukturen, freie Verkehrsmittelwahl und Effizienzsteigerungen der Branche ausgerichtet, gewinnen die Nachhaltigkeit und Kostenwahrheit heute an Bedeutung.

Der Wille zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik findet sich bereits im Vertrag von Rom von 1957. Er führte den Grundsatz der Nichtdiskriminierung bei den Zulassungsbedingungen ein und formulierte das Ziel, den europäischen Markt für Güterverkehr zu öffnen.¹⁸¹ Lange geschah in der gemeinsamen Verkehrspolitik nicht viel. Dies änderte sich 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte, d. h. dem Binnenmarktprogramm und dem Recht des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments, mit qualifiziertem Mehr zu entscheiden.¹⁸²

Der Strassengüterverkehr ist vollständig geöffnet. In Diskussion befindet sich eine Richtlinie zur Eurovignette. Darin soll festgehalten werden, wie stark der Strassengüterverkehr fiskalisch belastet werden kann. Zusätzlich ist die Möglichkeit eines Zuschlages für den Alpenraum sowie in den Pyrenäen vorgesehen (KOM(2003) 448, Ziffer 10).

Auch im Luftverkehr ist der Markt geöffnet. Heute kann jede lizenzierte Fluggesellschaft im gesamten EU-Raum Flugverbindungen anbieten. Dies hat zu einem starken Wettbewerb und dem Auftreten vieler neuer Airlines geführt. Staatliche Beihilfen an Flugunternehmen sind nur in eng umschriebenen Ausnahmefällen gestattet.

Im Bahnbereich hat die EU langsamer und behutsamer die Märkte geöffnet. Umgesetzt sind das «1. Bahnpaket» (Infrastrukturbereich) von 2001 und das «2. Bahnpaket» von 2004.¹⁸³ Demnach wird der Netzzugang im internationalen Güterverkehr ab 2006 in allen Ländern vollständig geöffnet, ab 2007 gilt dies auch für den nationalen Verkehr. Um einen diskriminierungsfreien Zugang zu gewährleisten, müssen die Infrastrukturbetreiber organisatorisch von den Betreibern abgetrennt werden und die Trassenvergabe muss von einer unabhängigen Stelle wahrgenommen werden. Dies verbietet aber nicht eine integrierte Organisationsform, wie sie bei der SBB, SNCF und Deutschen Bahn anzutreffen ist. Die EU erhofft sich mit dem verstärkten Wettbewerb grenzüberschreitende Produktionsformen und eine höhere Qualität. Die heutige Bahnwelt ist durch national stark unterschiedliche Bahnsysteme geprägt (Strom- und Sicherungssysteme, unterschiedliches Arbeitsrecht und Lokführerpatente, etc). Diese behindern den grenzüberschreitenden Verkehr und sollen harmonisiert werden.

Mit dem «3. Bahnpaket», das noch nicht verabschiedet ist, möchte die EU-Kommission auch den Netzzugang im Personenschienenverkehr teilweise zu öffnen. Sie will bis 2010 den internationalen Personenverkehr öffnen und auf eine weitergehende Öffnung der nationalen

181 Heute ist die gemeinsame Verkehrspolitik in Titel V (Art. 70–80) des EG-Vertrages geregelt. Art. 154–156 regeln die transeuropäischen Netzen (TEN). Grosse Bedeutung kommt zudem dem Wettbewerbsrecht zu (Vorschriften für Unternehmen: Art. 81–86, Staatliche Beihilfen: Art. 87–89).

182 Art. 251 EG-Vertrag.

183 Zusammenfassend referiert in Bundesrat, Botschaft zur Bahnreform 2, 23. 2. 2005, Ziffer 1.1.1.3.

Verbindungen vorderhand verzichten. Unter den EU-Mitgliedsländern bestehen aber sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Marktöffnung im Personenverkehr, und es bleibt offen, was der Rat und das Parlament beschliessen werden. Des Weiteren steht die EU kurz vor Verabschiedung einer Verordnung für Entschädigungszahlungen bei Verspätungen und einer Richtlinie zur Festlegung von arbeitsrechtlichen Mindeststandards von Verkehrsunternehmen. Dies, um zu verhindern, dass der Wettbewerb diese nach unten drückt und die Sicherheit gefährdet. Ziel der EU ist es, den Marktanteil der Schiene gegenüber der Strasse wieder deutlich zu erhöhen.

Ein Schwergewicht legt die EU auf die transeuropäischen Netze (TEN). Damit sollen die prioritären Infrastrukturprojekte und die Finanzierungsquellen definiert werden. Die Kommission stellt dabei Überlegungen zur Einführung von Infrastrukturabgaben an.

Um Missverständnissen vorzubeugen sei hinzugefügt, dass die EU keinesfalls versucht, die Eisenbahnen und die Infrastrukturen zu privatisieren: dies kann kein europäisches Organ, ganz einfach, weil der EG-Vertrag es verbietet (Artikel 295 über die Eigentumsordnung).

B. Umsetzung in den Mitgliedsstaaten der EU

Die Verkehrspolitik der EU ist vorab mit Richtlinien und nicht mit Verordnungen geregelt. Richtlinien sind nicht direkt in den Mitgliedsländern anwendbar, sondern müssen von diesen in nationales Recht umgesetzt werden. Damit verfügen sie über einen grossen Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung.

Die von der EU in den ursprünglichen Bahnreform-Richtlinien sowie im 1. Bahnpaket geforderten Massnahmen werden mittlerweile von praktisch allen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt.¹⁸⁴ Auch in Frankreich sind ab 2006 neue Anbieter im Schienengüterverkehr anzutreffen. Bei der Ausgestaltung der Netzagentur und der organisatorischen Abtrennung der Infrastruktur bestehen zwischen den Mitgliedsländern aber erhebliche Unterschiede. Tritt die Schweiz der EU bei, hätte auch sie hier einen grossen Handlungsspielraum.

Ob der Netzzugang im Personenschienenverkehr in der EU jemals geöffnet wird, ist unklar. Unter den Mitgliedstaaten bestehen hier grosse Meinungsverschiedenheiten.

Im Flugverkehr gab es mehrfach Diskussionen über die Rechtmässigkeit von staatlichen Beihilfen an die nationalen Airlines, zum Beispiel, als Italien die Alitalia unterstützte.

C. Die schweizerische Verkehrspolitik ist EU-kompatibel

Der Verkehr macht an der Grenze keinen Halt. Aus diesem Grunde hat die Schweiz ein grosses Interesse, ihre Verkehrspolitik mit der EU zu harmonisieren. Die Schweiz hat mit dem Land- und dem Luftverkehrsabkommen in den Bilateralen I, die am 1. Juni 2002 in Kraft traten, bereits sehr viel geregelt und das schweizerische Verkehrsrecht weitgehend an jenes der EU angepasst. Diesbezüglich würde sich bei einem jetzigen Beitritt der Schweiz zur EU nicht viel ändern.

Ziel der schweizerischen Verkehrspolitik ist im Bereich des Gütertransportes im Alpen querenden Verkehr die Verlagerung von der Strasse auf der Schiene; die Anzahl der Alpen querenden Lastwagen soll bis ins Jahr 2009 auf 650'000 jährlich reduziert werden. Die Schweiz

184 Nicht umgesetzt hatten bis Ende 2005 Grossbritannien die Richtlinie 2001/16/EG über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems, Luxemburg Teile des Bahnpakets 1 und die Slowakei die Richtlinie 96/48/EG über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems.

ergriff mit der Unterstützung des Volkes entsprechende Massnahmen. Die Neue Eisenbahn Alpen Transversale (NEAT) wird gebaut und die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) wurde eingeführt. Im Gegenzug hob die Schweiz die Limite der Lastwagen von 28 auf 40 Tonnen an.

Mittlerweile nähern sich in der Umlagerungspolitik die Ziele der EU immer stärker an jene der Schweiz an. Gewisse Länder – darunter auch Österreich – machen aber Druck gegen die Höhe der LSVA. Da die LSVA mit der EU ausgehandelt wurde und die EU ähnliche Abgaben prüft, kann davon ausgegangen werden, dass bei einem Beitritt der Schweiz zur EU die LSVA in der bestehenden Höhe beibehalten und auch erhöht werden kann.

Im nationalen und internationalen Schienengüterverkehr hat die Schweiz ihren Markt vollständig geöffnet. Auf der Nord-Süd-Achse sind neue Anbieter aufgetreten, und die BLS Cargo ist zusammen mit der Deutschen Bahn in harte Konkurrenz zu SBB Cargo getreten. Andererseits eröffnete SBB Cargo Tochtergesellschaften in Deutschland und Italien und fährt ihre Züge nun durchgehend vom Ruhrgebiet bis in die Lombardei, was die Qualität erhöht und die Kosten gesenkt hat.

Die Schweiz war aufgrund der bilateralen Verträge sogar stärker als die Mitgliedländer gezwungen, eurokompatible Lösungen anzustreben. Die Schweiz gehört heute zu den europäischen Staaten mit den tiefsten administrativen und informativen Zugangsschranken und einem sehr liberalen Netzzugang. Verschiedene Instrumente stellen sicher, dass dies ein fairer Wettbewerb bleibt, der mit Organisation, mit Logistik betrieben wird und nicht auf Kosten der Sicherheit und nicht auf Kosten der Arbeitnehmenden geht. Im reinen Binnenverkehr verknüpft das Eisenbahngesetz die Netzzugangsbewilligung zwingend mit der Einhaltung branchenüblicher Arbeitsbedingungen. Im grenzüberschreitenden Zielverkehr verbietet die Entsenderichtlinie 96/71/EG Lohndumping und gewährleistet die Anwendbarkeit von Gesamtarbeitsverträgen. Im reinen Transit gelten für Fahrpersonal auf der Schiene – wie auch auf der Strasse oder in der Luft – keine besonderen Lohn-Bestimmungen. Umso wichtiger sind strenge Kontrollen, ob ausländisches Fahrpersonal richtig ausgebildet ist und ob es die Strecke kennt und die Arbeitszeitvorschriften einhält.

Die Infrastruktur der SBB ist organisatorisch unabhängig vom Personenverkehr und SBB Cargo. Die EU fordert eine organisatorische und rechtliche Trennung zwischen den Antragstellern und der Trassenvergabestelle. Aus diesem Grunde gründeten die drei Bahngesellschaften SBB, BLS, SOB zusammen mit dem Verband öffentlicher Verkehr (VöV) per 1. April 2006 eine Trassenvergabestelle, welche die diskriminierungsfreie Zuteilung der Trassen gewährleisten wird.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Die SP Schweiz hat die Bahnreform 1 und damit auch die Marktöffnung im Güterverkehr unterstützt. Dies gab den Bahnunternehmen die Möglichkeit, grenzüberschreitende Züge zu fahren und damit die Effizienz und Pünktlichkeit zu steigern. Die SP unterstützt auch die in der Bahnreform 2 vorgeschlagene zusätzliche europaweite Harmonisierung der Anforderungen im Bereich Technik und Sicherheit und den Beitritt zur Europäischen Eisenbahngagentur, die diesbezüglich ab April 2006 eine wichtige Koordinationsfunktion ausübt.

Beim Personenverkehr lehnt die SP eine dem Güterverkehr entsprechende Marktöffnung ab, da es sich dabei um ein nationales Gesamtsystem handelt, das nicht aufgesplittert werden soll. Diese Position ist mit der aktuellen Rechtslage in der EU vereinbar.

Beim Luftverkehr hat die SP das Luftverkehrsabkommen mit der EU und die damit verbundene Marktöffnung ebenfalls unterstützt. Durch die schrittweise Gewährung von Flugrechten und durch das Diskriminierungsverbot werden die Luftfahrtunternehmen in der Schweiz den europäischen praktisch gleichgestellt.

In Bezug auf den Arbeitnehmerschutz setzt sich die SP für eine Gesamtarbeitsvertrags-Lösung für den gesamten Bereich des öffentlichen Verkehrs ein. Ein Branchen-GAV im öffentlichen Verkehr ist mit dem EU-Recht voll vereinbar. Im grenzüberschreitenden Verkehr muss der Entsenderichtlinie 96/71/EG Priorität vor der Genehmigungsrichtlinie im Eisenbahnverkehr (95/18/EG) eingeräumt werden, damit jedes Lohndumping ausgeschlossen bleibt.

E. Forderungen der SP Schweiz

Tritt die Schweiz der EU bei, soll die Schweiz in der europäischen Verkehrspolitik darauf hinwirken

1. dass weiterhin ein starker, flächendeckender und moderner Service Public im öffentlichen Verkehr gewährleistet und weiter entwickelt und die Verlagerungspolitik konsequent weiter verfolgt wird. Das Instrument der Alpentransitbörse – die Plafonierung der Zahl erlaubter alpenquerender Fahrten und die Versteigerung der entsprechenden Anzahl Durchfahrtsrechte im Internet – ist so rasch als möglich einzuführen. Auch die Schieneninfrastruktur ist auf qualitativ hohem Niveau zu unterhalten und weiter auszubauen. Diese Projekte müssen gegenüber Strassenprojekten klar priorisiert werden;
2. dass die bestehende Politik der EU zur Umlagerung von der Strasse zur Schiene konkretisiert und eine EU-weite LSWA eingeführt wird, welche die gesamten Kosten deckt, die durch den Schwerverkehr verursacht werden (Gesundheit, Gebäudeschäden und Lärm);
3. dass die Verkehrspolitik die Bedürfnisse der Menschen und der Umwelt ins Zentrum stellt und zu einer Steigerung der Lebensqualität beiträgt. Die Menschen müssen so weit als möglich vor Lärm, gesundheitlichen Schäden und Unfällen geschützt werden. Schadstoffbelastungen und CO₂-Austoss sind mit verbindlichen Normen auf ein Minimum zu beschränken;
4. dass auf eine Öffnung des Netzzugangs im nationalen Schienenpersonenverkehr wie bis anhin verzichtet wird;
5. dass europäische Mindestsozialstandards festgelegt werden, damit der Wettbewerb nicht zulasten der Arbeitnehmenden oder der Umwelt geführt wird. Dies ist insbesondere für den Strassengüterverkehr unverzichtbar, um so zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern gleich lange Spiesse zu schaffen;
6. dass die integrierte Organisationsform der Eisenbahnunternehmen weiterhin erlaubt bleibt;
7. dass auf europäischer Ebene die Steuerbefreiung von Flugzeug-Kerosin abgeschafft wird;
8. dass die Sicherheit der Verkehrsträger gewährleistet bleibt; für das Fahrpersonal sind europaweit hohe Ausbildungsstandards durchzusetzen und – namentlich im Bereich der Schwerverkehrskontrollen – die Massnahmen zu intensivieren, insbesondere betr. Einhaltung der Arbeitsbedingungen einschliesslich der täglichen Ruhezeiten,¹⁸⁵ bei liberalisierten Märkten mit ihrem hohen Kostendruck ist der Staat stark gefordert.

185 Vgl. u.a. die Richtlinie 2002/15/EG zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Strassentransports ausüben, 11. 3. 2002. Sie verschärft und konkretisiert die Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Strassenverkehr, 20. 12. 1985.

10 Kapitalverkehr, Finanzplatz und Währungsunion

10.1 Freier Kapitalverkehr

A. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der EU

Der freie Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten der EU gehört gemeinsam mit dem freien Waren-, Personen- und Dienstleistungsverkehr zu den vier konstituierenden Bestandteilen des Binnenmarktes und bildet eine wesentliche Grundlage der Wirtschafts- und Währungsunion. Der freie Kapitalverkehr ist, gemeinsam mit dem freien Zahlungsverkehr, in den Artikeln 56 bis 60 EG-Vertrag geregelt.

Obwohl bereits der EWG-Vertrag von 1957 vorsah, die Hindernisse für den freien Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen und Diskriminierungen aufgrund von Staatsangehörigkeit oder Wohnort aufzuheben, verlief die Liberalisierung des Kapitalverkehrs langsamer als jene der anderen drei Freiheiten. Allein beim freien Kapitalverkehr schränkte der Vertrag ein, dieser sei nur soweit zu liberalisieren, als dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig war. Dieser Vorbehalt verdeutlicht den eher vorsichtigen Zugang, den die Gemeinschaft bei der Liberalisierung des Kapitalverkehrs vorerst wählte. Mit Drittstaaten schloss die Union bisher keine Kapitalschutzabkommen ab.

Im Gefolge der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, die auf die Verwirklichung des Binnenmarktes zielte, sah die Richtlinie 88/361¹⁸⁶ erstmals die umfassende Liberalisierung des Kapitalverkehrs innerhalb der Gemeinschaft vor. Mit dem Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft trat und nebst anderem das Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion festlegte, fand die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs Eingang in den EG-Vertrag selbst. Gemäss Artikel 56 sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs und des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten. Diese Bestimmung ist unmittelbar anwendbar und daher von den innerstaatlichen Gerichts- und Verwaltungsbehörden ohne weiteres zu beachten.

Der EG-Vertrag definiert den Begriff des Kapitalverkehrs nicht. Der Anwendungsbereich wird offen gehalten. Im Kern geht es um die einseitige Wertübertragung von einem Mitgliedstaat in einen anderen zum Zweck der Anlage oder Investition des betreffenden Betrages. Beispiele sind Direktinvestitionen (z.B. Gründung, Erweiterung oder Übernahme von Unternehmen), Immobilieninvestitionen, Geschäfte mit Wertpapieren, Kredite, Darlehen, Bürgschaften, Prämien und Leistungen aufgrund von Versicherungsverträgen, Schenkungen und Erbschaften.¹⁸⁷ In Abgrenzung zum Kapitalverkehr wird mit Zahlungsverkehr die Übertragung von Zahlungsmitteln – in bar oder bargeldlos – bezeichnet, die immer eine Gegenleistung im Rahmen einer zugrunde liegenden Transaktion darstellt, beispielsweise für eine Warenlieferung oder eine Dienstleistung. Der freie Zahlungsverkehr ist eine unerlässliche Voraussetzung für die Ausübung der anderen Grundfreiheiten. Der EG-Vertrag gesteht den Mitgliedstaaten gewisse Ausnahmefälle vom grundsätzlichen Verbot zu, den freien Kapitalverkehr zu beschränken. So bleibt es den Mitgliedstaaten gemäss Artikel 58 vorbehalten,

186 Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988, Amtsblatt Nr. L 178 vom 08.07.1988, S. 5–18.

187 Anhaltspunkte für Vorgänge, die unter den Begriff des Kapitalverkehrs fallen, ergeben sich aus Artikel 57 EG-Vertrag. Als Hilfe bei der Bestimmung und Auslegung des Begriffs wird auch der Anhang I der Richtlinie 88/361 herangezogen, der eine nicht abschliessende Auflistung von Kapitalverkehrsgeschäften enthält.

- die einschlägigen Vorschriften ihres Steuerrechts anzuwenden, die Steuerpflichtige mit unterschiedlichem Wohnort oder Kapitalanlageort unterschiedlich behandeln (dies gilt aber nur für jene nationalen Steuervorschriften, die bereits Ende 1993 in Kraft waren);
- Massnahmen zu treffen, um Zuwiderhandlungen gegen innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu verhindern, und zwar insbesondere auf dem Gebiet des Steuerrechts und der Aufsicht über Finanzinstitute;
- Meldeverfahren für den Kapitalverkehr zwecks administrativer oder statistischer Information vorzusehen;
- Massnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind.

Diese Liste an Ausnahmen ist als abschliessend zu betrachten. Zudem dürfen die danach zulässigen einzelstaatlichen Massnahmen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs darstellen.

Zusätzlich zu den im Vertrag festgelegten Ausnahmen hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) anerkannt, dass nicht diskriminierende («unterschiedslos anwendbare»), die Kapital- oder Zahlungsfreiheit beschränkende nationale Massnahmen gerechtfertigt sein können, wenn die konkrete Beschränkung aufgrund zwingender Erfordernisse des Allgemeininteresses erfolgt. Solche zwingenden Erfordernisse ergeben sich etwa aus dem Schutz der Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs, dem VerbraucherInnenschutz oder der wirksamen Steuerkontrolle. Im Bereich des Kapitalverkehrs können die wirksame Steueraufsicht, die Verhinderung von Geldwäscherei oder die Bekämpfung des Terrorismus beschränkende Massnahmen eines Mitgliedstaates rechtfertigen. Bei der Ausgestaltung der Massnahmen ist deren Verhältnismässigkeit im Hinblick auf das zu erreichende Ziel zu beachten.

Als unzulässige Beschränkungen des Kapitalverkehrs qualifizierte der EuGH u.a.: das Erfordernis einer Genehmigung für die Ausfuhr von Bargeld; Massnahmen, die Gebietsansässige davon abhalten, in einem anderen Mitgliedstaat Darlehen aufzunehmen oder Anlagen zu tätigen; das Erfordernis einer Genehmigung für den Erwerb von Grundstücken; als unverhältnismässig bezeichnete Regelungen, durch die bei der Privatisierung von Versorgungsunternehmen (z.B. Energieversorgung) dem Staat Sonderrechte eingeräumt werden (so genannte «Goldene Aktien»), um den Einfluss ausländischer Unternehmen gering zu halten. Eine Besonderheit der Regelung des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs im EG-Vertrag ist, dass die Liberalisierungspflicht nicht nur gegenüber den anderen Mitgliedstaaten besteht, sondern – innerhalb eines definierten Rahmens – auch gegenüber Drittstaaten.

Die Freiheit des Kapitalverkehrs trägt zur Schaffung des Binnenmarktes bei und bildet mit der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit Voraussetzung und Grundlage eines europäisch integrierten Kapitalmarktes und Finanzraums. Die Gemeinschaft gestaltete diesen mit einer Fülle an Sekundärrechtsakten konkreter aus. Die vorwiegend in Richtlinienform erlassenen Rechtsakte regeln u. a. Zulassung und Aufsicht von Banken sowie Finanz- und Versicherungsdiensten, die Angleichung der Börsenregeln und Standards zum Schutz der SparInnen, AnlegerInnen und VerbraucherInnen.¹⁸⁸

188 Vgl. Kapitel 10.2, Finanzdienstleistungen.

B. Umsetzung in den neuen Mitgliedstaaten der EU

Die 10 neuen Mitgliedstaaten der EU haben den gesamten EU-Rechtsbestand im Bereich der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit mit dem Datum des Beitritts übernommen und anzuwenden, mit Ausnahme einiger weniger Übergangsregelungen:

- Aufgrund der Tatsache, dass sowohl Wohneinheiten als auch Bauland nur äusserst begrenzt verfügbar sind, kann Malta die geltenden Bestimmungen über den Erwerb von Zweitwohnsitzen dauerhaft beibehalten.
- Estland, Lettland, Litauen, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn können ihre nationalen Bestimmungen über den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen und Wälder durch Staatsangehörige und Gesellschaften anderer Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von 7 Jahren beibehalten und Polen für einen Zeitraum von 12 Jahren.
- Im Zusammenhang mit dem Immobilienmarkt kann Slowenien während eines Zeitraums von bis zu 7 Jahren die in Artikel 37 der Beitrittsakte vorgesehene allgemeine Schutzklausel in Anspruch nehmen.
- Polen, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern können ihre nationalen Bestimmungen über den Erwerb von Zweitwohnungen durch Staatsangehörige und Gesellschaften anderer Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von 5 Jahren beibehalten.

In Abweichung von diesen Regelungen dürfen Angehörige anderer Mitgliedstaaten, die in den genannten Ländern während einer für jedes Land individuell vereinbarten Zeit niedergelassen sind, nicht anders behandelt werden als die eigenen Staatsangehörigen.

Drei Jahre nach dem Beitritt erfolgt eine allgemeine Überprüfung der Übergangsmassnahmen durch Kommission und Rat. Die Übergangsfristen können daraufhin verkürzt, unter Umständen aber auch um 3 Jahre verlängert werden.

Das Recht der Mitgliedstaaten, gemäss Artikel 58 die Vorschriften ihres Steuerrechts anzuwenden, gilt auch für die neuen Mitgliedstaaten nur für jene Vorschriften, die Ende 1993 in Kraft waren. Im Fall Estlands gilt es für Vorschriften, die Ende 1999 in Kraft waren.

C. Die Wirkung des EU-Beitritts der Schweiz im Bereich des Kapitalverkehrs

Die Schweiz verfolgt im Bereich des Kapitalverkehrs traditionell eine liberale Politik. Die einzige wichtige Differenz zum *Acquis communautaire* – sie betrifft die Beschränkung des Grundstückserwerbs durch Personen im Ausland – wird gegenwärtig vollständig beseitigt:

Erwerb von Grundstücken und Immobilien durch AusländerInnen: Das am 1. Juni 2002 in Kraft getretene Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU erleichtert den Immobilien-erwerb durch Staatszugehörige von EG- und EFTA-Staaten in der Schweiz erheblich. Haben sie in der Schweiz Wohnsitz, können sie bewilligungsfrei Grundstücke und Immobilien erwerben. Auch EG- und EFTA-GrenzgängerInnen können ohne Bewilligung in der Region ihres Arbeitgebers eine Zweitwohnung erwerben. Im November 2005 eröffnete das EJPD ein Vernehmlassungsverfahren zur vollständigen Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Damit würde die letzte Differenz zum EU-Recht auf freien Kapitalverkehr dahinfallen. Gleichzeitig soll durch eine Änderung des Raumplanungsgesetzes der Erwerb von Ferienwohnungen für Personen mit Wohnsitz sowohl in der Schweiz als auch im Ausland begrenzt werden. In Dänemark und im Tirol bestehen ähnliche Beschränkungen. Da sie auch für eigene Staatsangehörige gelten, sind sie gegenüber Personen im Ausland nicht diskriminierend und mit dem EU-Recht vereinbar.

Auswirkungen auf Investitionsabkommen: Die Kommission leitete im Oktober 2005 gegen Österreich, Schweden und Finnland Vertragsverletzungsverfahren aufgrund von Bestimmungen ein, die diese drei Staaten vor ihrem EU-Beitritt in bilateralen Investitionsabkommen vereinbart hatten.¹⁸⁹ Dies wirft die Frage auf, ob auch die Schweiz bilaterale Investitionsabkommen vereinbart hat, die mit dem EU-Recht möglicherweise nicht vereinbar sind. Die Antwort lautet: eher nein. Das EU-Recht betrifft vorab den Marktzugang des Investors, d. h. das Recht zu investieren. In dieser Hinsicht ist die Schweiz traditionell sehr liberal. Das EU-Recht sagt dagegen wenig über den Schutz bereits getätigter Investitionen vor Diskriminierung und Enteignung aus. Hier hat das nationale Recht der Mitgliedstaaten in der Regel Vorrang. Die EU geht in der Definition dessen, was als Diskriminierung und Enteignung zu verstehen ist, deutlich weniger weit als etwa die USA. Diese betrachten auch Finanzanlagen oder den Export von Geistigem Eigentum als Investition und klagen jede hoheitliche Massnahme, die zu einer Wertverminderung einer Investition führt, als Enteignung ein. Darunter verstehen die USA auch Umweltmassnahmen oder Massnahmen zum Schutz der Gesundheit. Die EU geht weniger weit und gesteht den Mitgliedstaaten zu, den Kapitalverkehr aufgrund zwingender Erfordernisse des Allgemeininteresses durch konkrete, zielkonforme, verhältnismässige und nicht diskriminierende Massnahmen zu beschränken.

Regelung des Kapitalmarkts: Weitere Differenzen zwischen dem Acquis communautaire und dem Schweizer Recht finden sich in Bezug auf Kapitalmarktregelungen. Die Schweiz passt allerdings, um die internationale Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Kapitalmarktes zu gewährleisten, die innerstaatlichen Regelungen fortlaufend an internationale Standards an. Auch europarechtliche Richtlinien beeinflussen im Rahmen des «autonomen» Nachvollzugs die schweizerische Gesetzgebung.¹⁹⁰ Zu den Einzelheiten sei auf Kapitel 10.2, Finanzdienstleistungen, hingewiesen.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Eine europaweite Regulierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs und die damit verbundene Erhöhung der Transparenz und Rechtssicherheit ist aus SP-Sicht zu begrüßen. Die Schweiz ist über Direktinvestitionen mit dem Ausland stärker verflochten als manche grosse Wirtschaftsnation. Je rund die Hälfte des Kapitalexports und des Kapitalimports der Schweiz gehen nach bzw. stammen aus der EU. 2004 verdankten in der EU 851'000 Beschäftigte ihren Arbeitsplatz Schweizer Direktinvestitionen; deren Buchwert betrug 198 Mrd. Fr. Umgekehrt hatten Direktinvestitionen aus der EU in der Schweiz 130'000 Arbeitsplätze geschaffen; ihr Buchwert betrug 125 Mrd. Fr.¹⁹¹ Tritt die Schweiz der EU bei, so profitiert der Kapitalverkehr der Schweiz mit der EU vom einheitlichen und europaweiten Rechtsrahmen der EU auf diesem Gebiet. Zudem kommen einige überhöhte Preise, beispielsweise bei den Kreditkarten und den Börsenkommissionen, unter Druck.

Der rasanten Internationalisierung des Kapitalverkehrs muss eine ausreichende Internationalisierung der Regulierung gegenüberstehen. Das Umsatzvolumen der internationalen Finanz-

189 Pressemeldung IP/05/1288 vom 17.10.2005, <http://europa.eu.int/rapid>.

190 So haben die Wertpapierdienstleistungsrichtlinie 93/22/EWG, die Transparenzrichtlinie 88/627/EWG, die Börsenzulassungsrichtlinie 79/279/EWG (jetzt integriert in die Richtlinie 2001/34/EG) und die Börsenprospektrichtlinie 80/390/EWG (jetzt integriert in die Richtlinie 2001/34/EG) die entsprechenden schweizerischen Regelungen massgeblich beeinflusst. Vgl. Zobl/Kramer, Schweizerisches Kapitalmarktrecht (2004), S. 32.

191 Schweizerische Nationalbank, Die Entwicklung der Direktinvestitionen im Jahre 2004 / Die Auslandvermögen der Schweiz im Jahre 2004, Zürich, 20. 12. 2005.

und Devisenmärkte hat im Gefolge von Liberalisierung, Deregulierung und Unterstützung durch die Informatik sprunghaft zugenommen. Mit dem aktuellen Ausmass der Kapitalflüsse und der hohen Verflechtung der Märkte nimmt das Risiko von grenzübergreifenden Finanzkrisen zu. Diese können schwerwiegende Folgen für die Entwicklung der realen Wirtschaft haben. Regulierungsbedarf ergibt sich auch aus der aggressiven Anlagepolitik des internationalen spekulativen Finanzkapitals. Finanzfonds wie die global agierenden Pensionskassen und Hedge Funds aus den USA verändern die Marktwirtschaft grundlegend in Richtung kurzfristiger Renditeerwartung und abnehmender Beachtung sozialer und ökologischer Standards. Der regulatorische Rahmen der Schweiz ist aber zu klein, um gegen solche Entwicklungen vorzugehen. Die EU hat intern und extern das nötige Gewicht, um unter den Bedingungen der Globalisierung wirksame Regulierungen der Finanz- und Devisenmärkte durchsetzen zu können.

Für die SP ist klar, dass die in der Schweiz lange übliche, mit dem EU-Recht aber unvereinbare Unterscheidung zwischen Personen aus der Schweiz und aus dem Ausland, die hierzulande Grundstücke und Immobilien erwerben wollen, aus raumplanerischer Sicht unsinnig ist. Mit Blick auf das verfassungsrechtliche Gebot einer haushälterischen Bodennutzung und den Kampf gegen die Zersiedelung ist entscheidend, dass der Erwerb von Ferienwohnungen generell – und nicht nur für Personen mit Wohnsitz im Ausland – beschränkt wird. Solche nicht diskriminierenden Beschränkungen sind mit dem EU-Recht ohne weiteres vereinbar.

E. Forderung der SP Schweiz

Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland soll aufgehoben und durch eine im Raumplanungsgesetz verankerte generelle Möglichkeit, den Erwerb von Ferienwohnungen zu beschränken, ersetzt werden.

10.2 Finanzdienstleistungen

A. Die Regulierung der Finanzdienstleistungen in der EU

Die Finanzdienstleistungen bilden Teil des in Artikel 59–66 EG-Vertrag geregelten freien Dienstleistungsverkehrs. Die EU hat die Märkte für Finanzdienstleistungen in mehreren Schritten weitgehend geöffnet, sowohl innerstaatlich als auch grenzüberschreitend über die Gründung von Niederlassungen oder die grenzüberschreitende Erbringung der Dienstleistung selbst. Im Juni 1998 leitete der Europäische Rat in Cardiff im Zuge der Errichtung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion Schritte zur Vollendung des Binnenmarktes für Finanzdienste ein. Die Kommission legte einen entsprechenden Aktionsplan (FSAP) mit 42 Massnahmenvorschlägen vor.¹⁹² Die EU setzte davon innert der gesetzten Frist von fünf Jahren 39 Massnahmen um; 22 Richtlinien wurden abgeändert oder neu erstellt.¹⁹³ Für die Kommission stellt die Vollendung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen einen ausschlaggebenden Bestandteil des wirtschaftlichen Reformprozesses von Lissabon dar und ist für die globale Wettbewerbsfähigkeit der EU von grundlegender Bedeutung.

Am 3. Mai 2005 legte die Kommission in einem Grünbuch und am 5. Dezember 2005 in einem Weissbuch ihre politischen Prioritäten für Initiativen in der Finanzmarktregulierung in den Jahren 2005–2010 vor.¹⁹⁴ Mittlerweile sind kaum noch neue Rechtsvorschriften angesagt. Vielmehr will die die Kommission bestehende Bestimmungen umsetzen, die Zusammenarbeit ausbauen und die horizontalen Politiken stärken, d. h. Unterschiede im Gesellschaftsrecht, bei den Steuervorschriften oder den KonsumentInnenschutzregelungen abbauen und die Corporate Governance verbessern. Bis 2009 sollen zudem alle Massnahmen des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen wirtschaftlich und rechtlich bewertet werden.¹⁹⁵

Zur Schaffung eines europäischen Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen verwendet die EU einen sektorspezifischen Ansatz. Sie regelt die drei Bereiche Banken, Versicherungen sowie Börsen und Wertpapiere gesondert.¹⁹⁶ In allen drei Bereichen ist die Vorgehensweise indes ähnlich und beruht auf folgenden Prinzipien:

1. Harmonisierung der Aufsichtsregeln und Aufsichtspraxis in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten.
2. Gegenseitige Anerkennung der harmonisierten Regeln und Praktiken durch die nationalen Aufsichtsbehörden.
3. Einführung der Herkunftslandkontrolle, das heisst die Aufsichtsbehörde des Landes, in dem sich der Hauptsitz des Anbieters befindet, ist auch für die Überwachung der Agenturen und Zweigniederlassungen zuständig.

Dieses als «Einheitslizenz» oder «europäischer Pass» bekannte und für die Banken bereits mit der Zweiten Bankenkoordinierungsrichtlinie 89/646/EWG eingeführte Konzept erlaubt einem Finanzdienstleistungsunternehmen, mit einer einmaligen Bewilligung seiner Heimatbehörde in der gesamten EU tätig zu werden.

192 Europäische Kommission, Aktionsplan Finanzdienstleistungen, KOM (99) 232 vom 11. 5. 1999.

193 Europäische Kommission, Finanzdienstleistungen, Zehnter Fortschrittsbericht vom 2. 6. 2004.

194 Vgl. http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/finances/policy/index_de.htm.

195 Zu Steuerpolitik und VerbraucherInnenschutz vgl. das Dokument vom 5. 12. 2005, zum Gesellschaftsrecht & Corporate Governance http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/company/index_de.htm und zur Finanzberichterstattung http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/accounting/officialdocs_de.htm

196 Analog dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), der International Association of Insurance Supervisors (IAIS, Versicherungsaufseher) und der International Organization of Securities Commissions (IOSCO, Wertpapieraufseher), denen die Schweiz allen angehört.

B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU

Die Europäische Kommission bezeichnete Ende 2005 die Umsetzungsquote des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen in den Mitgliedstaaten innerhalb der vereinbarten Fristen als «recht niedrig». Bis zum 1. Dezember 2005 hatten die 25 Mitgliedstaaten nur 9 der 22 Richtlinien aus dem Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (FSAP) vollständig in ihr nationales Recht umgesetzt, 23 Mitgliedstaaten immerhin 14 der 22 Richtlinien. Für 3 Richtlinien ist die Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen. Spitzenreiter in der Umsetzung sind Österreich, Irland, Litauen und Estland, die Schlusslichter bilden Portugal, Griechenland, Luxemburg und die Niederlande.¹⁹⁷

Der neue Kommissar für den Binnenmarkt und Dienstleistungen, der ehemalige irische Minister Charlie McCreevy, verortet im EU-Finanzmarkt eine gewisse regulatorische Müdigkeit («regulatory fatigue»). Er strebt vorab eine Konsolidierung des Erreichten an, d. h. nicht mehr, sondern bessere und einfachere Regulierungen.¹⁹⁸ Dabei bleibt unbestritten, dass europaweit anwendbare Regulierungen zur angestrebten Vereinfachung beitragen und bei der Systemstabilisierung eine unverzichtbare Rolle spielen, sind doch auf den internationalen Finanzmärkten bedeutende Risiken aus bloss nationaler Sicht kaum mehr erkennbar.

C. Der EU-Beitritt stärkt die Position des Finanzplatzes Schweiz

Die Schweiz gehört, gemeinsam mit EU-Staaten wie Grossbritannien, Niederlande oder Luxemburg, zu den liberalsten europäischen Staaten. Innerstaatlich wird vorab auf wettbewerbsfreundliche prudentielle (aufsichtsrechtliche) Regulierungsformen und eine starke Selbstregulierung gesetzt. Die grenzüberschreitenden Bankdienstleistungen – weniger jene der Versicherungen – sind in der Schweiz ebenfalls ähnlich stark liberalisiert wie in der EU.¹⁹⁹ Der Finanzplatz Schweiz nimmt aber an wichtigen EU-Regulierungen nicht Teil. Er würde von einer vollen Teilnahme am EU-Binnenmarkt in zehnfacher Hinsicht deutlich profitieren:

1) Ungehindertes Marktzugang für schweizerische Finanzdienstleister

Tritt die Schweiz der EU bei, so kommen die Schweizer Banken, Versicherungen und Wertpapierhändler in den Genuss der Einheitslizenz (Europäischer Pass). Sie erhalten damit das Recht, ihre Finanzdienstleistungen im ganzen EU-Raum anzubieten. Heute müssen sie in der EU eine eigene Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft gründen, um über diese eine Einheitslizenz beantragen zu können. Dieser Umweg stellt für kleinere Schweizer Institute eine Hürde dar. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist negativ, dass so Arbeitsplätze, Wertschöpfung und Steueraufkommen aus der Schweiz in die EU abwandern.²⁰⁰

197 Transposition of FSAP Directives, State of play as at 01/12/2005, http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/docs/actionplan/index/transposition_en.pdf

198 McCreevy zur Zukunft der Finanzdienstleistungen in der EU, in Euractive, 17. 12. 2005, <http://www.euractiv.com/Article?lang=DE&tcaturi=tcm:31-133609-16&type=Interview> ; zum (nicht auf die EU, sondern auf die globale Situation bezogenen) Vorwurf der Überregulierung vgl. Price Waterhouse Coopers, "Regulatory overkill seen by banks as the main risk for their activity", Medienmitteilung, 21. 2. 2005, http://www.pwcglobal.com/ru/eng/about/press-rm/pr_05-02-21.html

199 Seco, Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU, 25. 11. 2005, S. 88, 97.

200 So der Befund des Seco, Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU, 25. 11. 2005, S. 105.

Der EU-Beitritt erhöht den Marktzugang auch in die andere Richtung: Laut Auslandbankenverordnung ist für jede Zweigniederlassung und jede Einrichtung einer Agentur in der Schweiz eine Bewilligung einzuholen, auch wenn eine solche bereits für früher errichtete Zweigniederlassungen besteht. Diese zusätzliche Zutrittshürde ist nicht EU-vereinbar.

Werden die Dienstleistungen selbst grenzüberschreitend angeboten – dem Elektronischen Geschäftsverkehr und den Online-Finanzdienstleistungen wird ein grosses Zukunftspotenzial vorausgesagt²⁰¹ –, so werden die Schweizer Finanzdienstleister heute in der EU gegenüber ihren Konkurrenten aus den Mitgliedstaaten und dem EWR diskriminiert. Ihre Zulassung ist erschwert, während ausländische Institute in der Schweiz ihre Dienstleistungen praktisch ungehindert grenzüberschreitend anbieten können (mit Ausnahme ausländischer Anlagefonds und Konsumkredite).

Nach einem EU-Beitritt müssten sich Schweizer Banken Schikanen wie die von der deutschen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im September 2003 dekretierte bürokratische Verschärfung der Bewilligungspflicht für den grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsverkehr nicht mehr gefallen lassen. Bereits der Beitritt zum EWR hätte dafür genügt; die Rechtsgrundlage, die Zweite Bankenkoordinierungsrichtlinie 89/646/EWG, wurde schon am 15. Dezember 1989 eingeführt.

2) Grenzüberschreitende kollektive Kapitalanlagen

Vorteile ergeben sich bei einem EU-Beitritt auch im grenzüberschreitenden Anlagegeschäft. Schweizerische kollektive Kapitalanlagen können dann direkt von der Schweiz aus EU-weit vertrieben werden, wofür heute bilaterale Abkommen mit einzelnen EU-Staaten erforderlich sind. Bisher gelang nur mit Frankreich der Abschluss eines solchen Abkommens. In allen anderen EU-Staaten bleiben die entsprechenden Schweizer Institute darauf angewiesen, eigene Niederlassungen zu errichten, um ihre Dienstleistungen anzubieten. Daran wird auch das neue Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (KAG) nichts ändern, das der Bundesrat mit Botschaft vom 23. September 2005 vorschlägt. Es ist im Übrigen, falls es so beschlossen wird, voll EU-kompatibel.

3) Beibehaltung des Swiss finish bei den Eigenmittelvorschriften

Das Eigenmittelniveau ist in der Schweiz höher, als es in der EU üblich ist. Die EU orientiert sich wie die Schweiz am internationalen Standardansatz des Basler Ausschusses («Basel II»). In der Schweiz kommt aber zusätzlich ein Multiplikator zur Anwendung, der den internationalen Standardansatz auf das Niveau des schweizerischen Standardansatzes anhebt («Swiss finish»). Einen Swiss finish gibt es auch im Bereich der Klumpenrisikovorschriften.

Die Schweiz Banken wollen am Swiss finish festhalten.²⁰² Erhöhte Eigenmittel stärken ihre finanzielle Stabilität und damit auch deren Reputation. Ob der Swiss finish in der EU langfristig noch zulässig wäre, muss demgegenüber offen bleiben. Die Tendenz geht dahin, von den bisherigen Mindeststandards (über die das einzelne Mitgliedland hinausgehen kann) zu vollkommen harmonisierten Vorschriften im gesamten EU-Raum überzugehen. Der Rest der

201 Zur Regulierung des Elektronischen Geschäftsverkehrs und der Online-Finanzdienstleistungen in der EU vgl. http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/e-commerce/index_de.htm

202 Schweizerische Bankiervereinigung, Basel II: Banken unterstützen schweizerische Umsetzung im Grundsatz – Fragezeichen bei der Kalibrierung bleiben, Medienmitteilung, 19. 12. 2005. Vgl. Eidg. Bankenkommmission, Mitteilung vom 30. 9. 2005, Vernehmlassungspaket zur Umsetzung von Basel II.

schweizerischen Umsetzung von Basel II (das interne Ratingverfahren für Kreditrisiken; die Unterlegung von Marktrisiken und operationeller Risiken) ist voll EU-kompatibel.

4) Wegfall eines erheblichen Diskriminierungspotenzials für Versicherer

Die EU hat den Versicherungssektor schrittweise geöffnet. Zwar profitieren die Schweizer Versicherungen heute noch vom Versicherungsabkommen, das die Schweiz 1989 mit der EWG abschloss. Dieses Abkommen liberalisierte für Direktversicherer – nicht aber für Lebens- und Rückversicherer – die Niederlassungsbedingungen. Sie dürfen in jedem EU-Land eine Zweigniederlassung oder Agentur errichten und dürfen bei der Zulassung und Ausübung der Versicherungstätigkeit nicht schlechter gestellt werden als ihre EU-Konkurrenten. Dieses Abkommen kommt aber in die Jahre, ohne die dynamische Rechtsentwicklung im Versicherungsbinnenmarkt zu berücksichtigen. Die entscheidende innerstaatliche Marktöffnung erfolgte in der EU 1994 mit der Aufhebung der Tarifkontrolle, der Einführung der Einheitslizenz und des Prinzips der Sitzstaatkontrolle.²⁰³ 2002 modernisierte die EU zudem die Solvenzkontrolle («Solvency I»)²⁰⁴ Ein weiterer Quantensprung in der Harmonisierung wird mit der angestrebten Einführung einheitlicher Rechnungslegungsstandards und risikogerechter, harmonisierter Berechnungen der Solvenz erfolgen («Solvency II»).

Die Schweiz hat sich zwar so weit als möglich diesem neuen EU-Recht auf dem Wege des «autonomen» Nachvollzugs angepasst. Bei der jüngsten Reform des Versicherungsaufsichtsgesetzes war das Ziel, EU-kompatible Lösungen zu erreichen, zentral.²⁰⁵ Wichtige Fragen wie die gegenseitige Anerkennung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften und Massnahmen lassen sich aber nur durch ein bilaterales Abkommen oder den EU-Beitritt erreichen.

5) Weiterhin ein Monopol der Gebäudeversicherer möglich

Staatliche Versicherungsmonopole sind in der EU mit der Umsetzung der dritten Richtlinie zur Schadenversicherung 92/49/EWG weitgehend abgeschafft worden. Weiterhin wird aber etwa die spanische Elementarschadenversicherung im staatlichen Monopol angeboten und über steuerähnliche Abgaben finanziert. Monopole, die sich volkswirtschaftlich als effizienter erweisen als Wettbewerbsmodelle, werden von der heutigen Wettbewerbspolitik der EU durchaus akzeptiert.

In den abgebrochenen Verhandlungen der Schweiz mit der EU über ein Dienstleistungsabkommen kamen die bestehenden 19 kantonalen, monopolistischen Gebäudeversicherungen in der Schweiz zur Sprache. Ihre hohe Effizienz ist aber unbestritten. Sie verknüpfen die Prävention mit der Risikoabdeckung und müssen kaum Mittel für das Marketing aufwenden. Auch gemäss seco legen ökonomische Überlegungen nahe, dass ein staatliches Monopol bei Elementarschadenversicherungen volkswirtschaftlich Sinn machen kann.²⁰⁶ Das bestehende Monopol der Gebäudeversicherer dürfte bei einem EU-Beitritt nicht gefährdet sein.

6) Bessere Marktaufsicht im Börsenwesen – Strafnormen bei Insidergeschäften und Kursmanipulationen

203 Dritte Richtlinien Schadenversicherung, 92/49/EWG, und Lebensversicherung, 92/96/EWG.

204 Vierte Richtlinien Schadenversicherung, 2002/13/EG, und Lebensversicherung, 2002/83/EG.

205 Bundesrat, Botschaft zu einem Gesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG) und zur Änderung des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag vom 9. 5. 2003, Ziffer 1.1.1.5. Das neue VAG vom 17. 12. 2004 trat am 1. 1. 2006 in Kraft (SR 961.01).

206 Seco, Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU, 25. 11. 2005, S. 88 f., 103; ähnlich argumentiert Thomas von Ungern-Sternberg: Gebäudeversicherung in Europa. Grenzen des Wettbewerbs, Bern: Haupt Verlag 2002.

In der EU bestehen mit der Insiderrichtlinie 89/592/EWG seit 1989 auf Gemeinschaftsebene koordinierte Vorschriften gegen Insidergeschäfte. Mit der Richtlinie 2003/6/EG verschärfte die EU diese Vorschriften und weitete sie auf Bestimmungen zur Verhinderung von Kursmanipulationen aus.²⁰⁷ Das Niveau zur Bekämpfung von Marktmissbräuchen ist in der EU deutlich höher als in der Schweiz. Es ist auch höher, als es von der Eidgenössischen Bankkommission mit der Schweizerischen Bankiervereinigung und der Börse SWX diskutiert wird. Bankiervereinigung und SWX anerkennen zwar, dass die schweizerischen Strafrechtstatbestände zur Bekämpfung von Marktmissbräuchen (Insider: Strafgesetzbuch Art. 161, Kursmanipulation: Strafgesetzbuch Art. 161bis) ungenügend sind. Ihr Reformwille liegt aber deutlich unter dem EU-Niveau. Bankiervereinigung und SWX erblicken in der Unterlaufung entsprechender EU-Standards immer noch einen Wettbewerbsvorteil, den sie ausschöpfen wollen. Im Falle eines EU-Beitritts ergibt sich hier ein erheblicher Nachholbedarf.

7) Anforderungen einer europäisch organisierten Börse an Rechnungslegung und Good Governance

Ein europäischer Kapitalmarkt führt zu einer europäisch organisierten Börse. Die EU setzt deshalb für börsenkotierte Unternehmen einheitliche Bestimmungen durch. Die Schweiz hat sie teilweise auf dem Weg des «autonomen» Nachvollzugs übernommen oder entsprechende Schritte eingeleitet. Mit der vom Bundesrat Ende 2005 vorgeschlagenen Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts sollen die Darstellung der Kapitalstruktur, das Rechnungslegungsrecht und die Regeln über die Generalversammlung aktualisiert werden.²⁰⁸

In wichtigen Bereichen will der Bundesrat aber deutlich weniger weit als die EU gehen. Im Falle eines EU-Beitritts der Schweiz wird

- die Good Governance erhöht; namentlich werden die Aktionärsrechte gestärkt und der Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger, der Beschäftigten und Dritter verbessert;²⁰⁹
- die Transparenz börsenkotierter Unternehmen erhöht. Es werden mehr unternehmerische Kennzahlen offen gelegt, als dies in der Schweiz bisher der Fall ist;²¹⁰
- die Vergütung von Mitgliedern der Unternehmensleitung börsenkotierter Gesellschaften für jedes einzelne Mitglied offen gelegt und Leistungen in Form von Aktien oder Optionen der Genehmigungspflicht der Generalversammlung unterstellt.²¹¹ Mit der so genannten Transparenzvorlage schlug der Bundesrat am 23. Juni 2004 zwar auch vor, die Informationsrechte von Aktionären zu stärken.²¹² Die Eidgenössischen Räte gingen aber mit ihrem Be-

207 Richtlinie 2003/6/EG vom 12. 4. 2003 über Insidergeschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch).

208 Bundesrat, Begleitbericht zum Vorentwurf zur Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts im Obligationenrecht 2. 12. 2005, <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/mm/2005-12-051.html>.

209 Empfehlung der Europäischen Kommission vom 15. 2. 2005 zu den Aufgaben von nicht geschäftsführenden Direktoren/Aufsichtsratsmitgliedern/börsennotierter Gesellschaften sowie zu den Ausschüssen des Verwaltungs-/Aufsichtsrats (2005/162/EG). Der Bundesrat argumentiert in seinem Begleitbericht vom 2. 12. 2005, diese Empfehlungen seien nicht rechtsverbindlich und könnten deshalb unterschritten werden.

210 Das Rechnungslegungsrecht der EU findet sich in der vierten und siebten Richtlinie zum Gesellschaftsrecht, 78/349/EWG und 83/349/EWG. Der Bundesrat will laut Begleitbericht vom 2. 12. 2005 weniger weit gehen.

211 Empfehlung der Europäischen Kommission vom 14. 12. 2004 zur Einführung einer angemessenen Regelung für die Vergütungen von Mitgliedern der Unternehmensleitung börsenkotierter Gesellschaften (2004/913/EG).

212 Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Transparenz betreffend Vergütungen an Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung vom 23. 6. 2004.

schluss vom 7. Oktober 2005 deutlich weniger weit als dies die Europäische Kommission empfiehlt;²¹³

- die Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht ausgebaut; allerdings ist die Schweiz gegenwärtig im Begriff, ihr Recht an jenes der so genannte Prüferrichtlinie der EU anzupassen.²¹⁴

8) Anpassung der Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei auf international gängiges Niveau

Zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung erarbeitet die 1989 in Paris als unabhängige Organisation gegründete Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei (GAFI/FATF) weltweit einheitliche Standards. Die Europäischen Gemeinschaften folgten 1991 den Empfehlungen der GAFI mit ihrer Richtlinie 91/308/EWG und weiteten den Anwendungsbereich 2001 mit der Richtlinie 2001/97/EG aus. Im Juni 2003 überarbeitete die GAFI ihre 40 Empfehlungen, passte sie neuen Kriminalitätsformen an (Warenfälschung, Produktpiraterie, Menschenschmuggel, organisierte Schmuggeldelikte, Insiderdelikte und Kursmanipulation) und nahm neu die Finanzierung terroristischer Straftaten auf. Die Europäische Kommission übernahm diese Empfehlungen und legte am 30. Juni 2004 eine dritte Richtlinie vor. Sie definiert, was unter schweren Straftaten zu verstehen ist und bezieht die Finanzierung des Terrorismus mit ein.²¹⁵

Die Schweiz hat die GAFI-Standards mit dem Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor und weiteren Rechtsgrundlagen umgesetzt. Anfang 2005 empfahl der Bundesrat, auch die revidierten Empfehlungen der GAFI von 2003 umzusetzen und eröffnete Anfang 2005 ein Vernehmlassungsverfahren. Die SP unterstützte diese Bestrebungen, bildet doch die Reputation des Finanzplatzes ein wesentlicher Standortfaktor. Im Sommer 2005 gab der Bundesrat jedoch dem Druck der Banken nach und befahl für die Gesetzesvorlage zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der GAFI einen Marschhalt. Er will aufgrund parlamentarischer Motionen zuerst eine internationale Vergleichsstudie sowie eine Wirksamkeitsstudie (Kosten und Nutzen der Regulierung zur Geldwäschereibekämpfung) anstellen. Die SP hat diese Verzögerung bekämpft. Nach einem EU-Beitritt dürften solche Bremsmanöver der Banken zumindest stark erschwert sein.

9) Einführung einer ausreichenden Aufsicht über Finanzintermediäre

Dasselbe gilt für die Aufsicht über die Finanzintermediäre. Die Richtlinie 2004/39/EG über Märkte für Finanzinstrumente schafft für das volle Angebot anlegerorientierter Tätigkeiten einen Rechtsrahmen. In der Schweiz ist dies nicht der Fall:

- *Die unabhängigen Vermögensverwalter*, die immerhin 8 bis 10% des Gesamtvolumens der in der Schweiz verwalteten Vermögen betreuen, unterstehen in der Schweiz im Unter-

213 Medienmitteilungen, 05.12.2005; vgl. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/mm/2005-12-051.html>. Die neuen Transparenzvorschriften in OR Artikel 663b_{bis} erfassen zudem nur Publikumsgesellschaften. Der Bundesrat eröffnete am 5. Dezember 2005 ein Vernehmlassungsverfahren, um – nebst anderem – die Transparenzvorschriften auch auf private Aktiengesellschaften auszudehnen. Auch mit dieser Revision wird die Schweiz aber weniger weit gehen als dies die Europäische Kommission empfiehlt.

214 Vgl. Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts im Bereich der Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 23. 6. 2004.

215 Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche einschliesslich der Finanzierung des Terrorismus, 30. 6. 2004, KOM(2004) 448 endg.

schied zur EU keiner Bewilligungspflicht. Sie unterstehen lediglich der Geldwäschereiaufsicht.²¹⁶

- *Die Vermittler von Effektengeschäften (Broker)* unterstehen in der Schweiz im Unterschied zur EU keiner Bewilligungspflicht und nicht einmal der Geldwäschereiaufsicht.
- *Die Devisenhändler* unterstehen in der Schweiz im Unterschied zur EU keiner Bewilligungspflicht und lediglich unter gewissen Voraussetzungen der Geldwäschereiaufsicht.
- *Die Versicherungsvermittler* unterstehen in der EU dem Eintragungssystem gemäss Richtlinie 2002/92/EG. Diese schreibt berufsfachliche Eignung, Ehrbarkeit und der Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung vor. Die Schweiz übernahm diese Regelung mit dem neuen Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG Art. 40–45) und setzte sie per 1. Januar 2006 in Kraft. Zuvor waren die Versicherungsvermittler in der Schweiz kaum reguliert.

Tritt die Schweiz der EU bei, so werden auch in der Schweiz die unabhängigen VermögensverwalterInnen, BrokerInnen und DevisenhändlerInnen einer modernen Aufsicht unterstellt.²¹⁷

10) Einführung angemessener Sanktionsmöglichkeiten durch die Finanzmarktaufsicht

Die Marktmissbrauchsrichtlinie 2003/6/EG und die Finanzinstrumentenrichtlinie 2004/39/EG verlangen von den EU-Mitgliedstaaten Verwaltungsmassnahmen oder im Verwaltungsverfahren zu erlassende Sanktionen. Auch die Kreditinstitutsrichtlinie 2000/12/EG sieht vor, dass gegen Kreditinstitute oder ihre verantwortlichen Geschäftsführer Sanktionen verhängt oder Massnahmen ergriffen werden können. Das Sanktionensystem in der Schweiz ist demgegenüber, wie die Eidgenössische Bankenkommission bereits mehrfach feststellte, zu wenig differenziert, lückenhaft und unausgeglichen.²¹⁸ Tritt die Schweiz der EU bei, so erhält endlich auch die Finanzmarktaufsicht in der Schweiz ein angemessenes Sanktionensystem.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Der EU-Beitritt bringt aus Sicht der SP im Bereich der Finanzdienstleistungen wesentliche Vorteile. Der EU-Beitritt stärkt die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz und dessen internationales Ansehen. Da der Finanzplatz Schweiz von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung ist, werden so die Wachstumschancen und Beschäftigungsmöglichkeiten des Wirtschaftsstandortes Schweiz insgesamt erhöht. Der EU-Beitritt verhilft namentlich zu folgenden Vorteilen:

1. Schweizerische Finanzdienstleister erhalten gestützt auf die Einheitslizenz (Europäischer Pass) EU-weit einen ungehinderten Marktzugang. Davon profitieren insbesondere kleinere Institute. Der volkswirtschaftlich schädliche Abwanderungssog – der Zwang zur Errichtung einer eigenen Niederlassung in der EU – vermindert sich.
2. Das Geschäft der grenzüberschreitenden kollektiven Kapitalanlagen, des Elektronischen Geschäftsverkehrs und der Online-Finanzdienstleistungen wird massgeblich erleichtert.

216 Die Bankiervereinigung möchte diese Konkurrenten und gleichzeitig Kunden der Banken wie in der EU einer prudentiellen Regulierung unterwerfen. Der Bundesrat lehnte dies mit Unterstützung der Bankenkommission ab, da kein ausreichendes öffentliches Interesse bestehe. Die Bankenkommission kommt den Asset Managern, die EU-Fonds verwalten, durch eine grosszügige Praxis entgegen. Sie erteilt ihnen bei Erfüllung der Voraussetzungen eine Effektenhändlerbewilligung. Sie erhalten damit den Marktzugang in die EU.

217 Zur Bekämpfung der Geldwäscherei vgl. auch Kapitel 10.3, Bankgeheimnis.

218 EBK, Sanktionenbericht, April 2003, <http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2003/pdf/m030502-02d.pdf>.

3. Die EU-Kommission hat in einer Verordnung tiefere Gebühren für den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr im EU-Raum durchgesetzt, ebenso sind die Kreditkartengebühren in der EU deutlich tiefer als in der Schweiz. Ein Beitritt zur EU würde der «Gebühreninsel» Schweiz in dieser Hinsicht den Garaus machen.
4. Bei den Versicherungen wird das mittel- bis langfristig absehbare Diskriminierungspotenzial abgewendet, das sich hier aus der dynamischen Rechtsentwicklung in der EU ergibt.
5. Das weltweite Ansehen des Finanzplatzes Schweiz verbessert sich, weil er voll am hohen Niveau der Bekämpfung der Geldwäscherei und von Marktmissbräuchen wie Insidergeschäften oder Kursmanipulationen, sowie der Rechnungslegung und der Good Governance, namentlich dem Schutz der Aktionärsrechte, der Gläubigerinnen und Gläubiger, der Beschäftigten und Dritter in der EU teilhat.
6. Die Finanzintermediäre werden endlich einer ausreichenden Aufsicht unterstellt.
7. Die Finanzmarktaufsicht erhält ein angemessenes und differenziertes Sanktionssystem.

E. Forderung der SP Schweiz

Tritt die Schweiz der EU bei, so soll sich der Bundesrat dafür einsetzen, dass das Monopol der kantonalen Gebäudeversicherungen bestehen bleibt.

10.3 Bankgeheimnis und Schutz der Steuerflüchtlinge

A. Off-shore-Schweiz und Steuerhinterziehungsgeheimnis

Der Finanzplatz Schweiz verdient aus der Annahme von Steuerhinterziehungsgeldern Milliarden, insbesondere im Vermögensverwaltungsgeschäft. Die EU besitzt zwar kaum Zuständigkeiten, um die Steuerflucht wirksam zu bekämpfen. Das politische Ziel, hier einen Schritt weiterzukommen, steht aber im Raum, sei es im Rahmen des Steuerrechts, der justiziellen Zusammenarbeit oder der internationalen Amtshilfe unter Aufsichtsbehörden. Diese Dynamik wird Zeit benötigen. Der Druck auf die Schweiz wird sich mit oder ohne EU-Beitritt in dieser Frage erhöhen.

Die Schweiz hat die Annahme von Steuerhinterziehungsgeldern rechtlich umfassend abgesichert. Gegen ein Bankgeheimnis, das den wirtschaftlichen Privatbereich des Kunden oder der Kundin durch Geheimhaltung der Bankbeziehungen gegenüber unbefugten Dritten schützt, ist nichts einzuwenden. Artikel 47 des Bankengesetzes erklärt dessen Verletzung aber auch gegenüber Behörden zum Officialdelikt. Auch die fahrlässige Begehung und Anstiftung sind strafbar. Seine für internationale Steuerflüchtlinge einmalige Schutzwirkung entfaltet das Bankgeheimnis in Verbindung mit der singulär schweizerischen Qualifizierung der Steuerhinterziehung als reines «Verwaltungsunrecht», was die Rechts- und Amtshilfe in Fiskalsachen massiv behindert. Das Bankgeheimnis kann in Strafverfahren durchbrochen werden; in Fiskalsachen wird aber grundsätzlich keine Rechtshilfe gewährt.²¹⁹ Ausnahme bildet allein der Abgabebetrag, d. h. die vorsätzliche Fälschung von Urkunden oder deren Verwendung in täuschender Absicht.²²⁰ Das blosses Verschweigen von Tatsachen, die für eine gesetzeskonforme Veranlagung von Bedeutung sind, oder unrichtige oder unwahre Angaben gelten nur als Steuerhinterziehung; diese ist weder amts- noch rechtshilfefähig (hier als Steuerhinterziehungsgeheimnis bezeichnet).

Indem die Schweizer Steuergesetze die gesetzlich geschützten Berufsgeheimnisse vorbehalten,²²¹ haben auch Schweizerische Steuerbehörden keinen Zugang zu Bankinformationen, weder im gewöhnlichen Veranlagungsverfahren noch im Steuerhinterziehungsverfahren. Eine geringfügige Lockerung wurde bisher allein den USA gewährt.²²² Das mit der EU vereinbarte Betrugsabkommen²²³ erleichtert nur im Bereich der indirekten Steuern den Informationsaustausch, um die Steuerhinterziehung – etwa durch Zigarettenschmuggel – zu bekämpfen.

219 Europäisches Übereinkommen vom 20. 4. 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen, für die Schweiz in Kraft getreten am 20. 3. 1967 (SR 0.351.1). Art. 2, lit. a lautet: «Die Rechtshilfe kann verweigert werden: a) wenn sich das Ersuchen auf strafbare Handlungen bezieht, die vom ersuchten Staat als politische, als mit solchen zusammenhängende oder als fiskalische strafbare Handlungen angesehen werden; [...]».

220 Art. 3 Abs. 3 IRSG; Art. 14 Abs. 2 Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG, SR 642.21).

221 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11), Art. 127, Abs. 2; Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14), Art. 43, Abs. 2, und Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG, SR 641.20), Art. 61, Abs. 4.

222 Das Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und den USA ermöglicht in Verbindung mit dem Bundesgerichtsentscheid 96 I 750 im Einzelfall die Lüftung des Bankgeheimnisses bei Abgabebetrag. Laut Bundesgerichtsurteil vom 6. 2. 2002 (2A.250/2001) wird im Abkommen mit den USA der Begriff der «Betrugsdelikte und dergleichen» weiter gefasst als im Recht der direkten Bundessteuer und erfasst teilweise auch Tatbestände, die nach dem Recht der direkten Bundessteuer eine Steuerhinterziehung darstellen.

223 Abkommen vom 26. 10. 2004 über die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen (SR 0.351.926.81) (Bilaterale II).

B. Instrumente der EU zur Bekämpfung der Steuerflucht und die Schweiz

1) Das EU-Steuerrecht und die Bekämpfung der Steuerflucht

Die EU besitzt im Steuerrecht – vergleiche dazu auch Kapitel 11.1 – keine Zuständigkeiten, um die grenzüberschreitende Steuerhinterziehung wirksam zu bekämpfen. Das in Artikel 90 bis 93 des EG-Vertrages geregelte Steuerrecht erteilt dem Europäischen Rat allein die Kompetenz, durch einstimmigen Beschluss die Rechtsvorschriften auf dem Gebiete der indirekten Steuern zu harmonisieren, sofern dies für das Funktionieren des Binnenmarkts notwendig ist. Bei den direkten Steuern bleibt die Steuerhoheit alleinige Sache der Mitgliedstaaten.

Die Gemeinschaft verfügt dennoch über Instrumente, um die internationale Steuerhinterziehung und den Steuerbetrug zu bekämpfen. Sie verstärkt die Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten und fördert den Informationsaustausch zur korrekten Veranlagung der Einkommen- und Vermögensteuer namentlich mit drei Massnahmen.²²⁴

- *Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der direkten Steuern:* Hier findet sich eine bereichsübergreifende Rechtsgrundlage zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung. 1992 weitete die Gemeinschaft ihren Anwendungsbereich auf indirekte Steuern aus – heute ist die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchssteuern in der Verordnung (EG) Nr. 2073/2004 des Rates zusammengefasst – und mit der Richtlinie 2003/93/EG auch auf Steuern auf Versicherungsprämien. Der Informationsfluss zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten wird zusätzlich mit der Richtlinie 2004/56/EG erleichtert. Weiterhin behält die Amtshilfe-Richtlinie aber ausdrücklich die Berufsgeheimnisse und damit das Bankgeheimnis vor.²²⁵
- *Zinsbesteuerungs-Richtlinie 2003/48/EG:* Grundlage bildet Artikel 94 des EG-Vertrages, der die einstimmige Verabschiedung von Richtlinien ermöglicht, die für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig sind. Laut Richtlinie können den Steuerbehörden anderer Mitgliedstaaten auch gegen den Willen der KundInnen Angaben über Zinszahlungen und Bankinformationen aller Art einschliesslich Kontonummern mitgeteilt werden. Auf Druck Österreichs, Luxemburgs und Belgiens sieht sie allerdings in einem Übergangszeitraum eine Alternative vor. Die SP Europa setzte sich vergeblich für möglichst kurze Übergangszeiten ein. Diese drei Staaten erheben anstelle des Informationsaustausches eine Zinssteuer in Form einer Quellensteuer. Dies wurde massgeblich möglich aufgrund der harten Haltung der Schweiz in den bilateralen Verhandlungen mit der EU. Die Schweiz widersetzte sich strikte dem Informationsaustausch und offerierte bloss die Einführung einer Quellensteuer auf Zinserträgen.
- *Bilaterale Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung:* Die EU kam keine Doppelbesteuerungsabkommen abschliessen, sondern nur die einzelnen Mitgliedstaaten. Hier finden sich – wie auch in der schweizerischen Rechtsordnung – die wichtigsten Rechtsgrundlagen zum internationalen Informationsaustausch in Steuersachen. Die meisten EU-Staaten gestalten sie nach dem Musterabkommen der OECD vom April 2002 aus. Dieses enthält keine Bestimmung mehr, die ermöglichen würde, Berufsgeheimnisse – sprich das Bankgeheimnis – zu schützen. Die Schweiz lehnt das OECD-Musterabkommen vom April 2002 aber ab. Sie wird den betreffenden EU-Staaten aber wohl in Bälde mindestens den gleichen Informationsaustausch gewähren müssen, wie sie ihn den USA gewährt.

224 Zur gegenseitigen Amtshilfe der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern und der Steuern auf Versicherungsprämien vgl. <http://www.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33029.htm>.

225 Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 77/799/EWG vom 19. 12. 1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern, Amtsblatt Nr. L 336/15.

2) Die EU-Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres und die Bekämpfung der Steuerflucht

Im Vertrag von Amsterdam und den Arbeitsprogrammen von Tampere und Den Haag weitete die EU ihre Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres massiv aus (siehe Kapitel 7.1). Darunter finden sich Instrumente, die vom Standpunkt der künftigen Rechtsentwicklung her («de lege ferenda») für die Bekämpfung der Steuerhinterziehung wichtig werden könnten:

Am 29. Mai 2000 verabschiedete der Europäische Rat ein *EU-Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen*.²²⁶ Es berührt das Steuerhinterziehungsgeheimnis der Schweiz nicht. Dennoch setzten die Schweizer Banken im Zuge der Bilateralen Verhandlungen II durch, dass der Bundesrat diesbezüglich bei der Assoziierung an Schengen mehrere Vorbehalte anbrachte.²²⁷ Selbst wenn die Schweiz der EU beitrifft, führt das Übereinkommen aber nicht dazu, dass das Steuerhinterziehungsgeheimnis der Schweiz gelockt wird:

- Das EU-Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen beruht auf der justiziellen Zusammenarbeit gemäss Artikel 34 des EU-Vertrages. Das Übereinkommen ist am 23. August 2005²²⁸ für diejenigen Mitgliedstaaten in Kraft getreten, die es ratifiziert haben. In der Schweiz müssen die Bestimmungen des Übereinkommens, die eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes darstellen, erst angewendet werden, wenn das Übereinkommen für alle EU-Mitgliedstaaten – in diesem Fall die EU-15 – in Kraft getreten ist. Ob dies jemals der Fall sein wird, ist gegenwärtig nicht absehbar.
- Selbst wenn das Übereinkommen jemals für die Schweiz rechtskräftig werden sollte, würde es von seinem Wortlaut her die Schweiz nicht zur Lockerung des Steuerhinterziehungsgeheimnisses zwingen. Es geht diesbezüglich nicht über die Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen hinaus, das die Schweiz seit langem ratifiziert und am 20. März 1967 in Kraft gesetzt hat.²²⁹

Ähnliches gilt für das *Protokoll zu dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen*, das der Europäische Rat am 16. Oktober 2001 auf Initiative Frankreichs annahm.²³⁰ Es dient der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Waschens der Erträge aus Straftaten sowie der Finanzkriminalität und betrifft so vorab Bankgeschäfte. Das Protokoll bewegt sich allerdings weiterhin auf dem Boden der klassischen Rechtshilfe:

- Rechtshilfe wird nur unter dem Grundsatz der gegenseitigen Strafbarkeit gewährt. Voraussetzung ist ein Delikt, das in beiden Staaten von einer Freiheitsstrafe von mindestens 2 Jahren bedroht ist (Art. 1 Abs. 3). Dies trifft in der Schweiz auf die Steuerhinterziehung nicht zu.

226 Übereinkommen gemäss Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union – vom Rat erstellt – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Amtsblatt Nr. C 197/3, 12. 7. 2000. Das Übereinkommen liegt zur Ratifizierung auf.

227 Abkommen zwischen der Schweiz, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SR 0.360.268.1).

228 Nach erfolgter Ratifizierung durch den achten Mitgliedstaat gemäss Art. 27 Abs. 3 des Übereinkommens. Vgl. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33108.htm>.

229 Art. 3 des EU-Übereinkommens entspricht Art. 1 Abs. 3 des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. 4. 1959, das für die Schweiz am 1. 2. 2005 in Kraft getreten ist (SR 0.351.12).

230 Protokoll vom Rat gemäss Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union erstellt zu dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Amtsblatt Nr. 326 vom 21. 11. 2001, S. 0002 – 0008. Vgl. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33108.htm>.

- Zwar sieht Artikel 7 vor, dass das Bankgeheimnis nicht zu Ablehnung jeglicher Zusammenarbeit führen darf. Das Bankgeheimnis darf aber weiterhin Ablehnungsgrund sein.
- Zwar sieht Artikel 8 vor, dass Rechtshilfe nicht allein deshalb verweigert werden darf, weil ein Ersuchen sich auf eine fiskalisch strafbare Handlung bezieht. Voraussetzung bleibt jedoch das Vorliegen «einer strafbaren Handlung derselben Art» in beiden Staaten. Auch soll Artikel 50 des Übereinkommens zur Durchführung des Schengener Übereinkommens aufgehoben werden, das die Rechtshilfe bei Fiskaldelikten einschränkt. Das Protokoll könnte somit zu einer Ausweitung der rechtshilfefähigen Delikte führen und damit das Bankgeheimnis bei Straftaten lockern. Vorbehalten bleibt aber in jedem Fall das Vorliegen einer Straftat. Da nach Schweizer Recht die Steuerhinterziehung keine Straftat ist, bliebe das Steuerhinterziehungsgeheimnis selbst bei einem Beitritt zum Protokoll gewahrt.

Das einzige, was in diesem Zusammenhang der Furcht der Schweizer Banken nach Lockerung ihres Steuerhinterziehungsgeheimnisses begründete Nahrung verschaffen könnte, ist die Diskussion im *Erläuternden Bericht über das Protokoll zum Übereinkommen von 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen*²³¹. Dieser sieht vor, möglicherweise und irgendwann einmal das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit abzuschaffen. Diese Frage soll zwei Jahre nach Inkrafttreten des Protokolls erneut geprüft werden. Eine solche Regel würde tatsächlich zur Aufhebung des Bankgeheimnisses schweizerischer Prägung führen, da sie auch Rechtshilfe in Steuerhinterziehungsfällen anderer Mitgliedstaaten leisten müsste. Aber:

- Ob das Protokoll jemals entsprechend ausgeweitet wird, steht in den Sternen.
- Höchst unsicher ist auch, ob das Protokoll jemals in Kraft tritt. Dies ist nur der Fall, wenn es acht Mitgliedstaaten ratifiziert haben. Es tritt nur für diese in Kraft. Die Schweiz wäre auch nach einem EU-Beitritt frei, das Protokoll zu ratifizieren oder nicht.
- Das Protokoll kann zusätzlich nur in Kraft treten, sofern auch das Rechtshilfeübereinkommen von 2000 in Kraft getreten ist.

Aufgrund der Ungewissheit, ob das Übereinkommen und das Protokoll zur Verbesserung der Rechtshilfe in Strafsachen jemals für alle EU-Mitgliedstaaten in Kraft treten, hat die Kommission weitere Massnahmen ergriffen, die aber nur Teilaspekte betreffen: Mit ausdrücklichem Bezug auf das Übereinkommen und das Protokoll erliess der Rat am 13. Juni 2002 einen *Rahmenbeschluss über gemeinsame Ermittlungsgruppen*, die in Fällen von Drogen- und Menschenhandel sowie Terrorismus strafrechtliche Ermittlungen durchführen sollen.²³² Ferner schlug die Kommission 2003 einen *Rahmenbeschluss über eine Europäische Beweisverordnung* vor, der in Strafverfahren die grenzüberschreitende Sammlung von Beweismitteln erleichtern soll. Grundlage bildet der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Damit überwindet der Beschluss die klassische Rechtshilfe. Vorläufig können nur direkt verfügbare Beweismittel ausgetauscht werden. Es ist aber geplant, den Beschluss zu einem späteren Zeitpunkt auf alle Beweismittel auszudehnen. Damit würden auch Zwangsmassnahmen wie Vernehmungen oder Kontoüberwachungen möglich. Der vorliegende Entwurf ist jedoch gegenwärtig noch auf einen Deliktskatalog eingeschränkt, der die Steuerhinterziehung nicht einschliesst; diese könnte aber aufgenommen werden. In diesem Fall wäre der Vorbehalt der beiderseitigen Strafbarkeit nicht mehr zulässig.²³³

231 ABl. Nr. C 257 vom 24.10.2002, S. 1ff.

232 Rahmenbeschluss des Rates vom 13. 6. 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen (2002/465/JI), ABl. 2002 L 162/1.

233 Kommission, Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Europäische Beweisverordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafverfahren, 14. 11. 2003, KOM(2003) 688.

3) Internationalen Amtshilfe unter Aufsichtsbehörden und die Bekämpfung der Steuerflucht

Die Richtlinie 2003/6/EG über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation (Marktmissbrauch) verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, eine einzige Behörde einzusetzen, die für die Überwachung der Anwendung der nach dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften zuständig ist. Diese Behörde ist mit allen Aufsichts- und Ermittlungsbefugnissen auszustatten, die zur Ausübung ihrer Tätigkeit erforderlich sind. Zwar behält Artikel 13 der Richtlinie die Wahrung des Berufsgeheimnisses ausdrücklich vor und untersagt die Weitergabe von Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, an andere Personen oder Behörden, es sei denn aufgrund einer Rechtsvorschrift. Die Schweiz passte ihre Vorschriften über die internationale Amtshilfe unter Aufsichtsbehörden mit der im Oktober 2005 vom Parlament verabschiedeten Revision von Artikel 38 des Börsengesetzes im Rahmen des «autonomen» Nachvollzugs an das EU-Recht an. Beim Austausch kundenbezogener Informationen weicht die Schweizer Regelung aber weiterhin stark von jener der EU ab. Mit Artikel 38 Absatz 3 behält die Schweiz das so genannte Kundenverfahren bei. Das schweizerische Kundenverfahren ist laut Bundesrat «in seiner Ausprägung weltweit nahezu einzigartig».²³⁴ Betreffen die zu übermittelnden Informationen einzelne Kundinnen oder Kunden von Effektenhändlern, so führt die Bankenkommission vor Übermittlung der Informationen ein förmliches Verwaltungsverfahren durch. Nach der Vorstellung des Ausschusses der EU-Wertpapierregulierungsbehörden²³⁵ widerspricht die Anhörung der KundInnen als Verfahrensparteien und das Rechtsmittelverfahren dem Verbot der Benachrichtigung der KundInnen wegen Kollusionsgefahr. Diese kundInnenfreundliche Besonderheit erklärte die bürgerliche Ratsmehrheit in der parlamentarischen Debatte dennoch zu einem Tabu. Sie betrachtet es dem Kernbereich des heiligen Bankgeheimnisses zugehörig. Von der Revision ausgeklammert wurde auch die internationale Amtshilfe im Bankengesetz, im Anlagefondsgesetz, im Geldwäschereigesetz und im Versicherungsaufsichtsgesetz; sie soll im geplanten Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) auf dem bisherigen niedrigen Niveau vereinheitlicht werden und würde so mit der EU unvereinbar bleiben.

Die Vor-Ort-Kontrolle ausländischer Herkunftsland-Aufsichtsbehörden in schweizerischen Niederlassungen (Töchter oder Zweigniederlassungen) ausländischer Finanzdienstleistungskonzerne wird im geplanten Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) voraussichtlich bloss auf dem bisherigen Stand von Banken- und Börsengesetz vereinheitlicht werden. Auch sie ist nicht EU-kompatibel, weil – zum Schutz des Bankgeheimnisses – der so genannte *Private Banking carve out* gilt: die ausländische Aufsichtsbehörde hat keinen direkten Zugang zu Informationen über die Identität einzelner KundInnen, wenn diese zum Vermögensverwaltungsgeschäft (einschliesslich Lombardkredite) gehören. Die Information muss vielmehr von der Eidgenössischen Bankenkommission erhoben werden und darf nur auf dem Amtshilfegeweg unter Anwendung des Verwaltungsverfahrens (mit Beteiligung des Kunden oder der Kundin als Verfahrenspartei) an die ersuchende Behörde geliefert werden.

Mit der Richtlinie 2001/97/EG weitete der Europäische Rat das Spektrum der Vortaten aus, die von der Geldwäsche-Richtlinie 91/308/EWG erfasst werden. Zwar muss weiterhin eine «schwere Straftat» vorliegen, damit die Richtlinie greift. Die Mitgliedstaaten erhalten aber die Kompetenz, weitere Straftaten als kriminelle Handlungen im Sinne der Geldwäsche-Richt-

234 Vgl. Bundesrat, Botschaft zur Änderung der Bestimmung über die internationale Amtshilfe im Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel vom 10. 11. 2004, BBl 2004 6747, Ziffer 1.4.4.

235 Das Committee of European Securities Regulators (CESR) entstand durch Beschluss der Europäischen Kommission vom 6. 6. 2001 (2001/527/EC).

linie der EU zu benennen. Unter Schweizer Banken ist die Angst verbreitet, dass die EU früher oder später auch Fiskaldelikte in den Katalog der Vortaten aufnimmt. Bereits weitet die Richtlinie 2001/97/EG den Geltungsbereich der unterstellten Personen und Unternehmen auch ausserhalb des Finanzbereichs, so auf SteuerberaterInnen, aus. Der schweizerische Bundesrat hat demgegenüber für die Gesetzesvorlage zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF, französisch: GAFI) einen Marschhalt befohlen. Er will aufgrund parlamentarischer Motionen zuerst eine internationale Vergleichsstudie sowie eine Wirksamkeitsstudie (Kosten und Nutzen der Regulierung zur Geldwäschereibekämpfung) anstellen.²³⁶

C. Das Bankgeheimnis ist nicht vorab in der EU, sondern in der OECD unter Druck

Für Richtlinien wie die Zinsbesteuerungs-Richtlinie oder für den Ausbau der justiziellen Zusammenarbeit ist in der EU Einstimmigkeit erforderlich. Innerhalb der EU setzen sich auch Mitgliedstaaten wie Österreich, Luxemburg oder Belgien für die Erhaltung eines breit definierten Bankgeheimnisses ein, wie sich anlässlich der Verhandlungen über die Zinsbesteuerungs-Richtlinie zeigte. Der Druck auf das Bankgeheimnis kommt heute eher von Seiten der OECD. Er ist insofern unabhängig vom EU-Beitritt der Schweiz zu beurteilen.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Für die SP ist klar: Steuerhinterziehung und schädlicher Steuerwettbewerb zwischen den Staaten führen dazu, dass das Kapital, SpitzenverdienerInnen und mobile Unternehmen immer weniger besteuert werden. Zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte werden dann immer mehr die kleinen und mittleren Einkommen belastet und verstärkt auf indirekte Steuern ausgewichen. Gleich wie bei der Wirtschaftskriminalität oder bei destabilisierenden Finanzspekulationen handelt es sich um globale Probleme, die an keiner Grenze Halt machen. Sie können nur in einer Staatengemeinschaft wirksam bekämpft oder zumindest eingedämmt werden. Die EU hat diesbezüglich ein deutlich griffigeres Instrumentarium entwickelt als die Schweiz, selbst wenn es aus Sicht der SP auch in der EU noch immer allzu stumpf ist.

Die SP setzt sich für die Aufhebung der Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug ein. Qualifizierte Steuerhinterziehung soll ebenso strafbar werden wie ein Betrugsdelikt. Den Steuerbehörden sollen im Steuerhinterziehungsverfahren dieselben Untersuchungsmittel zur Verfügung stehen wie beim Steuerbetrugsverfahren. Hinter Steuerhinterziehungsgeldern, die heute in der Schweiz legal entgegengenommen werden können, verbergen sich auch Gelder aus krimineller Herkunft; sie sind nicht als solche erkennbar, weil die Schweiz bei Steuerhinterziehungsgeldern keine internationale Rechtshilfe leistet.

Auf all diesen Gebieten führt ein EU-Beitritt der Schweiz zu deutlichen Verbesserungen, auch wenn sich nach heutigem Stand der EU-Rechtsentwicklung am Kern, nämlich dem aktuellen Steuerhinterziehungsgeheimnis, nichts ändern würde. Umso mehr begrüsst die SP neuere Entwicklungen im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit der EU, die geeignet sind, das aktuelle Steuerhinterziehungsgeheimnis der Schweiz aufzuweichen, namentlich das Projekt, einen einheitlichen Strafverfolgungsraum zu schaffen. Hindernisse für die justizielle Zusammenarbeit – so das Ersuchensprinzip oder Ablehnungsgründe wie die doppelte Strafbarkeit – sollen wegfallen. Die doppelte Strafbarkeit war bisher eine der besten Garantinnen für die Nicht-Durchbrechung des Bankgeheimnisses in Steuerhinterziehungsfällen.

236 Vgl. auch Kapitel 10.2, Finanzdienstleistungen.

All dies ist allerdings noch Zukunftsmusik: Das Rechtshilfeabkommen und das Protokoll binden nur jene Staaten, die diese Dokumente ratifizieren, die Beweisanordnung ist im Rat umstritten. Das gegenseitige Vertrauen in die Rechtssysteme ist in der EU – nicht zuletzt nach der Osterweiterung – noch zu klein, um grenzüberschreitend vollumfänglich zusammenzuarbeiten. Noch fehlen gemeinsame Grundrechtsstandards für die Beschuldigten, die auch aus Sicht der SP unverzichtbar sind.

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Führt der Schweizerische Bundesrat mit der EU Beitrittsverhandlungen, so soll er im Bereich des Bankgeheimnisses, namentlich in Bezug auf das Steuerhinterziehungsgeheimnis, substantielle Zugeständnisse anbieten.
2. Tritt die Schweiz der EU bei, so soll sie das EU-Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen und das Protokoll zur Verbesserung der Rechtshilfe in Strafsachen ratifizieren und gleichzeitig sicherstellen, dass die Grundrechte für die Beschuldigten vollumfänglich respektiert bleiben.
3. Die Schweiz muss die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung aufheben und bei der grenzüberschreitenden Steuerflucht Amts- und Rechtshilfe gewähren. Im Sinne eines Zwischenschrittes soll sich die Schweiz dafür einsetzen, dass zumindest die Quellenbesteuerung so ausgebaut wird, dass sie lückenlos alle Kapitaleinkommen erfasst und bei diesen die Steuerhinterziehung verunmöglicht.

10.4 Währungsunion (Euro)

A. Gewinn und Kosten der Gemeinschaftswährung

Seit dem 1. Januar 2002 wird in 12 von damals 15 EU-Mitgliedstaaten mit Euro bezahlt, nämlich in Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien. Nicht zur Eurozone gehören Dänemark, Schweden und Grossbritannien. Seit dem 1. Januar 1999 wird der Euro von 11 Mitgliedstaaten – damals noch ohne Griechenland – für bargeldlose Transaktionen innerhalb und zwischen den teilnehmenden Staaten benutzt. Weitere 8 EU-Staaten haben ihre regionalen Währungen über den Wechselkursmechanismus II, der einen Schwankungsbereich der Währungen festlegt, an den Euro gekoppelt, nämlich Dänemark, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Slowakei, Slowenien und Zypern. Feste Wechselkurse zum Euro haben ferner die Drittländer Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kap Verde, Komoren, 14 westafrikanische Staaten und 3 französische Übersee-Territorien.

Das Ziel, die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu verwirklichen, ist seit 1986 im EWG-Vertrag festgehalten. 1992 verankerte der Europäische Rat die Einführung der einheitlichen Währung in über 30 Artikeln im Vertrag von Maastricht; diese regelten zusammen mit 11 Protokollen und 5 Erklärungen die komplizierten institutionellen Strukturen der Wirtschafts- und Währungsunion, die Konvergenzkriterien, den Zeitplan und die Ausnahmen. Die Wirtschaftsunion blieb blosses Ziel. Die Wirtschaftspolitik liegt weiterhin überwiegend in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Diese sind lediglich angehalten, mit ihrer Wirtschaftspolitik zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft beizutragen. Der Europäische Rat kann mit qualifiziertem Mehr Empfehlungen über die Grundzüge der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik abgeben und so zu deren Koordination beitragen (Art. 99 und 128 EG-Vertrag). Ab 1993 verabschiedet der Rat zu diesem Zweck Breite Wirtschaftspolitische Richtlinien (BEPG) und Europäische Beschäftigungs-Richtlinien (EEG); sie sind seit 2005 zusammengefasst in den Integrierten Richtlinien für Wachstum und Jobs (IPG).²³⁷

Eine erfolgreiche Währungsunion führt in ökonomischer Sicht zu vier Arten von Effizienzgewinnen: Erstens fallen bisherige, EU interne *Transaktionskosten* (vorab Umtauschkosten) weg; noch vor Einführung des Euro schätzte die Kommission allein diese für die Gemeinschaft von 13 bis 20 Mrd. ECU pro Jahr – dies entsprach einem viertel bis einem halben Prozent des gemeinsamen Inlandprodukts. Zweitens wird zwischen Privaten, Unternehmen und Staaten der Währungsunion das *Wechselkursrisiko* beseitigt. An sich lohnende Geschäfte, die bei unsicheren Wechselkursen unterbleiben, werden getätigt, Prämien auf Fremdwährungskrediten fallen weg. Drittens entfallen zwischen den teilnehmenden Staaten *Währungsturbulenzen*; handelspolitisch motivierte Abwertungen, die die Wettbewerbsposition der Partnerstaaten verschlechtern, werden unmöglich. Viertens wird im gemeinsamen Markt durch die einheitliche Währung für Kosten und Erträge die *Transparenz* erhöht; dies senkt Monopolrenten und stärkt die Kaufkraft.

Diesen bedeutenden Gewinnen stehen unter bestimmten Bedingungen neue Kosten und Risiken gegenüber. Diese gehen alle auf eine einzige Ursache zurück: Eine Währungsunion führt zum *Verlust nationaler wirtschaftspolitischer Handlungsspielräume*. Ob es solche Kosten gibt, hängt von zwei Elementen ab: Erstens dem Auftreten von ökonomischen Ungleich-

237 Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008), 12. 4. 2005, KOM(2005) 141 endgültig, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/comm2005_141de.pdf

gewichten und zweitens der Annahme, dass eine autonome Geld- und Wechselkurspolitik diese erfolgreich reduziert hätte. Beides ist von der konkreten Situation abhängig.

Die umfangreichen *Programme für regionalen Ausgleich und zur Beseitigung sozialer und wirtschaftlicher Disparitäten* in der Gemeinschaft – siehe dazu Kapitel 8.4 – stehen deshalb in direktem Zusammenhang mit der Errichtung der Währungsunion. Bleiben aber trotz solcher Anstrengungen Ungleichgewichte bestehen, so sagt die ökonomische Theorie in den Mitgliedsländern einer Währungsunion starke Störungen voraus: Defizitländer werden mit hartnäckiger, steigender Arbeitslosigkeit kämpfen, und Überschussländer geraten unter Inflationsdruck. In der Euro-Zone ist es vorab die lang andauernde hohe Arbeitslosigkeit: Im November 2005 lag sie bei 8,3% (im November 2004 bei 8,8%). Allerdings ist die Arbeitslosigkeit in EU-Staaten, die den Euro nicht übernommen haben, noch höher.²³⁸

Die Mitgliedstaaten einer Währungsunion haben nur noch beschränkte makroökonomische Möglichkeiten, auf ihre Volkswirtschaften steuernd einzuwirken. Sie können regionale Disparitäten nicht mehr über eine *Abwertung der nationalen Währung* ausgleichen, um so die internationale Wettbewerbsposition zu stärken. Sie können auch nicht mehr die *Leitzinsen senken*, um Investitionen anzuregen. Beides sind äusserst kostengünstige Instrumente, die einer nationalen Zentralbank grundsätzlich zur Verfügung stehen. Sie sind aber nicht immer wirksam. Damit eine Abwertung die Arbeitslosigkeit vermindert, muss das abwertende Land geldpolitisch diszipliniert und realökonomisch nicht allzu stark mit anderen Staaten verflochten sein. Sonst besteht die Gefahr der Inflation ohne wesentliche Verbesserung der Wettbewerbsposition. Zudem müssen sich die Partnerländer diesen unfreundlichen Akt gefallen lassen. Sonst kommt es zu einer Abwertungsspirale nach unten, die niemandem nützt.

In einer Währungsunion stehen diese Instrumente nicht mehr zur Verfügung. Eine makroökonomische Steuerung ist nur noch über eine *massive Erhöhung der öffentlichen Ausgaben* zur Stärkung der Inlandnachfrage sowie über eine *Senkung der Güter- und Faktorpreise* zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit möglich.

Der *Ausweitung der öffentlichen Ausgaben* sind in der EU aber Grenzen gesetzt. Die EU selbst verfügt nur über einen äusserst bescheidenen Haushalt von rund 1% des Inlandprodukts. Dies genügt bei weitem nicht, um die Konjunktur anzukurbeln. Die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) fordert deshalb, dass die Mitgliedstaaten ihre öffentlichen Investitionen im Rahmen der Lissabon-Strategie der EU massiv erhöhen. Dies geht nur, falls gleichzeitig der Stabilitätspakt etwas gelockert wird. Dieser sieht – zum Schutz der gemeinsamen Währung – vor, gegen Staaten mit «übermässigem Defizit» ein Verfahren einzuleiten. Das Budgetdefizit darf gemäss Maastricht-Kriterien 3% des BIP nicht übersteigen. Der Europäische Rat hat die EU-Finanzvorschriften im März 2005 etwas flexibilisiert; neu geht die wirtschaftliche Entwicklung in die Bewertung der Haushaltsergebnisse ein.²³⁹

Da in einer Währungsunion die Wechselkurs-, Geld- und Fiskalpolitik zum Ausgleich ökonomischer Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten weitgehend ausfallen, bleibt praktisch nur die *Anpassung der Güter- und Faktorpreise*. Wie bereits 1961 der Ökonom Robert Mundell in seiner Theorie optimaler Währungsunionen feststellte, wirken diese deshalb sehr

238 In der EU-25 lauten die Vergleichszahlen November 2005: 8,5%, November 2004: 9,0%.

239 Vgl. zusammenfassend die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 1. 6. 2005, Die öffentlichen Finanzen in der WWU – 2005 (SEC(2005) 723).

stark auf die Arbeitsmärkte zurück; werden Arbeitsmärkte in einer Währungsunion nicht flexibilisiert, so steigt das Risiko lang andauernder hoher Arbeitslosigkeit stark an.

Welche Erfahrungen liegen mit der Währungsunion in der EU bisher vor?

1. Der Euro ist aus Wirtschaft und Alltag der Eurozone nicht mehr wegzudenken. Seine politische und symbolische Rolle ist sehr hoch. Er trägt entscheidend zur Stiftung einer europäischen Identität und damit zum Zusammenwachsen des ganzen Kontinents bei.
2. Auch in wirtschaftspolitischer Hinsicht ist der Euro ein Erfolg. Zwar lassen sich die vier erwähnten Effizienzgewinne einer Währungsunion für die Eurozone nicht im Einzelnen beziffern; sie dürften aber im erwarteten Mass realisiert worden sein.
3. Der Euro hat sich auch weltweit zu einer erfolgreichen Währung entwickelt. Der Euro hat die Potenz, dem Dollar die Stirn zu bieten. Der Euro bildet gestützt auf die Tiefe, Breite und Liquidität der Euro-Finanzmärkte mittelfristig eine Alternative zum Dollar als weltweite Leitwährung. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) schliesst inzwischen nicht mehr aus, dass das ständig hohe Leistungsbilanzdefizit der USA und die anhaltende Dollarschwäche zu einer «abrupten Umschichtung der Anlagen vom Dollar zum Euro» führen könnten.²⁴⁰
4. Die Preisstabilität in der Eurozone ist bemerkenswert hoch. 2005 lag die Inflationsrate bei 2,3% und der variable Zinssatz für Hypothekarkredite im September 2005 noch bei 3,31%. Vor Eintritt in die Eurozone lagen diese Werte in einzelnen EU-Mitgliedstaaten bei über 10%. Indem die Europäische Zentralbank (EZB) allerdings ausschliesslich das Ziel der Preisstabilität verfolgt, trägt sie zur anhaltenden Wachstumsschwäche in der EU bei.
5. Das Problem der ökonomischen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone besteht fort. Umso schmerzhafter wird mancherorts der stark eingeschränkte Spielraum empfunden, eigenständig makroökonomisch steuernd einzugreifen.²⁴¹ Die Wiedereinführung einer nationalen Währung gilt aber als höchst unrealistisch, da dies zu einem sprunghaften Anstieg der Zinsen führen und dies allfällige Vorteile einer einseitigen Abwertung wieder zunichte machen würde.

Für die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) liegen die Vorteile der gemeinsamen Währung auf der Hand: Die BürgerInnen können innerhalb mit der eigenen und ausserhalb der Euro-Zone mit einer stabilen Währung leichter reisen, die Preistransparenz ist hoch, die Inflation und die Zinsen sind niedrig, der Euro bietet Schutz vor Erschütterungen von aussen, Fluktuationen der Wechselkurse werden ausgeschaltet, Unternehmen können ihre Investitionsentscheide besser planen, Transaktionskosten fallen weg, die Preistransparenz steigt, der verstärkte Wettbewerb senkt die Preise, und Wechselkursrisiken gehen auch in der EU-Aussenwirtschaft zurück, weil diese zunehmend in der international begehrten eigenen Währung, dem Euro, verrechnet wird.²⁴²

240 So die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in ihrem 75. Jahresbericht, Basel 2005, S. 108.

241 Im Sommer 2005 erwog der rechtsnationale italienische Arbeitsminister Roberto Maroni, die Lira zumindest vorübergehend als Zweitwährung in Italien wieder einzuführen. Damit sprach in der EU erstmals ein Regierungsmitglied öffentlich von einer solchen – gänzlich unrealistischen – Option.

242 Position der SPE-Fraktion im Europäischen Parlament, Politik: Euro,
<http://www.socialistgroup.org/gpes/servlet/Main/PoliticalPosition~7? wcs=true&lg=de&mode=detail&txt=1&id=45#text>

B. Grosse Unterschiede in den nationalen Wirtschaftspolitiken – Opt-out für «Neue» erschwert

Die Mitgliedstaaten der Eurozone nutzen in hohem Masse ihren *nationalen Handlungsspielraum zur Führung einer eigenständigen Wirtschaftspolitik*. Die Unterschiede betreffend Wirtschaftswachstum, Armutsrisiko oder Arbeitslosenrate sind deshalb gross. Letztere betrug im November 2005 in Irland, Dänemark und den Niederlanden noch 4,3 bis 4,7%, während sie in Frankreich und Deutschland bei 9,2 bzw. 9,3% und in Griechenland gar bei 10,1% lag.

Grosse Unterschiede gibt es auch in der Art und Weise, in der die Mitgliedstaaten der Eurozone den Beitritt zur Währungsunion vollzogen. Ein interessantes Modell setzten die finnischen Gewerkschaften durch. Sie machten ihre Zustimmung zum Euro-Beitritt von der *Einrichtung eines Ausgleichsfonds* abhängig, um weiterhin antizyklisch steuern und so den Wegfall entsprechender geld- und währungspolitischer Instrumente kompensieren zu können. Am 17. November 1997 einigten sich die finnischen Sozialpartner, 7 Mrd. finnische Mark (rund 1,2 Mrd. Euro bzw. 1,8 Mrd. Fr.) in zwei Ausgleichsfonds der beruflichen Pensionskassen und der Arbeitslosenversicherung einzuzahlen. Bei guter konjunktureller Lage zahlen die Sozialpartner etwas höhere Beiträge ein, bei schlechter konjunktureller Lage gleichen die Ausgleichsfonds die steigenden Sozialkosten aus und stärken so die Nachfrage. Der Druck, in einer Rezession die internationale Konkurrenzfähigkeit über Lohnsenkungen wiederzuerlangen, sinkt. Zudem stärkt der Ausgleichsfonds die in Finnland traditionell starke tripartite Zusammenarbeit, die Rolle der Sozialpartner und damit die Tradition der 1968 eingeführten, zentralisierten Einkommenspolitik. Der Ausgleichsfonds ist mit 1% des BIP und 2% der finnischen Lohnsumme nicht gross; über Darlehen bei der Arbeitslosenversicherung lässt er sich auf maximal 3% der Lohnsumme steigern. Die Wirkung des Ausgleichsfonds entspricht aber immerhin jener einer Währungsabwertung um 10% und zwar ohne jedes Inflationsrisiko und ohne Schaden für die Handelspartner.²⁴³

Die drei EU-Mitgliedstaaten, die dauerhaft der Eurozone nicht angehören, kamen auf unterschiedlichem Weg zum Ziel. *Dänemark und Grossbritannien* gehörten der Europäischen Gemeinschaft bereits an, als der Maastrichter Vertrag zu verabschieden war. Dänemark erhielt 1992 nach einer ersten Volksabstimmung und Grossbritannien von Anfang an ein vertraglich vereinbartes Recht zum endgültigen Nichtbeitritt («Opt-Out»). *Schweden* hatte demgegenüber als Neuankömmling in der EU keine Wahlmöglichkeit und musste sich im Beitrittsvertrag von 1994 zur EU verpflichten, den Euro einzuführen. Schweden verhindert aber einseitig die Einführung des Euro, indem es dem Wechselkursmechanismus nicht beitrifft. Schweden erfüllt damit ein wichtiges Konvergenzkriterium nicht und bleibt dem Euro fern.

Die 2004 beigetretenen *zehn neuen EU-Staaten* hatten sich ebenfalls alle zu verpflichten, nach Erfüllen der Konvergenzkriterien²⁴⁴ der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beizutreten. Estland, Litauen und Slowenien traten dem Europäischen Wechselkursmechanismus II am 27. Juni 2004 bei. Damit können sie den Euro – bei Erfüllung der Konvergenzkriterien – frühestens Mitte 2006 einführen. Lettland, Malta und Zypern traten am 29. April 2005 dem Europäischen Wechselkurssystem bei, die Slowakei am 25. November 2005. Est-

243 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Social partners reach agreement on EMU buffer funds, 1997, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/1997/11/feature/fi9711138f.html>; Zentralorganisation der Finnischen Gewerkschaften SAK, EMU and the Labour Market – The Finnish Case, 1998, <http://netti.sak.fi/sak/english/emulabor.html>

244 Die Kommission überprüft alle zwei Jahre, ob die Kandidaten die Konvergenzkriterien erfüllen. Dabei wird auch die Beitrittsfähigkeit Schwedens überprüft; vgl. Konvergenzbericht 2004, 20. 10. 2004, KOM(2004) 690, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/cr2004_de.pdf.

land, Litauen und Slowenien erklärten, den Euro 2007 einführen zu wollen. 2008 wollen Lettland, Malta und Zypern folgen, 2009 die Slowakei. Die anderen drei Staaten (Polen, Tschechien und Ungarn) setzten sich das Jahr 2010 oder einen späteren Termin als Ziel.

C. Grosser Umsetzungsspielraum nach einem Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion

Tritt die Schweiz der EU bei, so tritt sie automatisch auch der Wirtschafts- und Währungsunion bei, wie sie in Artikel 98 bis 124 des EG-Vertrages umschrieben ist; die Art und Weise, in der die Schweiz den Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion aber konkret ausgestaltet, bleibt weiterhin dem anhaltend grossen Spielraum zur Fortsetzung einer nach nationalen Prioritäten gestalteten Wirtschaftspolitik und – in Bezug auf den Euro – dem Ergebnis der Beitrittsverhandlungen überlassen.

Möchte die Schweiz den Euro einführen, so müsste sie die Vereinbarkeit der innerstaatlichen Rechtsvorschriften – namentlich der Schweizerischen Nationalbank – mit jenen der EU nachweisen sowie die wirtschaftlichen Konvergenzkriterien erfüllen. Dies dürfte keinerlei Probleme schaffen, da in der Schweiz die Inflationsrate und langfristigen Zinssätze niedrig und die in der Verfassung verankerte «Schuldenbremse» – zumindest ohne ihre Schlupflöcher – ohnehin weit strenger als das entsprechende Maastrichter Kriterium sind. Auch hinsichtlich des Wechselkurses lehnt sich der Schweizer Franken faktisch bereits heute an den Euro an: Stabile Wechselkurse liegen im Interesse der Schweiz, weil die Euro-Länder ihre wichtigsten Handelspartner sind. Indem das Wechselkurskriterium die Einhaltung der Bandbreiten des Wechselkursmechanismus II (WKM II) während zwei Jahren erfordert, könnte die Schweiz dennoch frühestens zwei Jahre nach Beitritt zum WKM II den Euro einführen.

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Folgende Argumente sprechen für einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion:

1. Der Beitritt zur Europäischen Währungsunion schaltet *Wechselkursschwankungen* zwischen dem Euro und dem Schweizer Franken aus, was angesichts des hohen Verflechtungsgrades der schweizerischen Volkswirtschaft mit der europäischen Wirtschaft für die Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz mit Vorteilen verbunden ist. Unternehmen können ihre Investitionsentscheide besser planen, Transaktionskosten fallen weg, die Preistransparenz steigt und der dadurch verstärkte Wettbewerb senkt die Preise und erhöht die Kaufkraft der Konsumenten und Konsumentinnen im Inland. Auch der volkswirtschaftlich schädliche Konsumtourismus in den grenznahen Euro-Raum wird reduziert.
2. Der Beitritt zur Europäischen Währungsunion bietet zusätzlichen *Schutz vor Währungserschütterungen von aussen*, seien diese kurzfristiger Natur wie anlässlich der Asienkrise oder strukturell bedingt. Da die Schweizer Realwirtschaft im Verhältnis zur internationalen Rolle des Schweizer Frankens zu klein ist, setzt der Schweizer Franken als internationale Reservewährung in Krisenzeiten die Exportwirtschaft einem schädlichen Aufwertungsdruck aus. Diese Problematik wird sich zusätzlich verschärfen, falls Grossbritannien eines Tages das Pfund aufgeben und sich ebenfalls der Eurozone anschliessen sollte.
3. Die wirtschaftliche Koordinierung in Europa trägt zur langfristigen Stärkung der europäischen Wirtschaftsleistung bei und unterstützt die Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten. Die SP erwartet von einem EU-Beitritt Impulse für ein zusätzliches Wirtschaftswachstum in der Schweiz. Allfällige Befürchtungen, dass in der Schweiz nach einem EU-Beitritt die *Arbeitslosigkeit* steigen könnte, erachtet die SP als wenig stichhal-

tig. Die Schweiz kann auch nach einem Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion dort ihre wirtschaftspolitischen Prioritäten setzen, wo sie dies für richtig hält. Das Beispiel von Irland, Dänemark und der Niederlande sowie benachbarter Regionen wie Norditalien und Baden-Württemberg zeigen, dass sich die Arbeitslosenrate auch innerhalb der EU – mit oder ohne Euro – in ähnlicher Höhe wie in der Schweiz bewegen kann.

4. Ebenso falsch sind Befürchtungen, bei einem Euro-Beitritt würden *die niedrigen Zinsen* in der Schweiz stark ansteigen. Die Zinsen im Euro-Raum und in der Schweiz haben sich in den vergangenen Jahren angenähert. Bei den aus mietrechtlichen Gründen besonders sensiblen Zinssätzen für variable Hypotheken beträgt die Differenz noch rund 0,5%. Angesichts der fortschreitenden Integration des Finanzmarktes Schweiz in den europäischen Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen ist zu erwarten, dass sich die Zinsen weiterhin – auch ohne gemeinsame Währung – zusätzlich annähern werden, denn bei gleichen Risiken sorgen bei freiem Kapitalverkehr die Märkte für gleiche Preise. Der hohe Sparüberschuss in der Schweiz und die Anziehungskraft der Schweiz für international Anlage suchendes Kapital werden im Verbund mit der Bonität von Schweizer Anlagen auch nach einem Beitritt für tiefe Zinsen sorgen. Bei der Übernahme des Euro verteuert sich allein die Refinanzierung der Banken bei der Nationalbank. Kurz: führt die Schweiz den Euro ein, so führt dies zu einem kleinen Zinsanstieg, nicht aber zu einem Zinsschock.

Es gibt aber auch Argumente, die gegen einen sofortigen Beitritt der Schweiz zur Eurozone sprechen:

1. Die Mitgliedstaaten der Eurozone haben lediglich ihre Währungspolitik und den Wechselkurs, nicht aber alle anderen Aspekte der Wirtschaftspolitik vergemeinschaftet. Indem die Mitgliedstaaten national ungleiche Wirtschaftsentwicklungen nicht mehr mit einer eigenen Geld- und Wechselkurspolitik ausgleichen können, bleibt praktisch *nur noch die Senkung der Güter- und Faktorpreise* übrig, um die internationale Konkurrenzfähigkeit zu verbessern. Im Klartext könnte sich vorab der Lohndruck erhöhen, was für die SP nicht akzeptierbar wäre. Zwar darf der verbliebene Einfluss der Schweizerischen Nationalbank auf die nationale Konjunkturlage angesichts des hohen internationalen Verflechtungsgrades der Schweizer Wirtschaft nicht überschätzt werden; dennoch besitzt sie in der Möglichkeit, eine eigenständige Geld- und Wechselkurspolitik zu betreiben, nach wie vor über ein äusserst kostengünstiges Instrumentarium für eine antizyklische Politik.
2. Die *einseitige Festlegung* der Europäischen Zentralbank *auf die Inflationsbekämpfung* ist aus SP-Sicht nicht akzeptierbar. Die Europäische Zentralbank hat ihren geld- und währungspolitischen Spielraum zur Verbesserung der schlechten Konjunkturlage in der Eurozone seit ihrem Bestehen nicht genutzt und ist an der Wachstumsschwäche in der EU mitverantwortlich.
3. Auch *politische Überlegungen* sprechen dafür, die Frage des EU-Beitritts von der Frage eines Beitritts zur Eurozone zu trennen. Der Schweizer Franken bildet in der Schweizer Bevölkerung ein starkes Symbol für nationale Eigenständigkeit. Kann der Franken bei einem EU-Beitritt beibehalten werden, erhöht dies die Chancen, in einer Volksabstimmung eine Ja-Mehrheit zu gewinnen.

E. Forderungen der SP Schweiz

Ob die Schweiz den Euro übernehmen soll oder nicht, muss vor einem EU-Beitritt nochmals neu beurteilt werden. Nach heutiger Sachlage empfiehlt die SP:

1. Der Schweizerische Bundesrat soll sich anlässlich von Beitrittsverhandlungen zur EU dafür einsetzen, dass die Schweiz – ähnlich wie Schweden – *den Euro vorläufig nicht übernehmen* muss.
2. Tritt die Schweiz der EU bei, so soll sie sich dafür einsetzen, dass die Europäische Zentralbank *eine konjunkturfreundliche Geldpolitik* betreibt.
3. Sollte sich die Schweiz eines Tages entschliessen, den Euro zu übernehmen, so ist als flankierende Massnahme nach finnischem Beispiel ein ausreichend dotierter *Ausgleichsfonds* einzurichten, der es ermöglicht, budgetneutral die gesamtwirtschaftliche Nachfrage antizyklisch zu beeinflussen und bei Rezessionen eine «interne Abwertung» durchzuführen, ohne die Löhne zu senken.

11 Finanz- und volkswirtschaftliche Bilanz

11.1 Steuerpolitik

A. EU-Steuerpolitik

Anders als ein Staat, hat die EU keine eigene Zuständigkeit für die Steuererhebung zur Bestreitung ihrer Aufgaben.²⁴⁵ Bis 1970 zahlten die Mitgliedsländer Beiträge in den EU-Haushalt. Seither finanziert sich die Gemeinschaft durch so genannte «Eigenmittel» (vgl. dazu Kapitel 11.2, Finanzieller Beitrag).

Die Steuerpolitik ist das Vorrecht der Mitgliedstaaten. Eine europäische Steuerpolitik ergibt sich einzig aus den Erfordernissen des Binnenmarkts. Diese abgeleiteten Zuständigkeiten,²⁴⁶ die teilweise extensiv ausgelegt werden, dienen der Durchsetzung der Grundfreiheiten, der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und der Verhinderung der Doppelbesteuerung.²⁴⁷ Wesentlich sind das Diskriminierungsverbot, das Beschränkungsverbot und das Beihilfenverbot. Dieser Rahmen setzt einer Harmonisierung im Bereich der Steuern Grenzen und ist auch der Grund, weshalb die Harmonisierung in erster Linie bei den indirekten Steuern ansetzt.

Zusätzlich zu den spezifisch steuerlichen Vorschriften erlässt der Rat «Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken.»²⁴⁸

1) Indirekte Steuern

Art. 93 EG-Vertrag überträgt dem Rat die Aufgabe, «die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern [zu harmonisieren], soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts» notwendig ist. Es gilt das Einstimmigkeitsprinzip.

Mehrwertsteuern: Diese wichtige Konsumabgabe ist in der Gemeinschaft wie in der Schweiz als Netto-Allphasen-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug konzipiert und hinsichtlich Bemessungsgrundlage und Mindeststeuersätzen umfassend harmonisiert.²⁴⁹ Die Bemessungsgrundlage ist mit einem umfangreichen Ausnahmekatalog in Art. 13 der MWST-Richtlinie präzise bestimmt.

Im Zusammenhang mit der Einführung des Binnenmarkts wurden 1993 den Mitgliedstaaten auch Mindestsätze vorgeschrieben: 15% für den Normalsatz und 5% für höchstens zwei re-

245 Vgl. Markus Reich / Beat König: Europäisches Steuerrecht. Unter besonderer Berücksichtigung der Abkommen mit der Schweiz. (Nicht gedrucktes Manuskript). Zu den Rechtsvorschriften der EU im Steuerbereich: http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/de/repert/index_09.htm

246 Art. 90 – 93 EG-Vertrag.

247 Die EU verfügt nicht über eine allgemeine Doppelbesteuerungsrichtlinie, vielmehr unterhält nach wie vor jedes Land mit jedem ein DBA. Die Richtlinie 77/799/EWG verpflichtet die Mitgliedstaaten, einander am dem Wege der Amtshilfe die nötigen Informationen zu übermitteln, damit ein Staat die Einkommens- und Vermögenssteuern richtig veranlagern kann. Für den Umgang mit den Informationen gelten die Rechtsvorschriften des informierenden Staats (Richtlinie des Rates vom 19. 12. 1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern (konsolidierte Fassung 2004) <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/consleg/1977/L/01977L0799-20041224-de.pdf>. Vgl. Kapitel 10.3, Bankgeheimnis.

248 Art. 94 EG-Vertrag.

249 Sechste Richtlinie des Rates vom 15.10.1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (77/388/EWG), Nachführung 2004.

duzierte Sätze auf einer abschliessenden Liste wirtschaftlicher Tätigkeiten vorwiegend sozialer oder kultureller Art.²⁵⁰ Gleichzeitig beschloss die EU grundsätzlich, vom Bestimmungsland-Prinzip zum Ursprungsland-Prinzip überzugehen. Jenes heute auch in der Schweiz geltende Prinzip sieht die Besteuerung im Land der Einkommensverwendung vor, beim grenzüberschreitenden Handel also die Besteuerung der Importe und die Steuerbefreiung der Exporte. Die EU war der Auffassung, dass mit der Verwirklichung des Binnenmarkts der inländische und der grenzüberschreitende Handel steuerlich gleich zu behandeln seien, mithin die Besteuerung im Ursprungsland zu erfolgen habe. Allerdings bedeutet eine konsequente Handhabung einer Konsumsteuer, dass diese beim Wertverzehr und nicht bei der Wertschöpfung ansetzt. Da die Mehrwertsteuer nach wie vor in der Hand der Mitgliedstaaten liegt, die zudem unterschiedliche Steuersätze anwenden, würde es für den Wechsel zum Ursprungslandprinzip ein Clearingsystem brauchen.²⁵¹ Der Systemwechsel wurde bisher denn auch noch nicht vollständig vollzogen.

Verbrauchssteuern: In Bezug auf Bemessungsgrundlage und Mindeststeuersätze harmonisiert sind seit der Einführung des einheitlichen Binnenmarkts die Besteuerung von Tabak, Alkohol, und Energie (Mineralöle, Erdgas, Strom). Bis 2007 soll in der EU eine kleine ökologische Steuerreform umgesetzt sein, indem die bisherige Mineralölbesteuerung zu einer umfassenden, mit Mindestsätzen harmonisierten Besteuerung der Treibstoffe (Benzin, Diesel, Kerosin, Erdgas), der Heizstoffe (Diesel, Heizöl, Erdgas, Kohle) und von Strom ausgebaut wird. Es wird zwischen betrieblicher und nichtbetrieblicher Verwendung der Energie unterschieden. Da gemäss Art. 6 EG-Vertrag die Erfordernisse des Umweltschutzes in alle sektoralen EU-Politiken – und folglich auch bei der Realisierung des Binnenmarkts – einbezogen werden müssen, unterstützt die EU fiskalische Massnahmen im Umweltbereich. Diese müssen allerdings diskriminierungsfrei ausgestaltet werden. Zu diesen Umweltsteuern gehören neben den Energie- und den Verkehrssteuern Abgaben auf der Umweltverschmutzung (z.B. CO₂-Abgaben), auf Ressourcen (z.B. Batterien, VOC²⁵²).

Verkehrssteuern: Die EU legt Mindestsätze für die Besteuerung von Kraftfahrzeugen fest und definiert, unter welchen Voraussetzungen Benutzungsgebühren (z.B. Maut, LSVA) erhoben werden dürfen.

Gesellschaftssteuer: Die EU hat seit 1969 für Kapitalgesellschaften eine so genannte Gesellschaftssteuer (etwa: Emissionsabgabe bei der Gründung der Gesellschaft, bei der Erhöhung des Gesellschaftskapitals etc.) harmonisiert, erlaubt ist ein Steuersatz von max. 1%.

2) Direkte Steuern

EU-Regelungen zu den direkten Steuern gibt es nur wenige, sie beziehen sich einzig auf die Verhinderung von Verzerrungen im Binnenmarkt und auf die Vermeidung von doppelten oder diskriminierenden Besteuerungen.

250 In Anhang H der MWST-Richtlinie sind 17 Bereiche aufgeführt, für die ein ermässiger Satz zulässig ist. Darunter fällt auch die Beherbergung, weshalb der in der Schweiz geltende reduzierte Sondersatz von 3,6% EU-kompatibel ist (vom Parlament bis 2010 befristet). Zeitlich befristet wurde von der EU ein ermässiger Satz für besonders arbeitsintensive Tätigkeiten (z.B. Coiffeur) ermöglicht; jetzt hat die EU Schwierigkeiten, dieses Privodurium zu beenden.

251 Reich / König (wie Anm. 245), S. 30–31.

252 VOC = volatile organic compounds: flüchtige organische Verbindungen (Lösungsmittel, Treibmittel in Spraydosen etc.).

Unternehmenssteuern: Zum diskriminierungsfreien Funktionieren des Binnenmarkts – KritikerInnen sagen: zur Absicherung der Hochsteuerländer – hat die EU in den 1990er Jahren gleichzeitig wie die OECD²⁵³ die Diskussionen über den unfairen oder schädlichen Steuerwettbewerb aufgenommen. Zu diesem Zweck verabschiedete der Rat am 1. Dezember 1997 ein so genanntes «Steuerpaket» (!), das sich auf einen «Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung» (v.a. Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Beihilfen auf dem Wege von Steuererleichterungen), auf koordinierte Vorschriften über die Besteuerung von Zinserträgen und auf die Beseitigung von Quellensteuern auf grenzüberschreitenden Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren konzentrierte. Als schädlich wurden Steuervergünstigungen definiert, die spürbar unter dem in einem Land sonst üblichen Besteuerungsniveau liegen. 2001 legte die Kommission verschiedene alternative Lösungsansätze vor; zurzeit wird im Rahmen einer Arbeitsgruppe der Versuch unternommen, eine koordinierte Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung zu definieren.²⁵⁴ Der Ausgang dieser Arbeiten ist durchaus offen, denn nach der Erweiterung der EU 2004 wurde der Steuerwettbewerb deutlich intensiviert, da verschiedene neue Mitgliedsländer mit einfachen Steuersystemen und einer niedrigen Steuerbelastung komparative Vorteile nutzen. In der EU gibt es keine ernsthafte Debatte über die Harmonisierung der Steuersätze. Die Harmonisierungsbestrebungen beschränken sich auf die Bemessungsgrundlage. Steuersatz und Bemessungsgrundlage hängen aber zusammen. Da Einfachsteuern oft tiefe Steuersätze mit einer breiten Bemessungsgrundlage verbinden, dürfte auch eine Beschränkung der EU-Diskussion auf letztere nicht den gewünschten Fortschritt bringen.

Besteuerung von Zinserträgen: Ein Modul in der Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs ist die Richtlinie über eine wirksame Besteuerung von Zinserträgen, die innerhalb der EU aus grenzübergreifenden Kapitalanlagen erzielt werden. Erfasst werden allerdings nur Erträge aus festverzinslichen Wertschriften, die von natürlichen Personen vereinnahmt werden. Es wird zwischen den Staaten ein automatischer Informationsaustausch über die erfolgten Zinszahlungen eingerichtet. Für eine Übergangsfrist können Belgien, Österreich und Luxemburg stattdessen eine Quellensteuer erheben, von welcher drei Viertel an den betroffenen Staat aushändigt werden. Der Steuersatz wird schrittweise von 15% auf 35% angehoben. Die Übergangsfrist endet, wenn die EU mit anderen Staaten ebenfalls den Informationsaustausch vereinbart hat. Die EU schloss mit verschiedenen Drittstaaten – so auch mit der Schweiz – Abkommen, um eine Umgehung der Zinsbesteuerung zu verhindern. Das Zinsbesteuerungsabkommen mit der Schweiz wurde im Rahmen der Bilateralen II vom Parlament gutgeheissen.

B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU

Mehrwertsteuer: Der weitgehenden Harmonisierung zum Trotz besteht eine lange Liste von einzelstaatlichen Ausnahmen in der Bemessungsgrundlage. Alle Ausnahmen bedürfen eines einstimmigen Ratsbeschlusses. Die Normalsteuersätze bewegen sich zwischen 15% (Luxemburg, Zypern) und 25% (Ungarn, Schweden), die ermässigten Sätze zwischen 5% (diverse) und 13,5% (Irland). Für die Anwendung dieser Sätze auf die einzelnen Waren und

253 Vgl. den OECD-Bericht «Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue» (1998). Zuletzt der Fortschrittsbericht von 2004: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/33/30901115.pdf>

254 Vgl. dazu das Non-Paper der EU-Kommission vom 7. 7. 2004: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/common_tax_base/CCTBWPNon_Paper.pdf

Dienstleistungen gibt es eine grosse Vielfalt von Land zu Land. Einzig Dänemark und die Slowakei wenden einen Einheitssatz von 25% bzw. 19% an.

Österreich hatte bei seinem Beitritt 1995 Mehrwertsteuersätze von 20% bzw. (reduziert) 10% und folglich kein Problem. Bei der Erweiterung der EU 2004 wandten alle Beitrittsländer die Minimalsätze sofort an, tarifliche Übergangsregelungen von längstens fünf Jahren wurden nur für bestimmte Waren gewährt.

Verbrauchssteuern: Die Harmonisierung findet auf einem tiefen Niveau und mit zahlreichen Ausnahmen statt. Die neuen Mitgliedsländer konnten für die Anpassung ihrer Steuern Fristen von bis zu fünf Jahren aushandeln.

C. Änderungsbedarf in der Schweiz bei einem EU-Beitritt

Folgeschwer ist der Anpassungsbedarf bei der Mehrwertsteuer und die möglichen Auswirkungen auf den Besteuerungsmix in der Schweiz.²⁵⁵

Mehrwertsteuer: Die Schweiz müsste den in der Sechsten Richtlinie umschriebenen Acquis übernehmen, spezielle Ausnahmen in der Bemessungsgrundlage sowie Übergangsfristen könnten ausgehandelt werden. Aus heutiger Sicht müsste der Normalsatz von 7,6% auf 15% praktisch verdoppelt und der reduzierte Satz von 2,4% auf 5% angehoben werden. Der Bund würde damit – unter gleich bleibenden Bedingungen²⁵⁶ – nach heutigem Stand zusätzliche 18 Mrd. Fr. einnehmen (zum Verwendungsvorschlag der SP siehe unten, Abschnitt D).

In der Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer müsste nicht viel geändert werden, da die Schweiz bei der Umstellung von der Warenumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer sich weitgehend an die Sechste EU-Richtlinie gehalten hatte und von Beginn weg 21 Ausnahmen (unechte Steuerbefreiungen) vorsah – heute sind es deren 25. Ein grösseres Problem könnte sich für die Schweiz ergeben, wenn sie ihre Mehrwertsteuer radikal vereinfachen und die meisten Steuerbefreiungen abschaffen würde: Die von Bundesrat Merz als Ziel angepeilte «ideale Mehrwertsteuer» wäre nicht nur unsozial, sondern auch nicht europakompatibel. Falls eine solche Reform durchgezogen und vom Volk gutgeheissen würde, müsste die Schweiz bei einem EU-Beitritt mehr oder weniger wieder zu den heute geltenden Regelungen zurückkehren. Dies wäre eine riesige Ineffizienz.²⁵⁷

Verbrauchssteuern: Die Besteuerung von Zigaretten ist sowohl betreffend Mindestbelastung als auch in Bezug auf das Besteuerungssystem EU-kompatibel. Dies gilt nicht für Zigarren.²⁵⁸ Die Energiebesteuerung in der Schweiz stimmt mit zwei Ausnahmen mit jener der EU überein: bei Brennstoffen (Heizöl leicht, Erdgas) liegen die schweizerischen Steuersätze bis zu einem Faktor 9 unter den EU-Mindestsätzen; für Strom fehlt die Besteuerung ganz und

255 Die Schweiz weist im internationalen Vergleich mit 68,9% einen hohen Anteil an direkten Steuern am ganzen Steueraufkommen auf (ohne Sozialversicherungen). Die OECD und die EU-15 weisen einen um ca. 10% tieferen Anteil aus. (Zahlen von 2001: Christoph A. Schaltegger: Direkte versus indirekte Steuern: Einige Bemerkungen zum Steuermix in der Schweiz. Arbeitspapier der Eidg. Steuerverwaltung 2003.

256 Tiefer ausfallen könnten die Einnahmen z.B., wenn wegen der höheren Steuer sich die Schattenwirtschaft ausbreiten würde, wenn wegen der Steuererhöhung ohne Kompensation die Kaufkraft der Bevölkerung sinken würde oder weil durch die Marktöffnung Preise sinken würden. Höher ausfallen könnten die Einnahmen, weil der EU-Beitritt die Wachstumschancen verbessert. Es ist nicht sicher, wie weit und in welchen Branchen die Steuererhöhungen vollumfänglich auf die KonsumentInnen überwältigt werden kann.

257 Dabei muss beachtet werden, ob die Mehrwertsteuer in der EU in den kommenden Jahren ebenfalls vereinfacht und damit mit einer reformierten Schweizer Mehrwertsteuer wieder eher konvergieren würde. Von einer radikalen Vereinfachung ist in der EU aber nicht auszugehen.

258 Der Bundesrat hat für 2006 eine Botschaft zur Reform der Zigarrenbesteuerung angekündigt.

müsste bei einem EU-Beitritt eingeführt werden (seitens der EU sind Ausnahmen z.B. für Solarstrom, Windkraft etc. zulässig). Die Steuern auf reinem Alkohol überschreiten die EU-Mindestsätze; über die EU-Kompatibilität der Biersteuer berät das Parlament zurzeit (2006) eine Vorlage des Bundesrats.

Verkehrssteuern: Die Mitgliedstaaten können bei den Strassenbenützungsgebühren für Lastwagen zwischen drei verschiedenen Systemen wählen, eines davon ist das in der Schweiz geltende. Über die Höhe einer steuerlichen Mindestbelastung ist noch nicht entschieden. Die schweizerische leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ist im Landverkehrsabkommen mit der EU abgesichert.

Gesellschaftssteuer: Der Emissionsabgabe-Satz wurde in den vergangenen Jahren von 3% auf 1% gesenkt und ist damit EU-kompatibel.

Unternehmenssteuern: Unmittelbar ergibt sich kein Anpassungsbedarf. Die Ende 2005 von der EU eröffnete Diskussion, ob das schweizerische Holding-Privileg mit ihrem Verhaltenskodex vereinbar sei, wird mit oder ohne EU-Beitritt anhalten. Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz nach einem EU-Beitritt innerhalb der Gemeinschaft das Lager der steuerwettbewerbsfreundlichen Länder verstärken würde – nur schon um den in anderen Ländern unbekanntem Steuerwettbewerb zwischen Körperschaften (bei uns zwischen Kantonen bzw. Gemeinden) aufrechterhalten zu können. Folglich könnte sich die paradoxe Situation ergeben, dass der politische Druck gegen schädliche Praktiken des Schweizer Steuerwettbewerbs nach einem EU-Beitritt nachlassen würde.

Amtshilfe / Informationsaustausch: Ob die Schweiz nach einem EU-Beitritt zum automatischen Informationsaustausch für grenzüberschreitende Zinszahlungen übergehen müsste, lässt sich aus heutiger Sicht nicht beurteilen. Zu unsicher ist die Weiterentwicklung der EU-Zinsrichtlinie (siehe dazu im Einzelnen Kapitel 10.3, Bankgeheimnis).

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Die Mehrwertsteuer betrifft eine zentrale Frage. Ihre Belastungskurve ist grundsätzlich leicht degressiv, und es ist nicht möglich, nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu differenzieren. Deshalb werden Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen verhältnismässig stärker belastet als solche mit hohen Einkommen. Damit bildet die Erhöhung der Mehrwertsteuer als solche kein sozialdemokratisches Projekt und gehört infolgedessen nicht ins SP-Programm.

Der EU-Beitritt hat eine drastische Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Folge. Es ist aber möglich, die unerwünschten Auswirkungen auf die Wirtschaft und auf die Verteilung des Reichtums zu mildern, was für die SP prioritär ist. Die Mehrwertsteuer bietet immerhin den bescheidenen Vorteil, dass sie eine breite Basis hat und dass ihr nur schwer ausgewichen werden kann. Es ist deshalb vorab sicherzustellen, dass ein möglichst grosser Teil der Steuererhöhung wieder an die Bevölkerung zurückfliesst.

Verteilungspolitisch: Die Kompensation der höheren Mehrwertsteuerbelastung der Haushalte müsste so erfolgen, dass die Haushalte eine vergleichbare Entlastung erfahren. Nur schon deshalb fällt eine lineare Senkung der direkten Bundessteuern ausser Betracht. Ungeeignet wäre diese Kompensation auch deshalb, weil ausgerechnet die ärmsten Haushalte, die von einer Mehrwertsteuererhöhung am stärksten betroffen würden, keine Kompensation erhielten, weil sie keine Bundessteuern bezahlen. Geeigneter wäre eine *pauschale Rückvergütung* eines möglichst hohen Anteils der Mehrwertsteuererhöhung an die Haushalte. Im Vorder-

grund steht die *Verrechnung mit den Prämien für die obligatorische Krankenversicherung*, unabhängig davon, ob die Prämien bis zum Zeitpunkt eines EU-Beitritts einkommensabhängig erhoben werden oder nicht. Die Krankenversicherung würde *lediglich die logistische Basis für die Rückvergütung* bilden, um alle Haushalte – auch jene, die heute Prämienverbilligungen erhalten – im gleichen Umfang profitieren zu lassen, wie dies bereits bei der Verteilung des Abgabeertrags der VOC-Lenkungsabgabe der Fall ist. Allerdings müsste die Verrechnung mit der Prämie so gestaltet werden, dass sie *als Gutschrift* und ohne Einbezug der Prämienverbilligung ausgestaltet würde. Dabei soll ein Durchschnittsbetrag pro Kopf vergütet werden. Damit würden die tiefen Einkommen und die Familien bis zu einem mittleren Einkommen mehr zurück erhalten, als sie durch die Mehrwertsteuererhöhung zusätzlich an Mehrwertsteuer bezahlen müssten.

Eine grobe Schätzung sähe so aus: Falls vom Netto-Mehrertrag 11,4 Mrd. Fr. zur Rückerstattung verblieben (siehe unten), würde die Mehrwertsteuererhöhung immerhin mit rund 1'600 Fr. pro Kopf der Bevölkerung kompensiert werden können – für einen Vierpersonenhaushalt würde dies stolze 6'400 Fr. ausmachen!²⁵⁹

Wirtschaftspolitisch: Die Erhöhung des Satzes um 1% könnte eine Teuerung von 0,6% auslösen, 7,4 zusätzliche Mehrwertsteuer-Prozente bedeuteten folglich theoretisch einen Teuerungsschub von maximal 4,4%.²⁶⁰ Ohne Kompensation würde die Mehrwertsteuererhöhung einen inakzeptablen negativen Fiskalimpuls geben.²⁶¹ Wo die Mehrwertsteuererhöhung nicht vollständig auf die KonsumentInnen überwältigt werden kann, könnte eine Minderung der Investitionen oder ein erhöhter Druck zur Produktivitätssteigerung resultieren. Die aufgeführten Nachteile beruhen allerdings auf einer statischen Betrachtung, denn

- gleichzeitig würden wegen der Marktöffnung viele Preise sinken,
- unbestrittenermassen würde die erhöhte Mehrwertsteuer durch die Senkung von anderen Zwangsabgaben kompensiert werden.

Statt in einem Schritt müsste die Mehrwertsteuererhöhung zeitlich gestaffelt mit einer Übergangsfrist erfolgen. Mehr als zwei Schritte sollten dabei nicht vorgesehen werden, da jede Erhöhung auch Anpassungskosten für die Betriebe und für die Verwaltung mit sich bringt.

Mit diesen «Gegenbewegungen» und mit einer schrittweisen Erhöhung könnten die negativen wirtschaftlichen Impulse grösstenteils aufgefangen werden.

Verwendung des Mehrwertsteuer-Mehrertrags: Aus heutiger Sicht müsste die Mehrwertsteuer um 7,4% angehoben werden. Ein erster Teil dieser Differenz ist für die Sicherung der Sozialwerke zu reservieren. Je nach Zeitpunkt des EU-Beitritts hat die Schweiz bis dahin den Mehrwertsteuersatz zur Sicherung der Sozialwerke um 2% erhöht. Von den verbleibenden 5,4 Mehrwertsteuerprozenten wären vorab die «Netto-Kosten»²⁶² des Beitritts zu finanzieren.

259 Diese Zahlen sind mit grosser Vorsicht zu geniessen. Zu bemerken ist, dass in die Rückerstattung auch jene Mehrwertsteuerabgaben einfließen, die durch Personen mit Wohnsitz im Ausland berappt werden (Tourismus, exportierte Taxe occulte).

260 Dieser Prozentsatz vermindert sich in dem Mass, als die Mehrwertsteuer bis zu einem EU-Beitritt zur Finanzierung der Sozialwerke angehoben werden wird. Dies dürfte um 1–2% der Fall sein.

261 Die Minderung der Kaufkraft wurde 1999 auf –3% geschätzt: Studie in Ergänzung des Integrationsberichts 1999: http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri_1999/d/etudes_presse.pdf

262 Was hier vereinfacht «Netto-Kosten» genannt wird, ist komplizierter. Sie setzen sich aus den Netto-Zahlungen an die EU und den Netto-Ertrag aus dem Umbau des Bundeshaushaltes zusammen. Vgl. dazu im Einzelnen Kapitel 11.2, Finanzhaushalt.

Die SP fordert, den «Rest» in Form einer Pauschale pro Kopf an die Bevölkerung zurück zu erstatten.

Modellrechnung für die Verwendung der zusätzlichen Mehrwertsteuerrückgewinnung zwischen der Schweiz (2005) und den EU-Mindestsätzen:

<i>Heutige Differenz</i>	7,4%	18,5 Mrd.
abzüglich Sicherung der Sozialwerke	– 2%	– 5 Mrd.
<i>Mutmassliche Differenz bei einem EU-Beitritt</i>	5,4%	13,5 Mrd.
abzüglich Finanzierung Netto-Kosten des EU-Beitritts (*)	– 0,8%	– 2,1 Mrd.
<i>Rückerstattung an die Bevölkerung</i>	4,6%	11,4 Mrd.

(*) Geschätzte 3,1 Mrd. Fr.; davon abzuziehen ist ein «Gewinn» von 1 Mrd. aus dem Umbau des Staatshaushalts (Wegfall der Zolleinnahmen, aber tiefere Agrarausgaben und höhere Energiesteuern; vgl. im Einzelnen Kapitel 11.2, Finanzhaushalt.)

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Die Schweiz muss mit der EU eine Übergangsfrist für die Anpassung des Schweizer Mehrwertsteuersystems (zeitliche Staffelung für die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze) und die Einzelheiten der konkreten Ausgestaltung (reduzierter Satz usw.) aushandeln.
2. Die Mehreinnahmen sind – nach Abzug der für die Sicherung der Sozialwerke bis dann beschlossenen Mittel und der Finanzierung der «Netto-Kosten» an die EU – als pauschale Rückerstattung pro Kopf an die Bevölkerung zurück zu erstatten, die analog der Verteilung des Abgabeertrags auf den VOC-Lenkungsabgaben jährlich mit den Prämien der obligatorischen Krankenversicherung zu verrechnen und gegebenenfalls – falls die Rückerstattung die Prämie übersteigt – als Gutschrift auszubezahlen ist. Die Prämienverbilligungen sind davon nicht betroffen.
3. Eine Reduktion der direkten Bundessteuer wird als Kompensationsmassnahme abgelehnt.

11.2 Finanzhaushalt

A. Der Finanzhaushalt der EG und dessen Finanzierung

Die Europäische Gemeinschaft finanziert sich ausschliesslich mit so genannten Eigenmitteln. Im Haushaltsplan müssen Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein, die EG kann sich nicht verschulden. 1988 begrenzte der Europäische Rat die Eigenmittel auf höchstens 1,27% des gemeinsamen Bruttosozialprodukts BSP. Der 2005 vom Rat, aber noch nicht vom Parlament verabschiedete Finanzrahmen für die Jahre 2007–2013 sieht noch Ausgaben von 862 Mrd. Euro oder 1,045% des gemeinsamen BSP vor. Für 2006 sind Gesamteinnahmen von 111 Mrd. Euro vorgesehen, wobei sich die Eigenmittel wie folgt verteilen:

- Beiträge nach Massgabe des BSP der Mitgliedsländer: 72% der Gesamteinnahmen
- Mehrwertsteuer (ein ständig sinkender «Abrufsatz» der MWST-Einnahmen; er beträgt 2004–2006: 0,5% und ab 2007: 0,3%): 14% der Gesamteinnahmen
- Zölle (Gemeinsamer Zolltarif): 11,5% der Gesamteinnahmen; Agrar- und Zuckerabgaben: 1,2% der Gesamteinnahmen; Verschiedenes: 1,2% der Gesamteinnahmen.

2008/2009 wird der Rat im Rahmen der «Haushalt-Modernisierung» über einen weiteren Abbau der Agrarausgaben entscheiden. Stärker als bisher sollen produktivere Ausgaben für Forschung, Bildung und transeuropäische Infrastruktur ansteigen. Der Finanzrahmen sieht dafür 2007 8,2 Mrd. und 2013 12,6 Mrd. Euro vor.

Der EU-Finanzrahmen 2007–2013 sieht folgende Ausgaben vor
(in Mrd. Euro zu Preisen von 2004):

Wettbewerbsfähigkeit (Forschung, Verkehr, Bildung)	72 Mrd. Euro
Kohäsion (Struktur- und Kohäsionsfonds)	308 Mrd. Euro
Landwirtschaft, Fischerei, ländliche Entwicklung	371 Mrd. Euro
Davon: «Klassische» Agrarpolitik	293 Mrd. Euro
«Ländliche Entwicklung»	69 Mrd. Euro
Justiz und Inneres	10 Mrd. Euro
Externe Aufgaben (Nachbarschafts- u. Entwicklungshilfe)	50 Mrd. Euro
Verwaltung	50 Mrd. Euro
Total	862 Mrd. Euro
In Prozent der Wirtschaftsleistung	1,045% des BSP

B. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU

Alle Mitgliedstaaten tragen nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – gemessen am BSP zu Marktpreisen – zur Finanzierung der EG bei. Einzige Ausnahme bildet Grossbritannien, das unter Margret Thatcher 1984 einen Rabatt aushandeln konnte. Die Finanzierung des Ausgleichs zugunsten Grossbritanniens wird auf die anderen Mitgliedstaaten entsprechend ihrem BSP-Anteil aufgeteilt (eine Ausnahme bildet Deutschland, dessen Rabattbeitrag um einen Drittel gekürzt wird). Der «Brittenrabatt» steht allerdings unter starkem Druck. Im Dezember 2005 sagte Premierminister Tony Blair zu, in der kommenden Finanzperiode 10,5 Mrd. Euro mehr in die gemeinsame Kasse einzuzahlen. Zudem verpflichtete sich Blair auf Korrekturen des Rabattmechanismus über das Jahr 2013 hinaus. Für 2007 bis 2013 enthält der Kompromiss zudem Erleichterungen für die Nettozahler Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden.

C. Änderungen bei einem EU-Beitritt der Schweiz

1) Finanzflüsse aus der Schweiz zur EU (Bruttozahlungen)

Im Fall eines EU-Beitritts ergeben sich markante Veränderungen in den Finanzflüssen der Schweiz. Bereits heute getätigte Zahlungen werden in die Finanzflüsse aus der Schweiz an die EU integriert, namentlich Schweizer Beiträge

1. an das Rahmenforschungsprogramm;
2. in absehbarer Zeit an diverse Bildungs- und Berufsbildungsprogramme;
3. zum Abbau sozialer und wirtschaftlicher Disparitäten in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten (Kohäsionsbeitrag).

Die Zahlungen der Schweiz an die EU setzen sich neu aus drei Elementen zusammen:

1. *Zölle*: Soweit die Schweiz an den Flughäfen und dem Rheinhafen als EU-Aussengrenze noch Zölle erhebt, sind Zolleinnahmen – nach Abzug der Erhebungskosten – der EU zu erstatten.
2. *Mehrwertsteuer*: Auf der MWST fliesst ein «Abrufsatz» von 0,3% (ab 2007) nach Brüssel.
3. *Beitrag nach Massgabe des BSP*: Dieser Beitrag ist entscheidend für die Gesamthöhe des Schweizer Brutto-Beitrages. Er ist, soweit noch nicht durch die Agrar-, Zoll- und Mehrwertsteuer-Abgaben gedeckt, aus allgemeinen Bundesmitteln zu finanzieren.

Als Mitglied der EU ist die Schweiz zudem zu *ausserbudgetären Beiträgen* an den Europäischen Entwicklungsfonds zugunsten Länder des Südens, die Europäische Investitionsbank und – sofern die Schweiz den Euro übernimmt – die Europäische Zentralbank verpflichtet.

2) Finanzflüsse aus der EU nach der Schweiz (Bruttorückflüsse)

Ein EU-Beitritt führt auch zu Finanzflüssen aus der EU nach der Schweiz. Bereits heute erhält die Schweiz erhebliche Rückflüsse

1. aus dem Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung;
2. in absehbarer Zeit auch aus diversen Bildungs- und Berufsbildungsprogrammen.

Als Mitglied der EU kann die Schweiz zusätzlich mit Rückflüssen rechnen aus:

1. Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft;
2. Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (in Gründung);
3. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung;
4. Europäischer Sozialfonds;
5. Projekt Transeuropäische Netze zur Finanzierung der Alpentransversalen.

3) Bilanz der Finanzflüsse (Nettozahlungen)

Der Bundesrat schätzte im Jahre 1999 die Nettozahlungen der Schweiz an die EU alles in allem auf 3,125 Mrd. Fr. Im Sommer 2006 wird der Bundesrat eine neue Schätzung vorlegen. Es ist davon auszugehen, dass sich an den Grössenordnungen nichts verändern wird.

4) Die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt (Umbau des Steuersystems)

Ein EU-Beitritt der Schweiz wirkt sich zusätzlich auf den Bundeshaushalt aus:

1. Der Mehrwertsteuersatz der Schweiz erhöht sich im Falle eines Beitritts von 7,6% auf 15% (Normalsatz) und von 2,6% auf 5% (reduzierter Satz). Je nach Beitrittszeitpunkt werden dem Bundeshaushalt 13–18,5 Mrd. Fr. zusätzlich zugeführt (siehe Kapitel 11.1).

2. Ausgabenseitig sinken die Landwirtschaftsausgaben markant; die Schweizer Landwirte holen ihr Geld nun bei der EU ab. Die Schweiz kann die Schweizer Landwirte zwar weiterhin autonom unterstützen, dies aber nur noch begrenzt.
3. Einnahmeseitig fallen die Zolleinnahmen weg. Diese machten 2005 noch rund 1 Mrd. Fr. aus. Sie werden in absehbarer Zeit aufgrund der WTO-Verhandlungen ohnehin auf rund die Hälfte, d.h. rund 500 Mio. Fr., sinken.
4. Die Mineralölsteuer auf Heizstoffen wird etwa um den Faktor 9 erhöht; dem Bundeshaushalt erwachsen frei verfügbare Mehreinnahmen von rund 150 Mio. Fr. (siehe Kapitel 11.1).
5. Neu muss die Schweiz auch den Stromverbrauch besteuern (siehe Kapitel 9.4).
6. Steigen in der Schweiz infolge eines EU-Beitrittes die Zinsen an, so erhöhen sich auch die Erträge aus der Verrechnungssteuer.

Zwischenbilanz: Nur bei den Zöllen ergeben sich für den Bundeshaushalt Einnahmeherausfälle. Alle anderen Posten führen – weit über die Mehrwertsteuer hinaus – zu teilweise markanten Mehreinnahmen. Zu beachten sind zudem die dynamischen Effekte. Das durch den EU-Beitritt ausgelöste zusätzliche Wirtschaftswachstum führt zu nochmals höheren Steuereinnahmen. Je nach Übergangsregelung fallen die zu leistenden Zahlungen aber rascher an als die zu erwartenden Zusatzeinnahmen. Sind die Anpassungskosten aber getätigt, kann die öffentliche Hand mit nachhaltig höheren Einnahmen rechnen.

Eine Gesamtabschätzung ist schwierig. Eine näherungsweise Modellrechnung ergibt:

- Minderausgaben bei der Landwirtschaft und zusätzliche Einnahmen bei den Energiesteuern genügen bei weitem, um den Wegfall der Zolleinnahmen zu finanzieren. Je nach Aufwand, den die Schweiz noch autonom für die Landwirte betreiben will, resultiert für den Bundeshaushalt ohne Mehrwertsteuer ein Nettogewinn von rund 1 Mrd. Fr.
- Die zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen betragen gegenüber heute 18,5 Mrd. Fr. Belegt die Schweiz bis zum EU-Beitritt zwei MWST-Prozente zur Finanzierung der Sozialwerke, betragen die zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen langfristig noch 13,5 Mrd. Fr.
- Die gesamten Mehreinnahmen des Bundes betragen somit 14,5 Mrd. Fr.
- Davon sind zu finanzieren die Netto-Zahlungen an die EU von rund 3,1 Mrd. Fr.

Schlussbilanz: Nach einem EU-Beitritt würden dem Bund theoretisch netto zusätzlich 11,4 Mrd. Fr. mehr zur Verfügung stehen als ohne EU-Beitritt. Es wäre dem politischen Kräftespiel in der Schweiz überlassen, wie diese zusätzlichen Mittel verwendet werden. Die SP hat darüber klare Vorstellungen, nämlich die Rückerstattung des grössten Teils an die Schweizer Bevölkerung (die konkreten Vorschläge der SP finden sich in Kapitel 11.1, Steuerpolitik).

D. Beurteilung aus SP-Sicht

Es ist selbstverständlich, dass vor der konkreten Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur EU nochmals genaue Abschätzungen der zu erwartenden Finanzflüsse und des Umbaus des Bundeshaushaltes zu erstellen wären. Die Grössenordnungen liegen aber seit dem Integrationsbericht von 1999 auf dem Tisch:

Mit einem EU-Beitritt erhöhen sich die heutigen und künftigen Zahlungen der Schweiz an die EU netto um rund 3 Mrd. Fr. Diese Zahlungen kommen überwiegend wirtschaftlich und sozial schwächeren Regionen Europas zu gute, dienen der ländlichen Entwicklung und fliessen zu

einem rasch wachsenden Anteil in die Förderung der europäischen Forschung und Bildung. Dies ist gut angelegtes Geld – nicht nur aus Gründen der Solidarität, sondern auch im ureigensten Interesse der Schweiz: Steigt die soziale Stabilität und die wirtschaftliche Prosperität in Europa, so kann die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft davon nur profitieren.

Dem Bundeshaushalt fliessen nach einem EU-Beitritt netto, d. h. nach Abzug der Netto-Zahlungen an die EU, zusätzlich gut 11 Mrd. Fr. zu, über die die Schweiz frei verfügen kann.

E. Forderungen der SP Schweiz

1. Der Bundesrat muss im Rahmen von Beitrittsverhandlungen dafür sorgen, dass die Beitragszahlungen an die EU zeitlich gestaffelt angehoben werden.
2. Tritt die Schweiz der EU bei, so soll sie sich dafür einsetzen, dass der laufende Umbau des EU-Finanzhaushaltes fortgesetzt wird, die Agrarausgaben weiter zurückgehen und die Ausgaben für Forschung und Bildung weiter markant erhöht werden.
3. Die zusätzlichen Einnahmen des Bundes in der Höhe von netto gut 11 Mrd. Fr. sind zum überwiegenden Teil der Schweizer Bevölkerung zu erstatten (zu den Einzelheiten siehe Kapitel 11.1).

11.3 Volkswirtschaftliche Bilanz

Im Zusammenhang mit dem bundesrätlichen Integrationsbericht 1999 entstanden zahlreiche Studien, die die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz umfassend abschätzten.²⁶³ Sie sind inzwischen in grossen Teilen überholt: 2002 wurden die Bilateralen Verträge I in Kraft gesetzt, die Personenfreizügigkeit wird schrittweise verwirklicht, das Landwirtschaftsabkommen öffnete einzelne Agrarmärkte, das Abkommen über die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse belebte den Warenhandel, mit etwas Verspätung nimmt die Schweiz am EU-Rahmenforschungsprogramm teil, die Zinsdifferenz zwischen der Schweiz und der EU verkleinerte sich, mit der Schengen-Assoziation profitiert der Schweizer Tourismus, Schweizer Handelsreisende können erleichtert ihrer Arbeit nachgehen. Laut Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) hebt allein die EU-Osterweiterung (Belebung des Handels und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit) das Niveau des Bruttoinlandproduktes (BIP) dauerhaft um 0,4% bis 0,6% an.²⁶⁴ Zusätzliche 1,7 Mrd. Fr. (bei einem BIP-Anstieg von 0,4%) bringen dem Bund jedes Jahr zusätzliche Steuereinnahmen von 130–150 Mio. Fr.²⁶⁵

Welche zusätzliche volkswirtschaftliche Wirkung geht von einem EU-Beitritt der Schweiz aus?

1. Das Wirtschaftswachstum wird belebt. Ein EU-Beitritt öffnet zusätzliche Märkte und erhöht die Absatzchancen für die Landwirtschaft, die Exportindustrie und die Dienstleistungsexporteure. Fritz Breuss vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung berechnete mit einem Simulationsmodell, dass allein der Beitritt der Schweiz zur EU-Zollunion den Handel mit der EU um 3% ausweitet und das reale Bruttoinlandprodukt nachhaltig um 0,2% – das sind rund 1 Mrd. Fr. pro Jahr – erhöht.²⁶⁶ Der Öffnungsgrad der österreichischen Wirtschaft ist mittlerweile deutlich grösser als jener der Schweiz. Das reale Wirtschaftswachstum in Österreich betrug seit dem EU-Beitritt im Jahresdurchschnitt 2,17%, in der Schweiz in derselben Periode bloss 1,31%.
2. Die Hochpreisinsel Schweiz kommt unter Druck. Im Vergleich zu den umliegenden Staaten zahlen die KonsumentInnen in der Schweiz nach wie vor teilweise stark überhöhte Preise. Die Preise für importierte Güter des täglichen Gebrauchs liegen durchschnittlich 30% über dem europäischen Mittel. Bei den Medikamenten, von denen 75% importiert

263 Thomas Straubhaar, Integration und Arbeitsmarkt: Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union, Hamburg, Universität der Bundeswehr 1999; Tobias Müller, Jean-Marie Grether: Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe. Etude économique soutenant le rapport d'intégration 1999, Université de Genève, Laboratoire d'économie appliquée 1999 (BWA Schriftenreihe, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 4); Jürg Bärlocher, Bernd Schips, Peter Stalder: Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz, Zürich, Konjunkturforschungsstelle KOF, ETHZ 1999 (BWA Schriftenreihe, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 6); Stephan Vaterlaus, Margit Himmel, Christoph Koellreuter, Banu Simons-Süer: Alternative EU-Integrationsszenarien der Schweiz: Wirtschaftswissenschaftliche Untersuchung zum Integrationsbericht 1999, Basel, BAK Konjunkturforschung Basel AG 1999 (BWA Schriftenreihe, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 7); André Müller, Renger van Niewkoop: EU-Integration der Schweiz: Wirtschaftliche Auswirkungen, Bern, ECOPLAN 1999 (BWA Schriftenreihe, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 8); Peter Buomberger, Markus Jaggi, Andreas Höfert: Alleingang – Bilaterale Verträge – EU-Beitritt. Implikationen für die Schweizer Wirtschaft und den Finanzplatz Schweiz, Zürich UBS Group Economic Research Studies 2000. Die Ergebnisse sind zusammengefasst im Diskussionsband: Richard E. Baldwin, Aymo Brunetti, Economic impact of EU membership on entrants, New methods and issues, Boston, Kluwer 2001.

264 Seco: EU-Osterweiterung: Beschränkte, aber positive wirtschaftliche Auswirkungen auf die Schweiz, Pressemitteilung vom 30.6.2004.

265 Berechnungsgrundlage BIP 2003. Seit der Einführung der Mehrwertsteuer 1995 liegen die Steuereinnahmen des Bundes im Schnitt bei 8% des BIP.

266 Fritz Breuss: Österreich und die Schweiz – Erfahrungen mit und ohne EU-Mitgliedschaft, Wien, WIFO Monatsberichte 10/2005, S. 692.

werden, ist die Differenz noch grösser. Die Schweiz führt jedes Jahr Waren im Wert von rund 125 Mrd. Fr. ein. Würden die Preise auf europäisches Durchschnittsniveau sinken, ergäbe sich ein Kaufkraftgewinn von über 30 Mrd. Fr. Die Schweizer Preise werden sich aber bei weitem nicht an das EU-Niveau anpassen. Wahrscheinlicher ist eine Angleichung an die Preise in die EU-Wirtschaftsregionen in unmittelbarer Nachbarschaft an die Schweiz. Zudem wird die Erhöhung der Mehrwertsteuer diesen Effekt abschwächen. Die Politik muss dafür sorgen, dass die Preissenkungen in erster Linie auf Kosten heutiger Monopolrenten gehen, damit von ihnen höchstens ein minimaler Lohndruck ausgeht. Unter dem Strich ist ein bedeutender Kaufkraftgewinn erwartbar.

3. Die soziale Sicherheit steigt: der Kündigungsschutz wird erhöht, die Arbeitszeit sinkt, die betriebliche Mitbestimmung kommt, der Systemwettbewerb nimmt durch die vermehrte Koordinierung und teilweise Harmonisierung des Arbeitsmarkt- und Sozialrechts in der EU ab. Der Wirtschaftsdachverband *economiesuisse* bezeichnet dies alles als Nachteil eines EU-Beitritts der Schweiz.²⁶⁷ Aus Sicht der SP gibt es ohne soziale Sicherheit keine florierende Wirtschaft.
4. Auch der Forschungs- und Bildungsstandort Schweiz erhält durch einen EU-Beitritt zusätzliche Impulse, was sich auf das Wirtschaftswachstum ebenfalls belebend auswirkt. In Österreich erklären laut Breuss die im Gefolge des EU-Beitritts stark erhöhten Investitionen in Forschung und Bildung 0,17% des erhöhten Wirtschaftswachstums und der verbesserten Faktorproduktivität.²⁶⁸
5. Die Schweiz verliert zwar die Zuständigkeit, mit Drittstaaten eigene bilaterale Freihandelsabkommen abzuschliessen. Sie profitiert aber vom umfassenden Netz von Handelsverträgen, das die EU abgeschlossen hat, sowie von ihrer Verhandlungsmacht auf globaler Ebene.

Der Wirtschaftsdachverband *economiesuisse*, der zum heutigen Zeitpunkt den Beitritt zur EU ablehnt, kommt zum Schluss, dass sich in volkswirtschaftlicher Hinsicht die potentiellen Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts insgesamt in etwa aufwiegen. Wer diese Einschätzung teilt, kann sich umso stärker auf die markanten politischen Vorteile des EU-Beitritts konzentrieren: die Mitentscheidungsmöglichkeit in zahlreichen Angelegenheiten, die die Schweiz bereits heute in hohem Masse direkt beeinflussen. Die SP erwartet über die politischen Vorteile hinaus von einem EU-Beitritt auch deutlich mehr wirtschaftliche Vor- als Nachteile. Mit umso mehr Nachdruck fordert die SP die rasche Einleitung von Beitrittsverhandlungen.

267 Rudolf Walser: Wirtschaftswachstum und EU-Beitritt der Schweiz. Analyse über die Determinanten des Wirtschaftswachstums, Zürich, *economiesuisse* 2006, S. 5.

268 Breuss (wie Anm. 266), S. 701.

12 Zusammenfassung und nächste Schritte

A. Ausgangslage

Mit den ökonomisch-politischen Abstimmungen im Jahre 2005 (Schengen/Dublin und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit) erteilte das Schweizer Volk dem Isolationismus und der Abschottung einmal mehr eine klare Absage und bekräftigte gleichzeitig, dass sich Öffnung und innere Reformen nicht trennen lassen. Damit bleiben für die schweizerische Aussenpolitik der Zukunft zwei Optionen offen: Die Fortsetzung des bilateralen Weges und die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union mit dem Ziel eines EU-Beitrittes.

Die SP Schweiz hat mit ihrer neuen Europa-Plattform beide Optionen abgewogen und Vor- und Nachteile analysiert. Dabei kommt die SP zu einem klaren Schluss: Der Bilateralismus nähert sich seinem Ende, Priorität hat nun die Vorbereitung des EU-Beitritts. Dazu braucht es jetzt rasche Entscheide und eine breite innenpolitische Debatte in der Bevölkerung, die durch die Europa-Plattform der SP mit angestossen wird. Denn das Aufzeigen der Vor- und Nachteile eines EU-Beitrittes – und damit auch der notwendigen Begleitmassnahmen, um allfällige Nachteile zu vermeiden und diese nach Möglichkeit ebenfalls in Vorteile umzuformen –, ist eine zwingende Voraussetzung, um für den EU-Beitritt eine Mehrheit zu schaffen.

B. Der Bilateralismus stösst an seine Grenzen

Der Bilateralismus war nach der Ablehnung des EWR-Beitritts 1992 eine unabdingbare Notwendigkeit, um den grössten Schaden von der Schweiz – gerade auch in wirtschaftlicher Hinsicht – abzuwenden. Die abgeschlossenen Verträge sind gut und vereinfachen die Beziehungen zur EU für alle Bürger und Bürgerinnen der Schweiz spürbar. Der Bilateralismus ist in institutioneller Hinsicht aber mit bedeutenden Nachteilen verbunden:

1) Der Bilateralismus untergräbt die Souveränität der Schweiz

- Mit den statischen Verträgen ist der Zwang verbunden, sich der dynamischen Rechtsentwicklung in der EU fortlaufend anzupassen, ohne über diese mitentscheiden zu können.
- Auf vielen Gebieten verzichtet die Schweiz überhaupt auf Verhandlungen mit der EU und passt ihre Gesetze auf dem Weg des – schönfärberisch als «autonom» bezeichneten – Nachvollzugs an. So will der Bundesrat das Cassis-de-Dijon-Prinzip – die wechselseitige Anerkennung von Marktzulassungen – ohne Verhandlungen einführen. Damit wird die Schweiz zwar die Marktzulassungen der EU-Mitgliedstaaten anerkennen müssen, nicht aber die EU-Mitgliedstaaten die Marktzulassungen der Schweiz.

Die Schweiz hat in den letzten Jahren immer mehr Macht und Einfluss an die EU abgegeben und so an Unabhängigkeit und Selbstbestimmung verloren. Dies lässt sich nur korrigieren, wenn die Schweiz auch dort mitentscheiden kann, wo eine Vielzahl von Entscheiden gefällt wird, die sie bereits heute unmittelbar betreffen und beeinflussen: In der EU. Will die Schweiz ihre Souveränität zurückgewinnen, so kommt sie um einen EU-Beitritt nicht herum.

2) Der Bilateralismus ist unsicher und ineffizient

Der Bilateralismus ist zudem ein unsicherer und für die Interessenwahrung ineffizienter Weg. Er gaukelt Entscheidungsfreiheiten und Einflussmöglichkeiten vor, die so kaum vorhanden sind. Dem Bundesrat stehen nur die beschränkten Mittel der Aussenpolitik zur Verfügung, um die vielfältigen Interessen der Schweiz in der EU vorzutragen. Im Falle eines EU-Beitritts kann die Schweiz aber die ganze Vielfalt der gegenüber der EU bestehenden Interessen ins

Spiel bringen und diese mit kreuzweisen Verhandlungsformen – wenn Du mir hier entgegenkommst mach ich Dir dort Zugeständnisse – weit wirksamer durchsetzen als ohne jeden direkten Einfluss auf die internen Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft. Das zur Diskussion stehende so genannte Rahmenabkommen könnte hier im besten Fall bestehende institutionelle Schwächen abmildern, beseitigen kann es sie aber nicht.

Tritt die Schweiz der EU bei, so kann sie innerhalb der EU Druck aufsetzen, nicht zuletzt bei jenen Entscheiden, bei denen im Europäischen Rat Einstimmigkeit erforderlich ist. Heute fehlt diese Möglichkeit. Beispielsweise kann – und muss – die Schweiz zwar bei jeder EU-Erweiterungsrunde die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit neu verhandeln und durch Parlament – und im Referendumsfall zusätzlich durch die Stimmbevölkerung – neu beurteilen lassen. Bei einer Ablehnung stehen aber aufgrund der Quillotine-Klausel jeweils alle bilateralen Verträge I auf dem Spiel. Als Nichtmitglied der EU stünden der Schweiz in diesem Falle kaum wirksame Druckmittel zur Verfügung, um grössten Schaden abzuwenden.

3) Der Bilateralismus ist ein schwerfälliger Weg und führt zu Reformstau

Der Bilateralismus ist schliesslich ein schwerfälliger Weg, der zu einem unhaltbaren Reformstau führt. Vom EWR-Nein bis zur Ratifizierung der Bilateralen Verträge I dauerte es acht Jahre, bis zum Inkrafttreten der Bilateralen II weitere fünf bis sieben Jahre. Allein das Detail, dass die Dauer verschiedener EU Programme zeitlich nicht mit den bilateralen Verhandlungen übereinstimmte, führte beim Forschungsrahmenabkommen zu Startschwierigkeiten und bei den Bildungsprogrammen zu Unterbrüchen. Die Schweiz war zuerst dabei, dann wieder nicht mehr. Der Wiedereinstieg ins Austauschprogramm Sokrates (allgemeine Bildung), Leonardo da Vinci (Berufsbildung) und Jugend (ausserschulische Jugendarbeit) war zwar Gegenstand der Bilateralen II, muss aber 2006 neu ausgehandelt werden.

Während den Verhandlungen und der Genehmigung der Bilateralen II tauchten Dutzende von neuen gewichtigen und weniger gewichtigen bilateralen Verhandlungsbegehren auf. Der Bundesrat schob sie allesamt auf die lange Bank, da er den laufenden Prozess der Bilateralen II nicht mit neuen Fragen stören wollte. Zu den solchermassen blockierten Dossiers gehört das Osthilfegesetz und der Kohäsionsbeitrag, das Stromabkommen und der Beitritt zur Aufsichtsbehörde GSA über das satellitengestützte Navigationssystem Galileo, wo die Schweiz ohne Mitgliedschaft zwar bezahlen, aber nicht mitentscheiden kann. In verschiedenen Bereichen wie der Anerkennung der Medikamentenzulassung oder der regionalen Patentschöpfung, die beide in der Schweiz eine markante Senkung der Medikamentpreise mit sich brächten, lehnte der Bundesrat bilaterale Verhandlungen mit der EU überhaupt ab. Auch bei der Beseitigung technischer Handelshemmnisse zieht der Bundesrat den «autonomen» Nachvollzug vor. In all diesen Fällen schwächt die Furcht vor Verhandlungen mit der EU oder deren zeitlich stark verzögerte Einleitung die Möglichkeit, Schweizer Interessen in Brüssel wirkungsvoll durchzusetzen.

C. Vorteile eines EU-Beitrittes

Für die SP Schweiz gibt es nur eine Schlussfolgerung: Allein die rasche Einleitung von Beitrittsverhandlungen bietet eine Perspektive, um die wachsende Abhängigkeit von Brüsseler Entscheiden, die unumgänglich mit dem bilateralen Weg und «autonomen» Nachvollzug verbunden ist, zu überwinden und für die Schweiz Souveränität zurück zu gewinnen. Die Vorteile eines EU-Beitritts liegen auf der Hand:

1. *Die Schweiz muss dort mitentscheiden können, wo die zentralen Entscheidungen gefällt werden.* Der Ort, wo heute in Europa Politik gemacht wird, ist die Europäische Union. Die Schweiz kann sich der Fülle an Regeln, die im Rahmen der EU erarbeitet und verabschiedet werden, heute weniger entziehen denn je. Die Schweiz kann es sich gar nicht leisten, in zentralen Fragen weit vom EU-Recht abzuweichen. Nur der EU-Beitritt verschafft der Schweiz aber das volle Mitentscheidungsrecht.
2. *Die grossen Probleme von heute und morgen machen an keiner Grenze halt.* Immer mehr öffentliche Güter müssen auf übernationaler Ebene bereitgestellt werden. Der Markt kann und darf vieles nicht allein richten. In Europa ist es die EU, die heute am meisten öffentlichen Güter bereitstellt und die übernationale politische Handlungsfähigkeit gewährleistet. Auch die Schweiz profitiert davon. Nur innerhalb der EU kann die Schweiz aber ihre diesbezüglichen Interessen wirksam einbringen und durchsetzen.
3. *Die EU ist das grosse Friedenswerk Europas.* Die EU besitzt an der Überwindung der tiefen Spaltung, die der Kalte Krieg in Europa hinterliess, einen hohen Anteil. Selten zuvor konnte ein derart schwieriger Neuordnungsprozess so umsichtig, friedlich und erfolgreich stattfinden wie die Integration der ost- und mitteleuropäischen Staaten in die EU. Die EU-Beitrittsperspektive trägt auch auf dem Balkan entscheidend zur friedlichen Fortentwicklung der Gesellschaften bei. Es liegt im ureigensten Interesse der Schweiz, innerhalb der EU zum europäischen Friedenswerk beizutragen.
4. *Europa und die Europäische Union stehen im globalen Vergleich für das, was allgemein als das Europäische Sozialmodell bezeichnet wird.* Zwar sieht sich dieses Modell heute massiven Angriffen ausgesetzt. Umso mehr hat die Schweiz aber ein Interesse, dieses auf EU-Ebene zu verteidigen und wo nötig weiter auszubauen. Denn fällt das Europäische Sozialmodell in der EU, so wird es auch in der Schweiz kaum mehr zu halten sein.
5. *Die von der EU weltpolitisch vertretenen Positionen stehen jener der SP nahe.* Die EU vertritt auf globaler Ebene zugunsten der Menschenrechte, Entwicklung, Umwelt, Friedensförderung und weiteren Kernanliegen der Aussenpolitik Positionen, die jener der Schweiz und der SP näher sind als jene irgendeiner anderen Weltmacht. Will die Schweiz die Globalisierung sozial, ökologisch und friedenspolitisch gestalten, so wird sie innerhalb der EU mehr erreichen können als ausserhalb.
6. *Die Demokratie in der Schweiz gewinnt im Falle eines EU-Beitritts ganz allgemein,* sofern die Schweiz ihre politischen Institutionen im Hinblick auf eine möglichst wirksame Interessenvertretung in der EU in geeigneter Form um- und ausbaut.
7. *Die Entstehung eines unionsweiten Rechtsraumes erhöht in hohem Mass die Lebensqualität der Bürger und Bürgerinnen Europas.* Nur wenn die Schweiz der EU beiträgt, hat sie vollen Anteil an der wachsenden Zusammenarbeit, Vergleichbarkeit und Übereinstimmung in den Rechtssystemen der EU-Mitgliedstaaten.
8. Die Schweiz kann auch *in gleichstellungspolitischer Hinsicht* von einem EU-Beitritt nur profitieren. Das EU-Instrumentarium zur Durchsetzung gleichstellungspolitischer Anliegen ist deutlich umfassender und griffiger als jenes der Schweiz.
9. Tritt die Schweiz der EU bei, so schliessen sich *im Bereich der Sozialversicherungen* zwei empfindliche Lücken: bei den Familienzulagen und der Lohnausfallversicherung im Krankheitsfall.

10. Im Falle eines EU-Beitritts verbessert sich in der Schweiz auch *der Schutz der Arbeitnehmenden* deutlich: die Arbeitszeit sinkt, der Kündigungsschutz wird erhöht, der Systemwettbewerb nimmt durch die vermehrte Koordinierung und teilweise Harmonisierung des Arbeitsmarkt- und Sozialrechts in der EU ab, die Arbeitsbedingungen und die Information darüber werden verbessert, Beruf und Familie können besser vereinbart werden. Auch die Lage von Personen, die in prekären Arbeitsverhältnissen arbeiten, verbessert sich, ebenso die Mitwirkungsrechte von Arbeitnehmenden in europaweit operierenden Firmen mit Sitz in der Schweiz.
11. Zwar kann die Schweiz von der *europäischen Bildungs- und Forschungszusammenarbeit* auch auf dem bilateralen Weg profitieren. Auch auf diesem Gebiet bringt der EU-Beitritt aber einen zusätzlichen Mehrwert: Die Schweiz kann die bildungs- und forschungspolitischen Strategien und Programmplanungen der EU nur als Mitglied gleichberechtigt mitgestalten. Und nur in diesem Fall ist sichergestellt, dass die Schweiz an künftigen Bildungs- und Forschungsprogrammen der EU voll und ohne Unterbrüche teilnimmt.
12. *Die Schweizer Exportindustrie profitiert von zusätzlichen Exportchancen.* Der Marktzutritt zum EU-Binnenmarkt verbessert sich durch die Beseitigung immer noch vorhandener technischer Handelshemmnisse und durch den Wegfall der Zollformalitäten deutlich. Alle anderen EU-Mitgliedstaaten müssen die Marktzulassungsentscheide der Schweiz akzeptieren und nicht nur umgekehrt. Die Schweizer Konsumenten und Konsumentinnen profitieren von sinkenden Preisen, da nun Parallelimporte zugelassen und die regionale Patenter schöpfung eingeführt wird. Störungen an der Grenze wie jene bei der einseitigen Einführung der 24-Stunden-Voranmelde-Regel entfallen.
13. *Das Wettbewerbsrecht wird griffiger,* der Kampf gegen Monopolrenten, Kartelle und andere Formen des Marktmachtmissbrauchs auf Kosten der Konsumenten und Konsumentinnen vereinfacht sich.
14. *Der KonsumentInnenschutz wird ganz allgemein gestärkt,* indem die europaweite Zusammenarbeit auf diesem Gebiet ausgebaut, die Produktesicherheit stärker überwacht, Fragen der Gesundheit und des VerbraucherInnenschutz systematisch in allen Politiken und Massnahmen der Gemeinschaft beachtet, unseriöse Geschäftemacher gezielter aufgespürt und allenfalls Geschädigten Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer Rechte und Ansprüche gewährt wird.
15. Ergreift die Schweiz *im Landwirtschaftsdossier* die geeigneten Massnahmen frühzeitig und entschieden genug, so *profitieren die Konsumenten und Konsumentinnen* bei einem EU-Beitritt von weiter sinkenden Preisen für qualitativ hochwertige Nahrungsmittel, nehmen die Landwirtschaftsbetriebe in der Schweiz trotz sinkender Produzentenpreise ihre multifunktionalen Aufgaben – auch zugunsten des *Landschaftsschutzes* und der Erhaltung der Biodiversität – weiterhin wahr und nutzen die sich damit eröffnenden *Chancen im Export* von qualitativ hoch stehenden (Bio-)Landwirtschaftsprodukten.
16. Der EU-Beitritt *weitet den freien Personenverkehr aus, stärkt die sozialen Grundrechte* von Menschen, die Grenzen überschreiten, und verhilft ihnen EU-weit zum *aktiven und passiven Wahlrecht* in kommunalen und europäischen Angelegenheiten.
17. Die Schweiz kann *gestaltend auf die EU-Politik zum Abbau sozialer, wirtschaftlicher und regionaler Disparitäten einwirken,* die einen wesentlichen Beitrag zu Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in Europa leistet.

18. Im Fall eines EU-Beitritts erhält die Schweiz in dem für sie volkswirtschaftlich vitalen Bereich der *Dienstleistungen einen starken Rechtsrahmen*. Damit die schon heute bestehende hohe Aussenhandelsverflechtung vieler Dienstleistungsbranchen der Schweiz den Interessen aller Menschen und Beschäftigten dient, ist ein starkes, übernationales Regelwerk unverzichtbar. In Europa ist allein die EU in der Lage, dieses bereitzustellen.
19. Der EU-Beitritt verleiht *dem ökologischen Umbau der Energieversorgung* nachhaltige Impulse. Die Energiesteuern werden erhöht, neu wird auch der Strom besteuert. Zur Erhöhung der Energieeffizienz und Förderung von Alternativenenergien stellt die EU ein umfassendes Zielsystem und Massnahmenpaket zur Verfügung. Wenn die Rahmenbedingungen auch innenpolitisch richtig gesetzt werden, so kann der EU-Beitritt einen neuen Investitionszyklus mit schwergewichtig erneuerbaren Energien in Gang setzen.
20. Mit einem EU-Beitritt ist *eine europaweite Regulierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs und Erhöhung der Transparenz und Rechtssicherheit* verbunden. Dies ist umso höher zu gewichten, als die Schweiz mit dem Ausland über Direktinvestitionen stärker verflochten ist als manche grosse Wirtschaftsnation. Je rund die Hälfte des Kapitalexports und des Kapitalimports der Schweiz gehen nach bzw. stammen aus der EU.
21. *Ein EU-Beitritt stärkt die Wettbewerbsfähigkeit und das internationale Ansehen des Finanzplatzes Schweiz*. Schweizer Finanzdienstleister erhalten gestützt auf die Einheitslizenz (Europäischer Pass) EU-weit einen ungehinderten Marktzugang. Das Geschäft der grenzüberschreitenden kollektiven Kapitalanlagen, des Elektronischen Geschäftsverkehrs und der Online-Finanzdienstleistungen wird erleichtert. Die Gebühren für den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr und für Kreditkarten sinken. Die Geldwäscherei und Marktmissbräuche wie Insidergeschäfte und Kursmanipulationen werden vermehrt bekämpft, die Rechnungslegung wird transparenter und die Rechte der AktionärInnen, GläubigerInnen, Beschäftigten und Dritter werden wirksamer geschützt.
22. Zwar ändert sich im Falle eines EU-Beitritts an der heutigen Ausgestaltung des Bankgeheimnisses und dem damit verbundenen Schutz von Steuerflüchtlingen nichts. Neuere Entwicklungen im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit der EU wie das Projekt, einen einheitlichen Strafverfolgungsraum zu schaffen, sind aber *geeignet, das aktuelle Steuerhinterziehungsgeheimnis der Schweiz aufzuweichen*. Dies kann aus SP-Sicht nur begrüsst werden.
23. Die *volkswirtschaftliche Bilanz* zeigt klar auf, dass im Falle eines EU-Beitritts das Wirtschaftswachstum in der Schweiz deutlich belebt wird und die Hochpreisinsel Schweiz vorab zu Lasten von Monopolgewinnen unter Druck kommt. Davon werden vorab die Konsumenten und Konsumentinnen stark profitieren.

D. Risiken sind auch Chancen – zu den «Nachteilen» eines EU-Beitrittes

Ein EU-Beitritt bringt auch Nachteile, das ist unbestritten. Dazu gehören namentlich:

1. Auch nach einer Reform der Volksrechte wird es Volksentscheide geben, die nicht mehr unmittelbar rechtssetzend sind, sondern allein die leitenden Staatsorgane beauftragen werden, in der EU bestimmte Anliegen der Schweiz zu vertreten.
2. Die Schweiz überweist der EU einen Nettobeitrag von rund 3,125 Mrd. Fr. pro Jahr.
3. Die Mehrwertsteuer wird von heute 7,6% auf 15% praktisch verdoppelt.

4. Im Bereich der Post, des Strommarktes und der Telekommunikation fordert die EU einen Grad der Marktöffnung, der von der SP abgelehnt wird.

In all diesen Fällen ist aber entscheidend, wie diesen Nachteilen begegnet wird. Zur Öffnung gehören deshalb innere Reformen wie zwei Seiten derselben Medaille. Die Art und Weise, wie die Schweiz die Personenfreizügigkeit einführte und auf die zehn neuen EU-Staaten ausweitete, gibt dafür das Modell ab. Mit den flankierenden Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmenden und zur Bekämpfung des Lohndumpings konnten Fortschritte erzielt werden, denen weit über den europapolitischen Anlass hinaus grösste Bedeutung zukommt. Aus einem vermeintlichen Nachteil wurde so ein Gewinn für alle. Umso wichtiger ist es, dass die flankierenden Massnahmen nun konsequent umgesetzt werden.

Begleitmassnahmen sind – etwa im Zuge des «autonomen» Nachvollzugs – schon heute an der Tagsordnung und in vielen Bereichen unverzichtbar. Begleitmassnahmen müssen auch anlässlich von Beitrittsverhandlungen und nach einem EU-Beitritt immer wieder innenpolitisch oder gegenüber der EU durchgesetzt werden. Bei den Begleitmassnahmen besteht ein gewaltiger politischer Handlungsspielraum. Hier gilt es, eine vorausschauende und umsichtige Politik zu betreiben und die Forderungen an den richtigen Adressaten zu richten.

Die meisten Begleitmassnahmen kann und muss die Schweiz selbst ergreifen (Abschnitt E). Einige Forderungen sind im Rahmen von Beitrittsverhandlungen durchzusetzen (Abschnitt F). Schliesslich richten sich wichtige Anliegen an die EU selbst; sie können dort allerdings erst nach einem Beitritt wirksam eingebracht werden (Abschnitt G).

E. Der Reformbedarf in der Schweiz

1. *Umbau der politischen Institutionen*: Wie ein Mitgliedstaat verfassungsmässig organisiert ist, ist der EU gleichgültig. So lange dies rechtsstaatlich erfolgt, gibt es dazu keinerlei Vorschriften. Für die SP ist entscheidend, dass anlässlich eines EU-Beitritts mit einer intern durchzuführenden Reform der politischen Institutionen sichergestellt wird, dass die neu gewonnenen Mitentscheidungsrechte der Schweiz wirksam und demokratisch wahrgenommen werden können. Dies erfordert eine Regierungsreform, Parlamentsreform, Reform der direkten Demokratie und eine Reform des Föderalismus.
2. *Stärkung des aussen-, friedens- und sicherheitspolitischen Instrumentariums*: Ob ein Mitgliedstaat aussenpolitisch abseits steht oder die Herausforderungen der Globalisierung erkennt und an der Lösung der grossen Menschheitsprobleme wie Umweltzerstörung und Klimaveränderung, Hunger und Verelendung sowie Krieg und Menschenrechtsverletzungen beitragen mitwirkt, wird von der EU nicht vorgeschrieben. Für die SP ist aber entscheidend, dass die Schweiz die diesbezüglichen Chancen eines EU-Beitritts nutzt und alles daran setzt, damit die Globalisierung sozial, ökologisch und friedenspolitisch gestaltet wird.
3. *Konsequente Umsetzung und Weiterentwicklung der Gleichstellungspolitik*: Ein Beitritt der Schweiz zur EU ist mit einer markanten Verbesserung der rechtlichen und politischen Grundlagen der Gleichstellungspolitik verbunden. Es gibt für die SP aber keinen Grund, bis zum EU-Beitritt der Schweiz zu warten, um diese Verbesserungen in der Schweiz durchzusetzen. In diesem Bereich kann die Schweiz schon heute von der EU lernen und die in Europa erprobten gleichstellungspolitischen Instrumente auch bei uns umsetzen.
4. *Konsequente Umsetzung und Weiterentwicklung der Politik der sozialen Sicherheit, des Schutzes und der Mitbestimmung der Arbeitnehmenden und der Forschungs- und Bil-*

dungspolitik: Auch in all diesen Bereichen gibt es für die SP aber keinen Grund, bis zum EU-Beitritt der Schweiz zu warten, um die entsprechenden Verbesserungen auch in der Schweiz zu verwirklichen.

5. *Rückerstattung der zusätzlichen Steuereinnahmen an die Schweizer Bevölkerung:* Ein Beitritt der Schweiz zur EU wäre – selbst nach Abzug des Netto-Beitrages an die EU und dem Wegfall der Zolleinnahmen – theoretisch mit einem massiven Zugewinn für die Bundeskasse in der Höhe von über 11,4 Mrd. Fr. verbunden. Hauptverantwortlich ist der erhöhte Mehrwertsteuersatz. Hinzu kommen niedrigere Agrarausgaben und höhere Energiesteuern. Diese Netto-Zusatzeinnahmen sind der Bevölkerung pauschal und pro Kopf zurück zu erstatten. Im Falle eines EU-Beitritts erhält jede in der Schweiz wohnhafte Person jedes Jahr 1'600 Fr., d. h. eine vierköpfige Familie 6'400 Fr. pro Jahr.
6. *Für eine konsequente Ökologisierung der Landwirtschaft und eine sozial verträgliche Ausgestaltung des Strukturwandels:* Die Schweiz hat der EU mit dem in der Verfassung verankerten Ökologischen Leistungsnachweis als Voraussetzung für Direktzahlungen gezeigt, wie eine moderne Agrarpolitik ausgestaltet werden kann. Die EU verfügt heute über ein mit der Schweiz stark vergleichbares Instrumentarium. Damit die Schweizer Landwirtschaft die Marktöffnung nicht nur als Risiko, sondern auch als Chance erkennen kann, muss sie schon heute konsequent auf qualitativ hochwertige Bioprodukte setzen und die Marktpräsenz im EU-Raum massiv erhöhen.
7. *Für Schweizer Beiträge zur Verringerung der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte in der EU – aber nicht auf Kosten der öffentlichen Entwicklungshilfe:* Die Schweiz hat der EU kurz vor Abschluss der bilateralen Verhandlungen II einen Kohäsionsbeitrag in der Höhe von 1 Mrd. Fr. zugesagt. Dies ist richtig. Die Schweiz profitiert wirtschaftlich und politisch unmittelbar von der EU-Osterweiterung. Die Finanzierung muss aber aus den Ersparnissen und den Zusatzerträgen der Bilateralen II erfolgen und nicht auf Kosten der Entwicklungshilfe.
8. *Für eine konsequente Klima- und Umweltpolitik:* Die EU hat ein weit griffigeres Instrumentarium als die Schweiz, was die Erreichung der Klimaschutzziele des Kyoto-Protokolls, die Förderung erneuerbarer Energien, die Erhöhung der Energieeffizienz und eine ökologische Steuerreform (Energiesteuer) betrifft. Die Schweiz darf nicht bis zum Beitritt zur EU warten, um dieses erprobte Instrumentarium ebenfalls konsequent umzusetzen.
9. *Für einen hohen Standard des Service public:* Die Schweiz hat in den letzten Jahren oder im Rahmen laufender Revisionsverfahren Post, Strommarkt, Telekommunikation und Verkehr weitgehend für den Wettbewerb geöffnet. Für die SP ist entscheidend, dass die flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung mit qualitativ hoch stehenden öffentlichen Dienstleistungen zu einem für alle erschwinglichen Preis gewährleistet bleibt. Insbesondere
 - a) soll die Post – wie in der Richtlinie 97/67/EG vorgesehen – weiterhin Gewinne aus der Monopolrente, aus Wettbewerbsgeschäften und aus Verkäufen von Drittprodukten zur Finanzierung des Versorgungsauftrages heranziehen können. Als neue wichtige Einnahmequelle zur Mitfinanzierung des Versorgungsauftrages soll die Post zudem die bestehende PostFinance zu einer voll lizenzierten, dem Bankengesetz unterstellten Postbank ausbauen können;
 - b) soll im Strommarkt ein hoher Grad an Versorgungssicherheit gewahrt bleiben und die von der EU geforderte unabhängige Netzbetreiber-gesellschaft in Form einer öffent-

lich-rechtlichen Anstalt oder einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft nach dem Vorbild der Nationalbank ausgestaltet werden. Zudem müssen sich die Netznutzungstarife am Erfordernis eines hohen Standards des Service public orientieren;

- c) darf im Telekommunikationsbereich die Swisscom nicht privatisiert werden – dies wäre auch im Falle eines EU-Beitritts weder gefordert noch sinnvoll – und muss ein hohes Niveau der Grundversorgung gewährleistet sein und das Niveau des Daten- und VerbraucherInnenschutzes mindestens auf EU-Niveau angehoben werden;
- d) muss weiterhin ein starker, flächendeckender und moderner Service public im öffentlichen Verkehr gewährleistet und weiter entwickelt und die Verlagerungspolitik von der Strasse auf die Schiene konsequent weiter verfolgt werden. Zudem muss die Sicherheit der Verkehrsträger gewährleistet werden, namentlich durch die konsequente Durchsetzung der europaweit bestehenden Vorschriften bezüglich Ausbildung, Arbeitsbedingungen und tägliche Ruhezeiten des Fahrpersonals.

F. Forderungen anlässlich der Beitrittsverhandlungen

Anlässlich von Beitrittsverhandlungen sind einerseits Übergangsfristen und andererseits dauerhafte Ausnahmen durchzusetzen.

1) Die SP fordert die Durchsetzung folgender vier Übergangsfristen

1. Die Schweiz muss mit der EU eine Übergangsfrist für die *Anpassung des Schweizer Mehrwertsteuersystems* aushandeln. Die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze muss zeitlich gestaffelt erfolgen.
2. Die Schweiz muss mit der EU eine Übergangsfrist für die *Umsetzung der EU-Agrarmarktordnungen* aushandeln. Je nach Beitrittszeitpunkt werden diese Übergangsfristen kürzer oder länger sein. Die Schweizer Landwirtschaft hat sich in den letzten Jahren gegenüber der EU sehr stark geöffnet. Dieser Prozess wird in den kommenden Jahren weitergehen.
3. Die Schweiz muss im Rahmen von Beitrittsverhandlungen darüber wachen, dass die bereits im Rahmen der bilateralen Verhandlungen festgelegten Übergangsregelungen im Bereich der *Personenfreizügigkeit* bestehen bleiben.
4. Die Schweiz muss im Rahmen von Beitrittsverhandlungen durchsetzen, dass die Beitragszahlungen an die EU zeitlich gestaffelt angehoben werden.

2) Die SP fordert die Durchsetzung folgender vier dauerhafter Ausnahmen

Der Bundesrat muss im Falle von Beitrittsverhandlungen fordern,

1. dass die Monopulgrenze für adressierte Briefsendungen im Inland nicht von 100 auf 50 Gramm gesenkt wird;
2. dass die letzte Meile weiterhin nicht entbündelt wird;
3. dass die Strommarktöffnung – wie in vielen anderen EU-Ländern auch – zuerst nur oberhalb einer bestimmten Verbrauchslimite erfolgt. Ein allfälliger weiterer Öffnungsschritt muss dem fakultativen Referendum unterstellt und der Volksentscheid respektiert werden;
4. dass die Schweiz – ähnlich wie Schweden – den Euro vorläufig nicht übernehmen muss.

G. Forderungen an die EU im Falle eines Beitritts

Tritt die Schweiz der EU bei, so bedeutet dies nicht das Ende der Politik, sondern der Anfang neuer Einflussmöglichkeiten. Die SP fordert nicht den EU-Beitritt der Schweiz, weil die EU das Paradies auf Erden sei. Vielmehr fordert die SP den EU-Beitritt der Schweiz, weil die EU schon heute sehr stark auf die Schweiz einwirkt und es entscheidend ist, dass die Schweiz innerhalb der EU konkrete politische Forderungen durchsetzen kann. Tritt die Schweiz der EU bei, so soll sie sich innerhalb der EU namentlich dafür einsetzen,

1. dass der Grundrechtsschutz in der Justiz- und Polizeizusammenarbeit massiv ausgebaut wird;
2. dass die von der EU-Kommission 2004 vorgeschlagene Dienstleistungsrichtlinie – die so genannte Bolkestein-Richtlinie – entsprechend den diesbezüglichen Forderungen der SP Europa tiefgreifend überarbeitet wird;
3. dass das Instrumentarium der EU zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Steuerhinterziehung und eines schädlichen Steuerwettbewerbs nachhaltig gestärkt wird;
4. dass die Europäische Zentralbank eine konjunkturfreundliche Geldpolitik betreibt;
5. dass der laufende Umbau des EU-Finanzhaushaltes fortgesetzt wird und namentlich die gemeinschaftlichen Agrarausgaben weiter zurückgehen und stattdessen die Ausgaben für Forschung und Bildung weiter markant erhöht werden.

H. Nächste Schritte – der Fahrplan der EU-Debatte

Für die SP Schweiz ist klar: Die Vorteile eines EU-Beitritts überwiegen die Nachteile bei weitem. Zudem können die Nachteile durch geeignete Massnahmen praktisch vollständig entschärft oder gar in neue Vorteile umgeformt werden. Die SP Schweiz fordert deshalb die sofortige Vorbereitung von Beitrittsverhandlungen mit dem Ziel eines mittelfristigen EU-Beitritts. Als erstes muss die Beitrittsdebatte lanciert werden, Vor- und Nachteile der beiden Optionen – Fortführung des bilateralen Weges und EU-Beitritt – müssen offen gelegt und diskutiert werden. Eine Versachlichung dieses Themas ist dringend notwendig und im Interesse der Schweiz. Die SP Schweiz leistet mit ihrer Europa-Plattform einen ersten Beitrag. Auch die anderen Parteien sind gefordert. Ein weiteres zentrales Dokument dieser Debatte ist der Integrationsbericht des Bundesrates, der am 28. Juni 2006 publiziert wurde. Die eidgenössischen Wahlen 2007 und die daraus resultierenden Mehrheiten in Parlament und Bundesrat sind entscheidend für die aussenpolitische Weichenstellung. Von daher ist es wichtig, dass die Wahlberechtigten wissen, wie sich welche Parteien in dieser zentralen Frage positionieren. Wenn der neue Bundesrat zu Beginn der Legislatur 2007–2011 Beitrittsverhandlungen eröffnet, könnte der EU-Beitritt um das Jahr 2012 Tatsache sein.