

Grundlegende Fakten zum Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz



Mai 2021

Schweiz und EU in Zahlen

Die Schweiz und die EU sind wichtige Wirtschaftspartner:

- Der Handelsaustausch beläuft sich auf rund 1 Mrd. EUR pro Werktag.
- Die Schweiz ist – nach China, den USA und dem Vereinigten Königreich – der viertwichtigste Handelspartner der EU. Auf die Schweiz entfallen 6,9 % der Ausfuhren der EU und 5,7 % ihrer Einfuhren.
- Die EU ist der bei Weitem wichtigste Handelspartner der Schweiz. Auf sie entfallen rund 42 % der Warenausfuhren der Schweiz und 50 % ihrer Einfuhren (Stand 2020).

Langjährige Beziehungen zur Schweiz

1972

Freihandelsabkommen

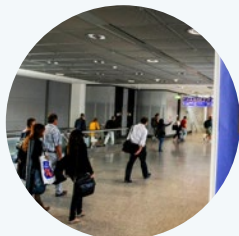
Grundpfeiler der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz ist das Freihandelsabkommen von 1972, das nach wie vor in Kraft ist.

1999

Bilaterale Abkommen I

Die Schweiz und die EU vereinbarten ein Paket von sieben sektoriellen Abkommen, die 1999 unterzeichnet wurden (in der Schweiz „Bilaterale Abkommen I“ genannt).

Diese Abkommen beziehen sich insbesondere auf folgende Aspekte:



freier Personenverkehr



Anerkennung von technischen Bescheinigungen



öffentliches Beschaffungswesen



Handel mit landwirtschaftlichen Produkten



Zivilluftfahrt



Landverkehr



Forschung

Die sieben Abkommen sind rechtlich durch die sogenannte „**Guillotine-Klausel**“ verbunden, wonach im Falle der Kündigung eines Abkommens auch alle anderen Abkommen sechs Monate später außer Kraft treten.

Bilaterale Abkommen II

Weitere sektorielle Abkommen, die Folgendes betreffen:



Beteiligung der Schweiz am Schengener und am Dubliner Übereinkommen,



Besteuerung von Zinserträgen,



landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse,



Bildung,



Zusammenarbeit im Bereich der Statistik,



Beteiligung am EU-Programm MEDIA und an der EU-Umweltagentur,



Betrugsbekämpfung,



Renten.

Neben diesen beiden Paketen „Bilaterale Abkommen I und II“ wurde seit 2004 eine Reihe weiterer Abkommen geschlossen, darunter:

- 2004 Europol,
- 2008 Eurojust,
- 2012 Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA),
- 2013 Zusammenarbeit zwischen Wettbewerbsbehörden (2013), Satellitennavigation,
- 2014 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO),
- 2019 Polizeiliche Zusammenarbeit Prüm (2019).

Beitrag zur Kohäsionspolitik

Im Februar 2006 unterzeichnete die EU mit der Schweiz eine Vereinbarung (Memorandum of Understanding – MoU) über einen finanziellen Beitrag zur Kohäsion innerhalb der EU in Höhe von 1 Mrd. CHF über einen Zeitraum von fünf Jahren. Der Beitrag stellt eine Gegenleistung der Schweiz für ihre Teilnahme am weltweit größten Markt der Welt, dem EU-Binnenmarkt, dar. Die Beitragszahlungen hätten bereits 2006 beginnen sollen, erfolgten aufgrund des langen Genehmigungsverfahrens jedoch erstmals im Juni 2007. Der Beitrag (Frist für Mittelbindungen) lief im Juni 2012 aus. Eine Erweiterung des finanziellen Beitrags zugunsten von Bulgarien und Rumänien wurde in einem Nachtrag zum MoU von 2008 vereinbart. Für diese beiden Mitgliedstaaten lief die Unterstützung im Dezember 2014 aus. Im Dezember 2014 billigte das Parlament einen Beitrag in Höhe von 45 Mio. CHF für Kroatien, das einzige Land, in dem die Projekte bis 2024 fortgeführt werden.

Die Schweiz machte einen künftigen Beitrag zur Kohäsionspolitik erstmals im Jahr 2013 und dann erneut im Jahr 2019 von der Entwicklung der allgemeinen Beziehungen zur EU abhängig. Dies ist für die EU nicht hinnehmbar, da der finanzielle Beitrag der Schweiz die Gegenleistung für den Zugang der Schweiz zum Binnenmarkt darstellt, der seit dem letzten allgemeinen Beitrag im Jahr 2012 weiterhin besteht.



© Unsplash

Herausstellung einiger wichtiger Abkommen

Governance und Justiz

In den letzten Jahren haben die EU und die Schweiz an **internationalen Standards für Steuertransparenz und fairen Steuerwettbewerb** mitgewirkt.

Im Mai 2015 unterzeichneten sie ein [Abkommen](#) über den automatischen Informationsaustausch, das die Bekämpfung der Steuerhinterziehung erheblich verbessern wird.



© Unsplash

Freier Personenverkehr

Im Rahmen der Bilateralen Abkommen I schlossen die Schweiz und die EU eine Vereinbarung über den [freien Personenverkehr](#). Dadurch erhalten die Bürger beider Seiten das Recht, in der EU bzw. in der Schweiz zu leben und zu arbeiten, sofern sie eine Arbeit oder eine andere Einkommensquelle haben.

- Im Jahr 2020 lebten etwa 1,4 Millionen EU-Bürger in der Schweiz, 400 000 Schweizer lebten in der EU.
- Weitere 343 809 EU-Bürger überqueren täglich die Grenze, um in der Schweiz zu arbeiten. Der freie Personenverkehr ist ein Kernstück der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz.
- Von den insgesamt 5,1 Millionen Erwerbstätigen sind etwa 25 % – d. h. mehr als 1,28 Millionen Personen – EU-Bürger (von denen 343 809 Grenzgänger sind). (Stand 2020)

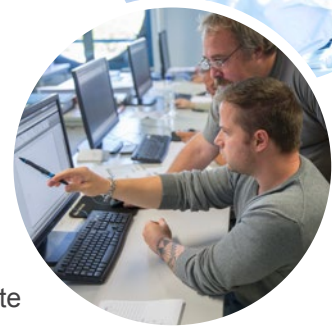


© iStock

Forschung und Innovation (FuI)

Die Schweiz und die EU blicken auf eine lange Tradition der erfolgreichen Zusammenarbeit im Bereich FuI zurück. Die Schweiz nahm als assoziierter Staat voll am 7. Rahmenprogramm der EU für Forschung und Entwicklung teil. Sie ist derzeit in folgende EU-Programme eingebunden:

- Das Forschungsprogramm [Horizont 2020](#) und
 - das Fusions- und das Euratom-Programm.



Bildung

Seit 1992 haben mehr als 45 000 Schweizer Studierende am Mobilitätsprogramm Erasmus teilgenommen. Fast ebenso viele junge Europäer haben einen Teil ihres Studiums an einer schweizerischen Universität absolviert. In geringerem Maße profitieren auch Auszubildende und Lehrkräfte von diesen Austauschprogrammen.

Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen

Aktuelle Situation

Trotz der tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Integration gibt es keine übergeordneten Regeln für die Beteiligung der Schweiz am EU-Binnenmarkt.

Derzeit gibt es mehr als 120 Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

Und dennoch gibt es in dieser sehr engen Beziehung keine gemeinsamen Bestimmungen, die gleiche Ausgangsbedingungen und eine ordnungsgemäße Streitbeilegung gewährleisten. Dies führt nach und nach zu einem Mangel an rechtlicher Homogenität und zu Unsicherheit sowie letztlich zu einer ungleichen Behandlung der Wirtschaftsteilnehmer.

Gleiche Ausgangsbedingungen zwischen der EU und der Schweiz mit gemeinsamen Regeln und einem Schiedsgericht stellen die einzige Möglichkeit dar, diese für beide Seiten vorteilhafte Beziehung zwischen der EU und der Schweiz zu schützen und auszubauen.

Ziele des institutionellen Abkommens

- **Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen beim Zugang der Schweiz zum Binnenmarkt, um die Integrität und das Funktionieren des EU-Binnenmarkts und anderer Aktivitäten sicherzustellen.**
- Erhöhung der **Rechtssicherheit** und Schaffung **gleicher Bedingungen** für die Vertragsparteien, ihre Bürger und die Wirtschaftsbeteiligten in den Bereichen des Binnenmarktes, an denen die Schweiz teilnimmt, durch
 - **gleiche Ausgangsbedingungen, auch in Bezug auf staatliche Beihilfen**
 - einen wirksamen **Streitbeilegungsmechanismus**.



Umfang des Abkommens

Fünf bestehende Abkommen zur Beteiligung der Schweiz am EU-Binnenmarkt in den Bereichen

- freier Personenverkehr
- Abkommen über die gegenseitige Anerkennung
- Luftverkehr
- Straßen- und Schienenverkehr
- landwirtschaftliche Erzeugnisse

sowie künftige Marktzugangsvereinbarungen.



© Unsplash

© Unsplash

Langwierige Verhandlungen

- Die Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen begannen 2014.
- Die jeweiligen amtierenden Kommissionspräsidenten sind insgesamt mehr als 20 Mal mit vier Bundespräsidenten der Schweizerischen Eidgenossenschaft zusammengetroffen.
- Im November 2018 wurde auf politischer Ebene Einvernehmen über einen vollständigen Textentwurf erzielt.
- Am 7. Juni 2019 teilte der Bundesrat der Kommission jedoch mit, dass er diesem Textentwurf nicht zustimmen könne, und bat um weitere „Klarstellungen“ zu drei Aspekten: staatliche Beihilfen, Schutz der schweizerischen Löhne – die sogenannten „flankierenden Maßnahmen“ – und freier Personenverkehr.
- Die EU bot sofort an, die erforderlichen Klarstellungen zu prüfen.
- Nach zwei Jahren ohne Fortschritte wurden die Gespräche im Januar 2021 wieder aufgenommen.

Die EU ist nach wie vor davon überzeugt, dass Kompromisse möglich sind und den Weg für den Abschluss des institutionellen Rahmenabkommens zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger in der EU und in der Schweiz ebnen können, wenn beide Seiten sich flexibel zeigen.

Die EU ist für weitere Diskussionen offen, um Lösungen für die drei strittigen Aspekte zu finden. Sie hat Kompromisse erarbeitet, die den Bedenken der Schweiz in hohem Maße Rechnung tragen.

Der Vorschlag der EU sieht Folgendes vor:

Staatliche Beihilfe: Die Kommission hat vorgeschlagen, die strittige Passage zu streichen, wonach die im institutionellen Rahmenabkommen festgelegten Vorschriften über staatliche Beihilfen für die Auslegung der im Freihandelsabkommen verankerten Bestimmungen über staatliche Beihilfen relevant wären. Davon unberührt bleibt natürlich ihre rechtliche Analyse auf der Grundlage von Artikel 31 des Wiener Übereinkommens, wonach ein späteres Abkommen zur Auslegung eines bestehenden Abkommens herangezogen werden kann.

Was die „**flankierenden Maßnahmen**“ der Schweiz anbelangt, so gestattet das dem Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens beigefügte Protokoll Nr. 1 ausdrücklich die Berücksichtigung der Besonderheiten des schweizerischen Arbeitsmarkts. Insbesondere erlaubt es, dass **die flankierenden Maßnahmen der Schweiz in Kraft bleiben**, sofern sie in **verhältnismäßiger und nichtdiskriminierender Weise** angewandt werden.

Der Protokollentwurf sieht Folgendes vor:

- Beschränkung der Dienstleistungserbringung auf 90 Tage (im Einklang mit dem derzeitigen Abkommen über den freien Personenverkehr) – eine Vorschrift, die es in der EU nicht gibt;
- Einführung einer Voranmeldungsregelung von 4 Tagen, die in der EU nicht existiert;
- Einrichtung eines Systems finanzieller Garantien (im Falle eines früheren Verstoßes), das in der EU ebenfalls nicht existiert.

Darüber hinaus hat die Kommission vorgeschlagen,

- den **Protokollentwurf an die jüngsten Entwicklungen des EU-Besitzstands im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmern anzupassen**, wobei unter anderem der Grundsatz „**gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Arbeitsplatz**“ als wesentliches Element der institutionellen Rahmenvereinbarung aufgenommen wird.
- **Klarstellungen herbeizuführen in Bezug auf die Möglichkeit der Schweiz, zusätzliche Verwaltungs- und Kontrollmaßnahmen einzuführen**, sofern diese Maßnahmen gerechtfertigt und verhältnismäßig sind, sowie in Bezug auf die Freiheit der Schweiz, die Häufigkeit und Organisation der Kontrollen unter Wahrung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit zu bestimmen.

- die **Schlüsselrolle der Sozialpartner** bei der Festlegung der Entlohnung der Arbeitnehmer **ausdrücklich anzuerkennen**.
- klarzustellen, dass sich die Schweiz **umfassend an der Arbeit der Europäischen Arbeitsbehörde beteiligen** würde.

Es wurden noch weitere Änderungen vorgeschlagen. Was jedoch nicht in Betracht gezogen werden kann, ist eine vollständige „Immunität“ des derzeitigen und künftigen schweizerischen Systems vor künftigen Entwicklungen des EU-Rechts und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Dies würde dem eigentlichen Zweck des institutionellen Rahmenabkommens, nämlich der Schaffung einheitlicher und nichtdiskriminierender Rechtsrahmen, zuwiderlaufen.

Auch in Bezug auf den **freien Personenverkehr** scheint es eine Reihe von Missverständnissen zu geben. Das institutionelle Rahmenabkommen sieht nicht vor, dass die Schweiz das Konzept der „Unionsbürgerschaft“ übernehmen müsste.

Da die Schweiz kein Mitgliedstaat der Union ist, hat die Kommission

- vorgeschlagen, **klarzustellen, dass die Schweiz nicht das Konzept der Unionsbürgerschaft übernehmen müsste**, da die Unionsbürgerschaft über die Freizügigkeit hinausgeht.
- klargestellt, dass das Abkommen über die Freizügigkeit tatsächlich „**Personen**“ allgemein betrifft und nicht auf die Freizügigkeit von „**Arbeitnehmern und deren Familien**“ beschränkt ist. Dies ist nicht neu und bereits gemäß dem derzeitigen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz über die Personenfreizügigkeit der Fall.
- vorgeschlagen, den **Text Satz für Satz durchzugehen und auf dem „sui generis“-Charakter des bestehenden Freizügigkeitsabkommens aufzubauen**, um zu prüfen, ob einige Besonderheiten im institutionellen Rahmenabkommen berücksichtigt werden können.

| Anhang

Inhalt des institutionellen Rahmenabkommens

Bestimmungen des Abkommens

| ARTIKEL/TITEL | BESCHREIBUNG |
|---|---|
| 1. Ziele | Rechtssicherheit und einheitliche Bedingungen auf dem Binnenmarkt, an dem die Schweiz teilnimmt |
| 2. Anwendungsbereich | Fünf bilaterale Abkommen: freier Personenverkehr, Luft- und Landverkehr, gegenseitige Anerkennung, Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen |
| 3. Begriffsbestimmungen | |
| 4. Grundsatz der einheitlichen Auslegung | Bilaterale Abkommen und einschlägige EU-Vorschriften müssen einheitlich und im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH vor und nach Unterzeichnung des betreffenden Abkommens ausgelegt und angewandt werden |
| 5. Integration des Rechts | Dynamische Aktualisierung von Abkommen innerhalb des Anwendungsbereichs des institutionellen Rahmenabkommens |
| 6. Zusammenarbeit | Zwischen EU-Institutionen und Schweizer Behörden |
| 7. Wirksame Anwendung von Abkommen | Beide Parteien ergreifen Maßnahmen zur Anwendung der Abkommen in ihrem Hoheitsgebiet; Überwachung durch sektorielle Ausschüsse |
| 8. Staatliche Beihilfen | Rahmen für staatliche Beihilfen, der auf das bestehende Luftverkehrsabkommen und künftige Abkommen anzuwenden ist |
| 9. Ausschließlichkeitsprinzip | Einheitliches Verfahren für die Streitbeilegung (Art. 10) |
| 10. Streitbeilegungsverfahren | Streitbeilegung durch ein Schiedsgericht, das in Fragen zu Grundsätzen des EU-Rechts den EuGH zur verbindlichen Vorabentscheidung anruft. Beide Parteien können dem Schiedsgericht mitteilen, dass ihrer Ansicht nach der EuGH einbezogen werden sollte; das Schiedsgericht muss die Entscheidung, dies nicht zu tun, begründen. Setzt die unterlegene Partei den Schiedsspruch nicht um, kann die obsiegende Partei Ausgleichsmaßnahmen auferlegen. Diese können vom Schiedsgericht im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit überprüft werden. |

| ARTIKEL/TITEL | BESCHREIBUNG |
|--|---|
| 11. Zusammenarbeit zwischen den Rechtsordnungen | Dialog zwischen EuGH und Schweizer Bundesgericht |
| 12. Ausarbeitung von Rechtsakten | Modalitäten für die Einbeziehung schweizerischer Experten in Vorbereitungsarbeiten für Rechtsakte durch die Kommission (Entscheidungsfindung) |
| 13. Aufnahme eines Rechtsakts | Verfahren zur Aufnahme eines Rechtsakts in das Abkommen zwischen der EU und der Schweiz durch den sektoriellen gemischten Ausschuss und Festlegung des Datums des Inkrafttretens |
| 14. Einhaltung der verfassungsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz | Verfahren im Falle verfassungsrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz (Referendum) und Verschiebung des Inkrafttretens (um 1 Jahr) |
| 15. Horizontaler gemischter Ausschuss | Ziele und Mandat des horizontalen gemischten Ausschusses |
| 16. Gemischter parlamentarischer Ausschuss | Ziel und Einrichtung des gemischten parlamentarischen Ausschusses |
| 17. Vorrang des Abkommens | Das institutionelle Rahmenabkommen hat bei Konflikten Vorrang vor sektoriellen Vereinbarungen; im institutionellen Rahmenabkommen ist jedoch keine Änderung von Anwendungsbereich, Zielsetzung oder materiellem Inhalt der sektoriellen Vereinbarungen vorgesehen. |
| 18. Umsetzung des Abkommens | Für die Umsetzung des Abkommens sind die Parteien zuständig |
| 19. Protokolle | Protokolle sind integraler Bestandteil des Abkommens |
| 20. Räumlicher Anwendungsbereich | Hoheitsgebiet der EU und der Schweiz (Standardklausel) |
| 21. Überarbeitung | Verfahren für die Überarbeitung (Standardklausel) |
| 22. Inkrafttreten und Kündigung | Daten und Verfahren bei Kündigung des institutionellen Rahmenabkommens |
| Anhang zu staatlichen Beihilfen | Horizontale Leitlinien für die Kontrolle staatlicher Beihilfen für das Luftverkehrsabkommen |
| Protokoll 1 | Vorschriften (Anpassungen) zur Berücksichtigung von Besonderheiten der Schweiz in Bezug auf flankierende Maßnahmen |
| Protokoll 2 | Vorschriften (Anpassungen) zur Berücksichtigung von Besonderheiten der Schweiz in den Bereichen soziale Sicherheit, Verkehr und Lebensmittelsicherheit |
| Protokoll über Schiedsverfahren | In diesem Protokoll sind die Verfahren für den Streitfall dargelegt. |
| Gemeinsame Erklärung zur Modernisierung der Handelsbeziehungen | Politische Einigung über die Aufnahme von Verhandlungen über die neuen Handelsbeziehungen, einschließlich der Festlegung der betreffenden Bereiche und des Verhältnisses zwischen dem künftigen Abkommen und dem institutionellen Rahmenabkommen |
| Gemeinsame Erklärung zur Kohäsion | Politische Einigung über einen autonom beschlossenen, regelmäßigen Schweizer Beitrag zu EU-Programmen mit mehrjährigem Programmplanungszyklus; der Beitrag wird in Anbetracht des Zugangs der Schweiz zum EU-Binnenmarkt entrichtet. |
| Beschluss des gemischten Ausschusses über das Freihandelsabkommen | Beschluss des gemischten Ausschusses über das Freihandelsabkommen im Hinblick auf eine Einigung über die mögliche Auslegung von Bestimmungen über staatliche Beihilfen im Freihandelsabkommen im Lichte des institutionellen Rahmenabkommens, sofern beide Parteien zustimmen, und im Hinblick auf die Anwendung des Streitbeilegungsverfahrens des institutionellen Rahmenabkommens. |

© Europäische Union 2021.

Die Weiterverwendung dieses Dokuments ist mit Nennung der Quelle und Angabe etwaiger Änderungen erlaubt (Lizenz „Creative Commons Attribution 4.0 International“). Für jede Verwendung oder Wiedergabe von Elementen, die nicht Eigentum der EU sind, muss gegebenenfalls direkt bei den jeweiligen Rechteinhabern eine Genehmigung eingeholt werden.

Alle Bilder © European Union, © Tingey Injury Law Firm Unsplash, © Maarten van den Heuvel Unsplash, © Tomek Baginski Unsplash, © Behzad Ghaffarian Unsplash, © iStock, icons © Flaticon – Alle Rechte vorbehalten.

Print ISBN 978-92-76-37793-1
PDF ISBN 978-92-76-37797-9

doi:10.2775/219193
doi:10.2775/991

NA-02-21-630-DE-C
NA-02-21-630-DE-N