

**Ansprache von Bundesrätin
Micheline Calmy-Rey,
Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten,**

**anlässlich des
82. Auslandschweizer-Kongresses am 21. August 2004
in Winterthur (ZH)**

**Sehr geehrter Herr Präsident des Nationalrates,
Sehr geehrte Frau Kantonsratpräsidentin,
Sehr geehrter Herr Präsident des Regierungsrates des
Kantons Zürich,
Sehr geehrter Herr Stadtpräsident,
Herr Präsident,
Sehr verehrte Gäste,
Chers Compatriotes,**

**C'est pour moi un plaisir tout particulier de vous
rencontrer, chers compatriotes de l'étranger, et de me
retrouver parmi vous, ici, à Winterthur, pour votre 82ème
Congrès.**

**C'est, Mesdames et Messieurs, à la Confédération que
notre Constitution fédérale confie la tâche de renforcer les
liens qui unissent les Suissesses et les Suisses de
l'étranger entre eux et à la Suisse. J'ai donc l'honneur de
vous transmettre les salutations et les vœux chaleureux du
Conseil fédéral.**

En tant qu'instance chargée des relations extérieures de la Suisse, le Département fédéral des affaires étrangères est évidemment très proche de vous nos compatriotes à l'étranger. Le DFAE comprend en son sein le Service des Suisses de l'étranger, garant des intérêts légitimes de la Cinquième Suisse. La Confédération a par ailleurs la possibilité de soutenir des organisations qui poursuivent l'objectif défini dans notre Constitution fédérale. L'Organisation des Suisses de l'étranger, qui rassemble plus de 750 associations de Suissesses et de Suisses et institutions réparties dans le monde entier est le premier partenaire du DFAE et de la Confédération.

Le congrès annuel des Suissesses et des Suisses de l'étranger est la manifestation la plus visible de l'engagement de l'Organisation des Suisses de l'étranger au service des quelque 600'000 ressortissants helvétiques vivant hors de nos frontières. Je souhaiterais ici exprimer mes remerciements et ma reconnaissance à votre organisation et à son président, Monsieur Georg Stucky. Je voudrais aussi vous adresser à vous tous mes remerciements, chers compatriotes qui avez fait le déplacement depuis les quatre coins du monde pour participer à ce congrès et exprimer ainsi votre attachement à votre patrie.

En venant à Winterthur, vous avez choisi une ville suisse incarnant comme peu d'autres la devise du Congrès, qui est cette année « Innovation technologique : la Suisse mise au défi ». Des noms comme Sulzer, comme Escher-Wyss, comme Rieter, des firmes comme la Fabrique suisse de locomotives et de machines auront marqué l'histoire de l'industrie de notre pays, et en sont la fierté. Ces entreprises auront été aussi les artisanes du passage de la société industrielle à une société technologique et parfois cette transformation aura été liée à des ajustements et à des restructurations douloureuses. Mais chaque fois, les innovations technologiques auront aussi ouvert de nouvelles voies vers l'avenir.

En matière politique, l'innovation dépend de la volonté des Suissesses et des Suisses puisque tout processus de décision politique sur les questions les plus diverses s'achève en Suisse par la sanction des urnes. Mesdames, Messieurs, vous qui êtes nos compatriotes à l'étranger, avez ainsi la possibilité unique en son genre d'exercer une influence directe sur les processus de décision de votre pays d'origine. Et c'est bien ainsi.

En outre, les Suisses à l'étranger ont un autre regard: ils peuvent comparer les problèmes de la Suisse et les solutions qui y sont apportées avec ce qui se fait dans leur pays de résidence. Ils perçoivent concrètement ce qui, sous d'autres horizons, fonctionne mieux ou moins bien. Leur appréciation présente un intérêt tout particulier lorsque la Suisse entend résoudre des problèmes à un niveau international, en collaboration avec d'autres Etats.

Und damit, Meine Damen und Heeren, komme ich zum Schwerpunkt meiner Ausführungen: die anstehenden Entscheide im Rahmen unserer Europapolitik.

Die Schweizerinnen und Schweizer werden voraussichtlich im kommenden Jahr über zwei wichtige Fragen unserer Beziehungen mit der Europäischen Union zu entscheiden haben. Zum einen geht es um die Anpassung unseres Freizügigkeitsabkommens infolge der Erweiterung der EU, zum anderen um die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Verbrechenertums und des Asylmissbrauchs unter dem Stichwort Schengen/Dublin.

Die Ausgangslage zu Beginn der jüngsten Verhandlungen ist Ihnen bekannt. Mehr als zwei Drittel der Stimmberechtigten hatten im Mai 2000 den ersten

bilateralen Verträgen zugestimmt. Im März des folgenden Jahres lehnten mehr als drei Viertel der Stimmberechtigten die sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU ab. Unabhängig davon, wie man sich zur Frage eines längerfristigen EU-Beitrittes stellt, war damit klar: der bilaterale Weg ist derzeit der innenpolitisch einzig konsensfähige.

Nur: um bilateral verhandeln zu können, brauchen wir einen Verhandlungspartner! Und genau das war vor vier Jahren alles andere als sicher. Im Gegenteil: die EU-Kommission kam in einer internen Analyse zum Schluss, dass der bilaterale Weg für die Schweiz grundsätzlich mehr Vorteile bringe als der EU und deshalb nicht weiter zu beschreiten sei.

Aber in genau dieser Zeit hatte die EU ihrerseits zwei wichtige Anliegen an die Schweiz: deren Beitrag zur grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung und deren Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung. Und wie, wenn nicht über den Abschluss von bilateralen Verträgen, hätte eine solche Zusammenarbeit vereinbart werden können?

Die EU unterbreitete der Schweiz also eine Offerte zur Aufnahme von Verhandlungen in diesen zwei Bereichen. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, in dem die ersten bilateralen Verträge noch nicht einmal in Kraft getreten waren. In dieser Situation war der Bundesrat gefordert. Wenn innenpolitisch alleine der bilaterale Weg konsensfähig ist, und wenn eine gegenüber diesem Weg skeptisch gesinnte EU dennoch ein gewichtiges Verhandlungsbegehren an die Schweiz richtet, kann es nur eine Schlussfolgerung geben: Auf das Anliegen der EU ist einzutreten, und es ist sicherzustellen, dass die Schweiz ihre eigenen Anliegen wirkungsvoll einbringen kann.

Konkret offerierte die Schweiz der EU ein Entgegenkommen unter drei Bedingungen:

- Erstens: Es sollten auch Bereiche zur Verhandlung kommen, die für die Schweiz wichtig sind: Dazu gehörten die „Überbleibsel“ aus den bilateralen Verhandlungen I und vor allem eine Teilnahme an der Zusammenarbeit von Schengen/Dublin.**
- Zweitens: Die Verhandlungen sollten in allen Dossiers parallel laufen und gemeinsam abgeschlossen**

werden, mit dem Ziel, ein für beide Parteien ausgewogenes Resultat zu erreichen.

- **Drittens: Die Interessen des Schweizer Finanzplatzes, d.h. das Bankgeheimnis, mussten gewahrt bleiben.**

Diese Bedingungen stiessen bei unseren Verhandlungspartnern natürlich nicht auf grosse Begeisterung. Nach intensiven Diskussionen realisierte aber die EU, dass bei dieser - von der Schweiz definierten - Spielanlage letztlich beide Seiten gewinnen könnten.

In der Folge haben die Schweiz und die EU Verhandlungen über 9 Abkommen von sehr unterschiedlicher Bedeutung und Natur geführt.

So ging es um das erwähnte Anliegen der EU im Bereich der *Zinsbesteuerung*. Damit die EU ihr Projekt einer europaweiten Besteuerung von Zinserträgen realisieren konnte, war sie auf die Mitwirkung anderer wichtiger Finanzplätze, insbesondere der Schweiz, angewiesen. Die Schweiz bot eine Lösung an, mit der die EU ihr Ziel verwirklichen kann, gleichzeitig aber das schweizerische Bankgeheimnis beibehalten wird. Konkret offerierte die Schweiz, hier anfallende Zinserträge von EU-

Staatsangehörigen einer Quellensteuer – bzw. präziser: eines Steuerrückbehalts – von bis zu 35% zu unterwerfen und drei Viertel dieser Steuer an die Herkunftsstaaten der Konteninhaber zu überweisen. Damit trägt die Schweiz ihren Teil zu einer europaweiten Lösung bei der Besteuerung von Zinserträgen bei.

Im Bereich der *Betrugsbekämpfung* offerierte die Schweiz der EU eine verbesserte Amts- und Rechtshilfe bei Delikten im Bereich der indirekten Steuern, etwa der Mehrwertsteuer oder der Verbrauchssteuern. Auch hier mussten Lösungen gefunden werden, die den berechtigten Anliegen der EU Rechnung tragen und gleichzeitig den Interessen des Finanzplatzes Schweiz nicht zuwider laufen. Die Attraktivität der Schweiz als Drehscheibe für Schmuggelgeschäfte wird damit verringert und das Image unseres Finanzplatzes wird von einem Makel befreit.

Neben diesen beiden Anliegen der EU wurde auch über diejenigen Bereiche verhandelt, welche die EU von der Wunschliste, welche die Schweiz bei den ersten bilateralen Verhandlungen an die EU gerichtet hatte, nicht berücksichtigt wurden. Im einzelnen betraf dies folgende Themen:

Nahrungsmittelindustrie: Durch die Abschaffung von Exportsubventionen und den Abbau von Zöllen wird ein verbesserter Marktzugang für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte geschaffen. Dieses Dossier ist von erheblicher Bedeutung für die schweizerische Wirtschaft, denken sie beispielsweise an unsere Produzenten von qualitativ hochstehenden Produkten wie Biskuits, Schokolade, Suppen oder löslichem Kaffee.

Statistik: Die Schweiz wird inskünftig auch in den Statistiken der EU erscheinen und über Statistiken verfügen, die vergleichbar sind mit jenen der EU. Statistiken sind wichtige Entscheidungsgrundlagen für Politik und Wirtschaft.

Filmwesen: Die Schweiz wird wieder Zugang zu den Programmen der EU erhalten, mit denen das europäische Filmwesen gefördert werden soll.

Bildung: Durch die Teilnahme an den entsprechenden Programmen der EU werden die Ausbildungsmöglichkeiten für Schweizerinnen und Schweizer verbessert.

Umwelt: Die Schweiz wird Mitglied der europäischen Umweltagentur. Damit kann die Schweiz zur Erarbeitung

von Grundlagen für eine europaweite Umweltpolitik beitragen.

Zu diesem von der Schweiz komponierten Verhandlungsmenu kommt das von der EU eingebrachte Anliegen nach einer *Vermeidung der Doppelbesteuerung von pensionierten EU-Beamten* mit Wohnsitz in der Schweiz sowie das gewichtigste schweizerische Verhandlungsbegehren: die *Teilnahme der Schweiz an der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Verbrechensbekämpfung und des Asyls, kurz Schengen/Dublin*.

Sie sehen, meine Damen und Herren: Die EU hatte ein Interesse an einer Zusammenarbeit mit der Schweiz in einem ganz spezifischen Gebiet, in dem unser Land über sehr gute Karten verfügt: die Zinsbesteuerung. Dies bot uns die Gelegenheit, die Palette unserer bisher fast ausschliesslich auf die Wirtschaft fokussierten Zusammenarbeit auf *neue Themenbereiche* auszudehnen.

Am 19. Mai dieses Jahres gelang schliesslich das, was uns viele Kritiker nicht zugetraut hatten. Anlässlich eines Gipfeltreffens mit der EU auf politischer Ebene einigten sich beide Seiten über alle wichtigen offenen Fragen im

Verhältnis Schweiz-EU, darunter insbesondere auch die Bilateralen II und die Anpassung des Freizügigkeitsabkommens infolge der EU-Erweiterung.

In Bezug auf das *Freizügigkeitsabkommen* sieht die Lösung vor, dass die auf die neuen Mitgliedstaaten (ohne Malta und Zypern) bezogene Übergangsregelung bis zum 30. April 2011 dauert. Dies entspricht der EU-internen Regelung. Darüber hinaus gilt für die Schweiz die bis zum 31. Mai 2014 laufende Schutzklausel (Wiedereinführung von Kontingenten bei mehr als 10% Zuwachs) des bestehenden Abkommens. Zudem kann die Schweiz, wie Deutschland und Österreich, in bestimmten Branchen – im Baugewerbe, im Gartenbau sowie bei Reinigung und Sicherheit – Zulassungsbeschränkungen aufrechterhalten. Dies ist eine wirksame Massnahme gegen Lohndumping. Die Schweiz ihrerseits erklärt sich bereit, ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung bis zum Inkrafttreten des Abkommens auf autonomer Basis Quoten für die neuen Mitgliedstaaten einzurichten. Sie sehen: die Arbeitsmärkte werden schrittweise und kontrolliert geöffnet.

Daneben konnten am 19. Mai auch Lösungen für das Problem der Zölle auf Re-Exporten und der Beibehalt von Agrarkonzessionen zugunsten der neuen Mitgliedstaaten

gefunden werden. Die Schweiz stellte zudem an diesem Treffen einen Beitrag an die Kohäsion in der erweiterten Union in Aussicht.

Dass es in Anbetracht der schwierigen Ausgangslage und der teilweise sehr unterschiedlichen Positionen möglich war, ein solches Verhandlungsergebnis zu erzielen, kann hoch bewertet werden. Es ist uns in diesen Verhandlungen gelungen, mit der EU einen Interessenausgleich zu erzielen und gleichzeitig die schweizerischen Verhandlungsziele praktisch vollumfänglich zu erreichen.

Dazu gehört in erster Linie das Resultat im Dossier Schengen/Dublin, das ich Ihnen nun näher erläutern möchte. Dies, weil möglicherweise nur gegen dieses Abkommen das Referendum ergriffen wird und Sie somit die Gelegenheit haben werden, ihre Meinung zu diesem wichtigen Vertragswerk zu geben.

Die Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin ist von hoher Bedeutung. Denn die Probleme, die sich mit der Asylpolitik und der grenzüberschreitenden Kriminalität stellen, können nur durch internationale Zusammenarbeit effizient gelöst werden.

Als was Dublin betrifft : Die Staaten der EU haben in ihrem Abkommen von Dublin, das die Zusammenarbeit im Asylwesen regelt, eine sogenannte Erstasylregelung festgeschrieben. Nach klaren Kriterien wird bestimmt, welches Land innerhalb der EU für ein bestimmtes Asylgesuch zuständig ist und das Asylverfahren ordnungsgemäss durchführen muss. Der Asylsuchende hat ein Recht auf ein Asylverfahren, aber nur im für ihn zuständigen Staat. Er hat kein Recht auf Zweit- oder Mehrfachgesuche. Dank der Fingerabdruck-Datenbank EURODAC können Mehrfachasylgesuchsteller eindeutig identifiziert und ohne Formalitäten ins zuständige Erstasylland zurückgeführt werden. Damit bietet „Dublin“ effiziente Instrumente gegen Missbräuche und garantiert gleichzeitig ein faires Verfahren.

In der Schweiz sind heute rund 20% der Asylgesuche Zweitgesuche. Eine Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen von „Dublin“ wird das schweizerische Asylwesen voraussichtlich entlasten. Dieser Dublin-Teil dieses Abkommens ist wichtig, damit die Schweiz nicht zur bevorzugten Adresse aller Asylsuchenden wird, deren Asylgesuch in einem EU-Staat abgelehnt wurde.

Als was Schengen betrifft : Die Teilnahme an der grenzüberschreitenden Schengener Justiz- und Polizeizusammenarbeit ist ein erprobtes Mittel im Kampf gegen grenzüberschreitendes Verbrechen wie Schleppertum, Menschen-, Drogen und Waffenhandel. Als besonders wirksam erweist sich hier der rasche Informationsaustausch von Fahndungsdaten über das europaweite Schengener Informationssystem SIS. Der Verband der Schweizer Kripo-Chefs fordert deshalb schon seit Jahren den Anschluss an dieses elektronische Fahndungssystem. Wie wirksam Schengen ist, zeigt das Beispiel Deutschland: Seit Einführung des SIS stieg die Erfolgsquote bei internationaler Ausschreibung von Schwerverbrechern ums Vierfache.

Polizeizusammenarbeit unter Schengen ist ja mittlerweile innenpolitisch kaum mehr umstritten. Bedenken gibt es in Bezug auf Schengen/Dublin namentlich wegen zwei Punkten: wegen der Frage der Übernahme neuen Schengen-Rechts und den Personenkontrollen an den Grenzen. Ich möchte kurz auf diese beiden Bedenken eingehen:

- **Es ist richtig, dass die Schweiz bei der Entscheidung über die Entwicklung des zukünftigen Schengen-**

Acquis kein formelles Mitentscheidungsrecht hat. Die Schweiz verfügt aber – wie die beiden anderen Nicht-EU-Mitglieder in Schengen, Norwegen und Island – über ein *gestaltendes Mitwirkungsrecht*: D.h. Schweizer Experten werden an allen relevanten EU-Arbeitsausschüssen teilnehmen können. Dieses Mitwirkungsrecht ist bedeutend, weil die Entscheidungen bisher immer im Konsens-Verfahren gefällt wurden. Bis heute ist es bei einer Weiterentwicklung des Schengen-Acquis noch nie zu einer formellen Abstimmung gekommen. In jedem Fall wird die Schweiz aber auch als Schengen-Mitglied autonom und souverän darüber entscheiden, ob eine Weiterentwicklung des Schengen-Acquis übernommen werden soll oder nicht. Zu diesem Zweck hat sie eine *Übergangsfrist* von bis zu zwei Jahren ausgehandelt. Dies gibt der Schweiz genügend Zeit, die üblichen Gesetzgebungsverfahren einzuhalten (parlamentarische Debatten und Referendum). Die Übernahme erfolgt also nicht automatisch, sondern muss jedes Mal vom Schweizer Gesetzgeber genehmigt werden. Falls die Schweiz einen neuen Rechtsakt ablehnt, hätte sie im Rahmen eines Konsultationsmechanismus die Möglichkeit, alternative Lösungsvorschläge auf höchster,

ministerieller Ebene zu diskutieren. Sollte auf diese Weise keine Einigung erzielt werden, würde als ultima ratio die gesamte Zusammenarbeit aufgekündigt. Dieser Fall darf aber als sehr unrealistisch betrachtet werden.

- Was die Grenzkontrollen unter Schengen angeht, wird die Schweiz auch als Schengen-Mitglied ein effizientes Dispositiv von Personenkontrollen aufrecht erhalten können: An den Schweizer Grenzen werden *weiterhin Grenzwächter* stehen. Weil die Schweiz nicht Mitglied der EU-Zollunion ist, werden Warenkontrollen nach wie vor durchgeführt. Bei solchen Kontrollen werden auch weiterhin begleitend diejenigen Personen kontrolliert, welche Waren mitführen. Auch *warenunabhängige Personenkontrollen* an der Grenze werden weiterhin durchgeführt. Liegt ein polizeilicher Verdacht vor, sind Personenkontrollen an der Grenze auch im Schengenraum jederzeit möglich. Und anstelle der bisherigen statischen und vorhersehbaren Kontrollen an der Grenzlinie finden diese unter Schengen *mobil* im Landesinnern statt (z.B. im grenznahen rückwärtigen Raum aufgrund gezielter Lageanalysen). Die Schweiz setzt bereits heute 40% ihrer Grenzwächter mobil im grenznahen Raum ein, weil sie

dank des Überraschungseffekts wirksamer sind als statische Kontrollen an Grenzübergängen. Sie sehen: Personenkontrollen werden also auch bei Schengen weiterhin stattfinden. Sie werden – und dies ist der Hauptunterschied – effizienter sein, wenn die Schweizer Polizei und Grenzschutz Zugriff auf das Schengener Fahndungssystem SIS haben.

Das Schengener Abkommen bringt der Schweiz zudem noch folgende Vorteile:

- Der schweizerische Tourismus profitiert vom Schengener Einheitsvisum. „Schweiz Tourismus“ rechnet mit einer Zunahme von Gästen aus neuen Zukunftsmärkten wie beispielsweise China.**
- Eine grosse Erleichterung ergibt sich auch für in der Schweiz wohnhafte Staatsangehörige aus Drittstaaten, für welche die EU die Visumpflicht kennt. Ferienreisen in die Heimat wären fortan ohne teure Visa möglich.**

Meine Damen und Herren, die Bilateralen II sind Ausdruck konkreter Interessenpolitik unseres Landes. Sie stellen das

Optimum dessen dar, was derzeit auf dem bilateralen Weg im Verhältnis zu unserem wichtigsten Partner möglich ist. In einem Prozess des Gebens und Nehmens haben es die Verhandlungspartner verstanden, zu wichtigen Problemen Lösungen zu finden und damit einen Interessenausgleich zu schaffen.

Diese Abkommen bilden Teil einer umfassenden, konsequenten und auch solidarischen Europapolitik der Schweiz. Sie fügen sich an das Freihandelsabkommen, die Bilateralen I und deren Anpassung an die EU-Erweiterung.

Es geht darum, unsere Stellung in Europa mit den uns zur Verfügung stehenden Mitteln bestmöglich zu gestalten. Dazu gehören auch die Geschäfte, über die im kommenden Jahr voraussichtlich abgestimmt wird: Schengen/Dublin und, eventuell, die Anpassung des Freizügigkeitsabkommens. Ich bin überzeugt, dass gerade Sie, sehr geehrte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die aussenpolitische Bedeutung dieser Vorlagen einzuschätzen wissen. Ich bitte Sie bereits heute, auch bei dieser Gelegenheit von ihren politischen Rechten Gebrauch zu machen.

Mesdames et Messieurs, chers compatriotes,

Lors de sa séance d'hier, le Conseil des Suisses de l'étranger a débattu du développement des relations entre la Suisse et l'Union européenne. La prise de position de l'Organisation des Suisses de l'étranger qui a été adoptée par le Conseil des Suisses de l'étranger dans le cadre de l'actuelle procédure de consultation est nettement favorable à l'extension de la libre circulation des personnes et aux accords bilatéraux.

En tant que cheffe du DFAE, j'apprécie hautement le précieux soutien que votre association apporte à une Suisse ouverte sur le monde. En cas de référendum, j'espère donc pouvoir compter sur les voix des Suisses de l'étranger.

Je vous remercie de votre attention et forme tous mes vœux pour que ce 82e congrès des Suisses de l'étranger se déroule sous le signe de l'harmonie. Débattre de questions de haute politique n'est pas la seule raison d'être de vos rencontres annuelles. Elles sont aussi l'occasion pour vous de cultiver les liens amicaux qui vous unissent et vous ramènent toujours à notre patrie commune.