
Integrationsbericht 1988

Aus: Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988.

BBl. 1988 III, 131-132.

Die Nichtmitgliedschaft in der EG ist freilich nicht gleichzusetzen mit einem Verzicht auf Mitwirkung am europäischen Integrationsgeschehen. Die Chancen der Schweiz, in Europa auch unter komplexer gewordenen Umständen erfolgreich zu bestehen, sind recht gut. Eine zentrale Voraussetzung ist allerdings, dass wir uns noch stärker als bisher als europafähig erweisen und dass die Gemeinschaft weiterhin bereit ist, die Beziehungen zur Schweiz vertraglich auszubauen. In der Verbesserung der schweizerischen Europafähigkeit liegt ein wichtiger Schlüssel für die Bewältigung unserer Zukunft.

Europafähig sein heisst für uns zunächst überdurchschnittlich wettbewerbsfähig zu bleiben in Bezug auf unsere wirtschaftliche und technologische Leistungsfähigkeit, dies unter Wahrung der sozial- und umweltpolitischen Verantwortung. Eine im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Arbeitskapazität im Rahmen der Sozialpartnerschaft und des Arbeitsfriedens, die Fähigkeit der Unternehmen zur Eigenfinanzierung der Investitionen, eine hohe Forschungs- und Innovationsbereitschaft, ein sehr guter Ausbildungsstand unserer Bevölkerung sowie eine gut funktionierende Infrastruktur, namentlich im Bereich der Energieversorgung sowie des Transport- und Fernmeldewesens, sind die unverzichtbaren Trümpfe, die wir inskünftig noch zu fördern haben. Der Bundesrat unterstreicht deshalb die überragende Bedeutung günstiger interner Rahmenbedingungen für die Entfaltung einer gesunden, risikobereiten und innovativen Wirtschaft. Diese Bedingungen sind letztlich für die Bewältigung der neuen europäischen Herausforderungen wichtiger als eine fundamentale Neugestaltung unserer institutionellen Beziehungen zur EG: denn der Wettbewerb wird sich im Europäischen Wirtschaftsraum auf jeden Fall verschärfen. Die Bereitschaft, sich diesem schärferen Wettbewerb zu stellen, gleichviel ob innerhalb oder ausserhalb der EG, wird in allen Wirtschaftszweigen, nicht nur in der Industrieproduktion, eine zentrale Voraussetzung für den Zukunftserfolg unseres Landes in Europa darstellen.

Unsere Europafähigkeit und damit auch die Qualität des Produktionsstandorts und Arbeitsplatzes Schweiz wird aber auch massgeblich davon abhängen, wie weit es uns gelingt, unsere Rechtsetzung europafreundlich zu gestalten. Hier ist der Gesetzgeber, d.h. das Volk, das Parlament und die eidgenössischen und kantonalen Behörden, aufgefordert, die Auswirkungen schweizerischer Entscheide auf die europäischen Partner mitzubedenken. Unser Ziel muss sein, in Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung (und nur dort) eine grösstmögliche Vereinbarkeit unserer Rechtsvorschriften mit denjenigen unserer europäischen Partner zu sichern. In diesem Sinne hat der Bundesrat, einer Anregung des Nationalrats folgend, am 18. Mai dieses Jahres beschlossen, ein Europakapitel in die Botschaften an die eidgenössischen Räte und in die Anträge für Verordnungen einzuführen, in denen bei Rechtsvorlagen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen inskünftig geprüft werden soll, wieweit das geplante schweizerische Recht mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Es geht bei diesem Streben nach Parallelität nicht darum, das europäische Recht automatisch nachzuvollziehen, wohl aber darum, zu verhindern, dass ungewollt und unnötigerweise neue Rechtsunterschiede geschaffen werden, welche die grundsätzlich angestrebte gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene behindern. Dass das Streben nach Vereinbarkeit der Rechtsvorschriften auch den Verzicht beinhalten kann, schweizerische Sonderlösungen um jeden Preis durchsetzen zu wollen, versteht sich von selbst. Der Bundesrat ist sich in diesem Zusammenhang bewusst, dass es sich die Schweiz nicht länger leisten kann, in jenen wenigen Fällen, da die EG ein Interesse an der Ausgestaltung unserer Vorschriften hat, deren Wünsche aus innenpolitischen Sachzwängen beiseite zuschieben und dann zu erwarten, dieselbe EG werden uns in den zahlreichen Fällen entgegenkommen, da wir an der Ausgestaltung ihrer Rechtsordnung ein Interesse anmelden.

Aussenpolitischer Bericht 2000

Aus: Aussenpolitischer Bericht 2000.

Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt.

BBl. Nr. 6/2001, 261.

http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ap/d/ap_2000.pdf

Die Schweiz ist mit der Europäischen Union wirtschaftlich wie auch rechtlich eng verbunden. Das Europarecht dringt nicht nur durch die bestehenden Verträge, insbesondere das Freihandelsabkommen von 1972 und die bilateralen Verträge, ins schweizerische Recht ein. Das Europarecht wirkt sich auch in und durch die autonome Politik der Europakompatibilität aus, mit der die Gesetzgebung wenn immer möglich an die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts angepasst wird, um unnötige Hemmnisse beim Zutritt auf den EG Markt und damit für rund 80% aller Exporte zu vermeiden.

3.3.2.2 Die nächsten schweizerischen Schritte

Die nächsten Schritte auf dem Weg zum schweizerischen EU-Beitritt bestehen in der Vorbereitung der Verhandlungen, in der Reaktivierung des Beitrittsgesuchs und in der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen. Der genaue Fahrplan solcher Verhandlungen bleibt noch zu bestimmen. In der Parlamentsdebatte zur Stellung unseres Landes in Europa, die anlässlich der Beschlussfassung über die Volksinitiative "Ja zu Europa!" stattfand, hat der Bundesrat folgende Bedingungen für die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen formuliert:

Erstens müssen erste Erfahrungen mit der Umsetzung der sieben bilateralen Abkommen vorliegen. Zweitens gilt es, die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die Bereiche Föderalismus, Volksrechte, Regierungsorganisation, Finanzordnung, Wirtschafts- und Währungspolitik, Ausländer- und Migrationspolitik, Landwirtschaft sowie Aussen- und Sicherheitspolitik zu prüfen. Der Bundesrat beabsichtigt, die erforderlichen Abklärungen in der laufenden Legislaturperiode vorzunehmen. Er behält sich vor, wenn nötig entsprechende Reformvorschläge zu unterbreiten. Im Hinblick auf den Beitrittsprozess will der Bundesrat sodann die notwendigen Vorarbeiten einleiten, um die umfassende Integration der Schweiz in die EU durch geeignete Massnahmen zu erleichtern. Der Integrationsbericht 1999 weist auf verschiedene Hürden hin, die bei einzelnen Politikbereichen nach wie vor bestehen. Der Bundesrat ist bestrebt, in nächster Zeit die wirtschaftlichen Anpassungskosten zu minimieren, noch bestehende Spielräume zur Erweiterung und Modernisierung des Vertragsnetzes Schweiz-EU zu nutzen und - wo nötig - die Eurokompatibilität des schweizerischen Rechts und der schweizerischen Politik weiter zu stärken. Gleichzeitig gilt es auch zu verdeutlichen, welche Vorteile sich für die Schweiz als EU-Mitgliedstaat ergeben und welche Politiken unser Land als Mitglied der Union besser durchsetzen könnte.

Drittens schliesslich muss eine breite innenpolitische Unterstützung der bundesrätlichen Integrationspolitik vorhanden sein.

Diese drei Bedingungen führen den Bundesrat zum Schluss, dass EU-Beitrittsverhandlungen aller Voraussicht nach noch nicht in der laufenden Legislaturperiode aufgenommen werden. Der Bundesrat wird seinen Teil dazu beitragen, dass unser Land zu gegebener Zeit bereit sein wird, den Beitrittsentscheid zur Europäischen Union in Kenntnis aller Folgen zu treffen. Eine breite innenpolitische Vorbereitung soll es dem Bundesrat ermöglichen, spätestens in der nächsten Legislaturperiode die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU zu treffen.

Dieses Vorgehen bedeutet keineswegs, dass im Verhältnis zur EU ein Stillstand eintritt. Bei der erwähnten Erweiterung und Modernisierung des bilateralen Vertragsnetzes ist insbesondere an zwei Bereiche zu denken:

Erstens haben sich die Schweiz und die EU beim Abschluss der sieben bilateralen Abkommen darauf geeinigt, auf ausgewählten Gebieten zusätzliche Vereinbarungen anzustreben. (Im Vordergrund steht eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Statistik, Medien, Jugend,

Bildung und Umwelt, die allgemeine Liberalisierung der Dienstleistungen, eine Verbesserung des Marktzugangs für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte sowie die Regelung der Besteuerung von Pensionen ehemaliger EU-Bediensteter mit Wohnsitz in der Schweiz.)

Zweitens haben beide Seiten weitere Wünsche nach einem Ausbau der Zusammenarbeit. Ein wichtiges Anliegen der Schweiz betrifft die innere Sicherheit: Die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und die wirksame Zusammenarbeit im Asyl- und Polizeibereich erfordern zusätzlich zu den vertraglichen Vereinbarungen mit den Nachbarstaaten die direkte, vertraglich abgesicherte Zusammenarbeit mit dem Hauptakteur, nämlich der EU.

Die Union ihrerseits hat ihr Interesse an Verhandlungen über die Betrugsbekämpfung im Warenverkehr und über die Harmonisierung der Besteuerung von Kapitalerträgen (Zinsen) signalisiert.

3.3.2.3 Bedeutung der EU für die innere Sicherheit der Schweiz

Die Schweiz gehört wegen ihres bedeutenden Finanzplatzes, des föderalistischen Strafverfolgungssystems, der knappen Polizeimittel und des Abseitsstehens von wichtigen europäischen Institutionen zu den durch das organisierte Verbrechen besonders gefährdeten Staaten. Drittstaaten ausserhalb der EU werden vom Aufbau eines europäischen Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts bisher weitgehend ausgeschlossen, was die Position unseres Landes in diesem wichtigen Bereich deutlich schwächt. Vor allem die fehlende Teilnahme am europaweit wirksamen so genannten "Schengener Informationssystem" erweist sich zunehmend als problematisch.

Die Schweiz läuft dadurch Gefahr, zur Drehscheibe für die illegale Migration, das organisierte Verbrechen und den internationalen Terrorismus zu werden. Aus diesen Gründen besteht der aussenpolitische Schwerpunkt im Bereich der inneren Sicherheit im Ausbau und in der Vertiefung der Sicherheitskooperation mit den Nachbarstaaten, mit der Europäischen Union sowie im weiter gefassten europäischen beziehungsweise europahanen Interessenraum.

Die Annäherung der Schweiz an den entstehenden europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist das aussenpolitische Hauptziel im Bereich der inneren Sicherheit. Im Zentrum stehen eine umfassende Beteiligung der Schweiz am Schengener Recht, insbesondere der Zugang zum Schengener Informationssystem, sowie am Dubliner Erstasylabkommen und komplementär dazu die Mitwirkung am neu geschaffenen Fingerabdrucksystem "Eurodac".

Verhandlungen über diese und andere Interessengebiete werden aber nur dann erfolversprechend an die Hand genommen werden können, wenn ein ausgewogenes und gegenseitiges Interesse besteht.

Europabericht 2006

Aus: Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006.

BBl. Nr. 35/2005, Seiten 6815ff.

<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6815.pdf>

1. EINLEITUNG

1.1 Kontext

In seinem Bericht vom 25. Februar 2004 über die Legislaturplanung 2003–2007 hat der Bundesrat angekündigt, dass er eine Analyse über die Folgen eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union (EU) vorlegen würde. In Folge der Annahme von zwei Abstimmungsvorlagen mit direktem Bezug zu europapolitischen Themen durch das Stimmvolk (Assoziierung der Schweiz an die Abkommen von Schengen/Dublin am 5. Juni und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedstaaten der EU am 25. September 2005), hat der

Bundesrat am 26. Oktober 2005 eine der Europapolitik gewidmete Sondersitzung abgehalten, in welcher Bilanz gezogen und über die nächsten Schritte entschieden werden sollte. Unter anderem hat der Bundesrat im Rahmen dieses Treffens den der Bundesverwaltung erteilten Auftrag zur Verfassung eines Berichts bestätigt, welcher nicht nur einen allfälligen Beitritt, sondern sämtliche möglichen Vorgehensweisen zur Wahrung der schweizerischen Interessen gegenüber der EU umfassen sollte. Gleichzeitig hat er seinen Willen bekräftigt, die verfolgte bilaterale Zusammenarbeit – und somit die erfolgreiche Wahrung der Interessen der Schweiz – zu konkretisieren und zu konsolidieren. Beschlüsse, welche zukünftige politische Entscheidungen vorweg nehmen könnten, sollen jedoch keine gefällt werden. Aus diesem Grund hat der Bundesrat beschlossen, den europapolitischen Schwerpunkt auf die Fortsetzung der Ratifizierung der bilateralen Abkommen, die Leistung des schweizerischen Beitrages an die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU sowie auf Sondierungsgespräche zu einigen Themen von gemeinsamem Interesse im Hinblick auf zusätzliche Verhandlungen zu legen. Als Reaktion auf verschiedene parlamentarische Interventionen sprach er sich schliesslich gegen einen Rückzug des EU-Beitrittsgesuches der Schweiz aus. Dieses ist seit der Ablehnung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) durch das schweizerische Stimmvolk im Jahre 1992 eingefroren.

Der vorliegende Bericht erscheint sieben Jahre nach dem vorhergehenden Integrationsbericht von 1999. Die zwischenzeitlichen Entwicklungen in der Schweiz und der EU und deren Folgen für die schweizerische Europapolitik werden in die vorliegende Untersuchung einbezogen. Aus schweizerischer Sicht sind insbesondere die wachsende Interdependenz mit der EU und deren mittelbare und unmittelbare Folgen zu erwähnen. Diese umfassen unter anderem die Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an das Gemeinschaftsrecht (über bilaterale Abkommen oder auf autonome Weise), die Weiterverfolgung der internen wirtschaftlichen Reformen und schliesslich die Regelung der verschiedenen Probleme, welche regelmässig im Rahmen der Beziehungen zwischen der Schweiz und ihrer Hauptpartnerin auftreten. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Kontext die Genehmigung der bilateralen Abkommen I durch das Stimmvolk und die ersten damit gesammelten Erfahrungen, der Abschluss der bilateralen Abkommen II und die Genehmigung der Abkommen über die Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin sowie des Protokolls über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit durch den Souverän. Gegen das neue Osthilfegesetz, welches als gesetzliche Grundlage für den Beitrag der Schweiz an die Verminderung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU dienen wird, ist ein Referendum angekündigt worden. Seitens der EU sind insbesondere die Unterzeichnung und die Anwendung des Vertrages von Nizza, die Einführung der einheitlichen Währung, die Erweiterung auf zehn neue ost- und südeuropäische Staaten, die zahlreichen Entwicklungen im Bereich der inneren Sicherheit und der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie die Unterzeichnung des Verfassungsvertrages zu erwähnen. Wenngleich diese Entwicklungen zahlreich und wichtig sind, so schmälern sie doch nicht die Massgeblichkeit der früheren Berichte, insbesondere desjenigen von 1999, denn die Grundlagen der EU einerseits und die Beziehungen zwischen der Schweiz und dieser andererseits sind im Wesentlichen gleich geblieben.

1.2 Zweck

Der vorliegende Bericht bezweckt, die verschiedenen politischen Instrumente, welche der Schweiz im Rahmen ihrer Beziehungen zur EU zur Verfügung stehen, umfassend darzustellen. Sämtliche Analysen sollen dabei stets mit einem besonderen Fokus auf die Interessenwahrung erfolgen. Der vorliegende Bericht untersucht die Auswirkungen der Hauptinstrumente auf verschiedene für das schweizerische Modell charakteristische Schlüsselbereiche. Die Betonung liegt dabei klar auf den Instrumenten, womit die evolutive Natur der Beziehung zwischen der Schweiz und der EU hervor gehoben werden soll – eine Beziehung, die sich permanent an interne und externe Entwicklungen anpassen muss. Im Hinblick auf eine Debatte über die Zukunft der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und deren konkreten Ausgestaltung soll dieser Bericht daher als Referenzdokument und als Gesprächsgrundlage dienen. Dabei wird dem Aspekt der bestmöglichen Interessenwahrung besonderes Gewicht verliehen. Zudem soll der vorliegende Bericht die Beantwortung von parlamentarischen Interventionen ermöglichen. [...]

2. ALLGEMEINER RAHMEN UND ZIELE DER SCHWEIZERISCHEN EUROPAPOLITIK

2.1 *Aussenpolitik und Interessenwahrung*

Ziel der schweizerischen Aussenpolitik ist die Interessenwahrung. Interessen können materieller Art (Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit, Förderung von Wohlstand und Wirtschaftsinteressen etc.) oder ideeller Art sein (Stärkung des Völkerrechts, der Menschenrechte, der friedlichen Koexistenz der Völker etc.). Ausserdem ist die Aussenpolitik Ausdruck einer Verantwortung, die das Land als Mitglied der internationalen Gemeinschaft übernehmen muss.

Im Vorfeld der eingehenden Behandlung der schweizerischen Europapolitik und ihrer verschiedenen Instrumente ist es zweckmässig, einen Blick auf den allgemeineren Zusammenhang der Aussenpolitik zu werfen. Schliesslich sind die Ziele des Landes gegenüber der EU in die globaleren Ziele der Aussenpolitik einzubetten.

Die Aussenpolitik der Schweiz zielt nicht nur darauf ab, die Interessen des Landes zu wahren, sondern sie verinnerlicht auch die Verantwortung, welche die Schweiz als Mitglied der internationalen Gemeinschaft wahrzunehmen hat.

Die Wahrung der Interessen des Landes hat zwei Aspekte: die Wahrung der materiellen Interessen und diejenige der nationalen Werte bzw. der Ideale. Diese zwei Aspekte sind voneinander abhängig. Die Wahrung des einen ist nicht wirksam möglich, wenn vom anderen abgesehen wird. Wie die Artikel 54 und 101 der Bundesverfassung vorgeben, geht es für die Schweiz nicht nur darum, ihre Unabhängigkeit, ihre Wohlfahrt und Sicherheit sowie ihre wirtschaftlichen Interessen im Ausland zu wahren, sondern auch um die Förderung der Demokratie und der Menschenrechte. In dieser Hinsicht steht die Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes einer aktiven Politik in der europäischen und internationalen Umgebung nicht im Weg, sondern sie ist – ganz im Gegenteil – zur Verwirklichung unserer verfassungsrechtlich verankerten Ziele gewinnbringend zu nutzen.

Die Aussenpolitik zeichnet sich somit durch ihren umfassenden Charakter und ihre schnelle Anpassungsfähigkeit in einem sich dauernd verändernden Umfeld aus. In Zukunft wird es noch wichtiger sein, vernetzte Antworten auf komplexe Fragen zu geben und verschiedene neue Zusammenarbeitsformen zu entwickeln.

2.2 *Die Grundlagen der schweizerischen Europapolitik*

Die Europapolitik ist ein wesentlicher Bestandteil der Aussenpolitik. Sie ist eine Politik der Wahrung sowohl materieller als auch ideeller Interessen. Unter dem materiellen Gesichtspunkt besteht sie darin, die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen zwischen der Schweiz und der EU laufend zu verbessern, ohne jedoch künftige Entscheidungen zu präjudizieren. Das geschieht notwendigerweise durch die Verstärkung der Beziehungen mit der EU, bis anhin mittels bilateraler Abkommen. Dieser «bilaterale Weg» ermöglicht einerseits punktuell auftauchende Probleme zu lösen und andererseits in den gemeinsamen Interessensbereichen ein Netzwerk von Verträgen zu schaffen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt geniesst diese Politik die Unterstützung des schweizerischen Volks, wie die vergangenen Volksabstimmungen zeigen. Ausserdem ist die schweizerische Europapolitik durch Werte geprägt, welche sie mit der EU teilt, wie beispielsweise die Förderung der Menschenrechte, des Rechtsstaats oder der nachhaltigen Entwicklung. Sie widerspiegelt die Verantwortung der Schweiz gegenüber Europa: Weil die Schweiz mit ihren europäischen Nachbarn eine Schicksalsgemeinschaft bildet, engagiert sie sich seit langem zugunsten von Stabilität und Wohlstand des gesamten Kontinents. In der Vergangenheit ist die Diskussion über das Verhältnis der Schweiz zu internationalen Gremien oft über die Fragestellung der institutionellen Zugehörigkeit – Mitgliedschaft oder nicht – erfolgt, anstatt über den Ansatz pragmatischer Interessenwahrung. Der vorliegende Bericht versucht nun, eine Grundlage für die Debatte über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU aus interessenpolitischer Optik zu schaffen und die zur Verfügung stehenden Instrumente darzustellen.

Infolge ihrer geographischen Lage, ihrer sehr engen wirtschaftlichen, politischen, wissenschaftlichen und kulturellen Beziehungen, die sie mit der EU verbinden, stellt die Europapolitik für die Schweiz eine grosse Herausforderung dar. Deshalb bleibt die Wahrung und Entwicklung der engen und privilegierten Beziehungen zur EU, deren Beitrag zur politischen und

wirtschaftlichen Stabilität unverzichtbar ist, weiterhin die erste Priorität der schweizerischen Aussenpolitik.

Wie die Aussenpolitik im Allgemeinen, definiert sich die Europapolitik als Teil dieser Aussenpolitik sowohl auf der materiellen als auch auf der ideellen Ebene als eine Politik der Wahrung der schweizerischen Interessen gegenüber der EU.

Unter materiellen Gesichtspunkten besteht sie in der stetigen Verbesserung der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen, welche die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU prägen. Dies geschieht im Rahmen eines fortwährenden Prozesses, ohne zukünftige europapolitische Entscheidungen vorweg zu nehmen. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen erfordert verstärkte Beziehungen zur EU. Die Politik der Schweiz in Europa ist geprägt von Werten wie der Förderung des Rechtsstaates, der Demokratie, des Völkerrechts und der Menschenrechte, der Sicherheit und Stabilität in Europa und in der Welt, sowie der Wohlfahrt, der Solidarität und der nachhaltigen Entwicklung. Diese werden von der EU weitgehend geteilt.

Die Schweiz lebt in einer Schicksalsgemeinschaft mit ihren europäischen Nachbarn, und es ist in ihrem Interesse, dass diese einen gewissen Wohlstand geniessen und die nachbarlichen Beziehungen gut und verlässlich sind. Die Schweiz trägt seit langem mit Engagement und Beständigkeit zur Stabilität, Sicherheit und Wohlfahrt des Kontinents bei.

Der Abschluss von bilateralen Abkommen mit der EU hat massgeblich dazu beigetragen, diese Ziele zu verwirklichen. Dieses Vorgehen hat es einerseits erlaubt, auf pragmatische Weise die Probleme zu lösen, welche punktuell fast unweigerlich zwischen Nachbarn mit solch engen Beziehungen auftreten. Andererseits ermöglichte es, ein Netzwerk von Abkommen in Bereichen von beidseitigem Interesse zu flechten. Diese Politik geniesst gegenwärtig den Rückhalt des Schweizer Volkes, wie die zahlreichen Volksabstimmungen der letzten Jahre belegen.

In der Vergangenheit wurde die Diskussion über die Positionierung der Schweiz angesichts der internationalen und europäischen Annäherungen von einer zu hohen Gewichtung der Frage nach der institutionellen Zugehörigkeit verzerrt. Anstatt sich auf die Wahrung der Landesinteressen zu konzentrieren und die zur Verfügung stehenden Instrumente zu untersuchen, hat sich die Frage der Annäherung an eine internationale Organisation vor allem unter institutionellen Gesichtspunkten gestellt. Die heutige Welt erfordert jedoch die Überwindung dieser höchst symbolischen und subjektiven Frage der politischen Zugehörigkeit. In dieser Hinsicht ist der Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) beispielhaft. Die politische und institutionelle Debatte der 80er Jahre ist nach und nach einem pragmatischen Interessenwahrungsansatz gewichen und hat schliesslich zum vollen Beitritt der Schweiz zur UNO geführt. Die Erfahrungen zeigen denn auch, dass die Mitgliedschaft von Vorteil für das Land ist.

In diesem Geist versucht der vorliegende Bericht die «europäische Frage» zu versachlichen und die Debatte über das Verhältnis der Schweiz zur EU mit Blick auf diejenigen Instrumente anzuregen, die ihr zur besten Wahrung ihrer Interessen zur Verfügung stehen.

2.3 Die Instrumente der Europapolitik

Die Instrumente, welche der Schweiz im Rahmen ihrer Beziehungen zur EU zur Verfügung stehen, sind vielfältig,entwicklungsfähig und schliessen einander nicht aus. Sie können Etappen eines Prozesses bilden, dessen Ziel die zu jedem Zeitpunkt bestmögliche Interessenwahrung ist. Die Hauptinstrumente werden nachfolgend beschrieben: Die Anpassung des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht garantiert die Eurokompatibilität einheimischer Güter und Dienstleistungen, was für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen von grösster Bedeutung ist. Sie rechtfertigt sich aber nicht in allen Fällen: In der Steuer- oder Aussenpolitik kann die Schweiz ein Interesse daran haben, einen anderen Kurs als die EU zu fahren. Die bilaterale Zusammenarbeit beinhaltet die Verwaltung und Aktualisierung der bestehenden Abkommen mit der Absicht, das Vertragswerk entsprechend den Erfahrungen und Bedürfnissen kontinuierlich anzupassen. Die Neuverhandlung einzelner bestehender Abkommen ist in diesem Rahmen möglich, beispielsweise um die Teilnahme an Folgeprogrammen der EU zu gewährleisten. Verhandlungen in neuen Bereichen können zwischen der Schweiz und der EU jederzeit eröffnet werden, sofern ein gegenseitiges Interesse besteht. Zurzeit laufen exploratorische Gespräche zu neuen Themen wie Elektrizität, geschützte Herkunftsbezeichnungen (AOC), Satellitennavigationssystem Galileo oder Gesundheitswesen. Im Agrar- und Lebensmittelbereich prüft die Schweiz zurzeit die Wünschbarkeit und Machbarkeit eines Freihandelsabkommens. Eine Zollunion stellt ebenfalls ein mögliches Instrument dar: Diese hätte

die vollständige Aufhebung der Zölle und der Warenkontrollen an der Grenze sowie damit verbundene Kosteneinsparungen zur Folge. Die Schweiz würde dabei jedoch ihre Autonomie in der Wirtschaftsaussenpolitik verlieren und müsste den im Durchschnitt höheren EU-Zolltarif gegenüber Drittstaaten anwenden. Weiter könnte die Schweiz eine Verbesserung des institutionellen Rahmens anstreben, beispielsweise in Form eines Rahmenabkommens. Dessen Mehrwert müsste darin bestehen, die Verwaltung und Koordination der zahlreichen Abkommen mit der EU sowie der entsprechenden Gemischten Ausschüsse zu vereinfachen. Zur Verstärkung des politischen Dialogs und als Plattform für die Entwicklung der künftigen Beziehungen könnte auch eine bilaterale Assoziation mit der EU in Betracht gezogen werden. Als Form der multilateralen Kooperation würde ein Schweizer Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) die verstärkte Integration in den europäischen Markt ermöglichen. Die Schweiz würde die vier Freiheiten des Binnenmarkts und den zu deren Umsetzung nötigen Teil des EU-Rechts übernehmen, ebenso die damit verbundenen horizontalen und flankierenden Politiken. Ein EWR-Abkommen würde jedoch keine Zollunion, keine Währungsunion und auch keine Übernahme der gemeinsamen Handels- oder Agrarpolitik implizieren. Das vom Europäischen Parlament vorgelegte Projekt «EWR II» böte die Möglichkeit, Staaten, die kurzfristig nicht der EU beitreten können oder dies nicht wünschen, zu unterschiedlichen Graden einzubinden («variable Geometrie»). Innerhalb der EU bestehen zudem Formen der differenzierten Integration, d.h. Formen der Zusammenarbeit, an denen sich (noch) nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen (z.B. in den Bereichen innere Sicherheit [Schengen], Währungsunion oder Verteidigungspolitik). Der EU-Beitritt schliesslich würde erlauben, mit vollen Rechten in den Institutionen sowie an den Entscheidungsprozessen der EU teilzunehmen. Gegenstand von Beitrittsverhandlungen waren bis heute immer nur die Modalitäten der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts (Acquis communautaire) bzw. die Bestimmung von Übergangsfristen.

2.3.1 Einleitung

Die Schweiz verfügt über mehrere Instrumente zur Regelung ihrer Beziehungen zur EU. Deren Erfolg hängt jedoch vom Willen der EU ab, diese in Erwägung zu ziehen. Die verschiedenen möglichen Zusammenarbeitsformen werden nachfolgend aufgezählt und veranschaulicht. Kapitel 4 analysiert die Hauptinstrumente und deren Auswirkungen auf unterschiedliche Schlüsselbereiche. Die zur Auswahl stehenden Instrumente sind jedoch nicht starr. Die bedeutenden und ständigen Entwicklungen, welche die EU und in weniger starkem Ausmass auch die Schweiz durchlaufen, bedingen ebenfalls eine wandelnde Beziehungspflege. Die Instrumente sind folglich entwicklungsfähig, und neue, noch nicht erprobte Beziehungsmöglichkeiten könnten entstehen. Die verfügbaren Instrumente dürfen auch nicht in Widerspruch zueinander gesehen werden. Sie schliessen sich nicht aus und sind auch als Etappen eines fortwährenden Prozesses anzusehen, dessen Ziel letztlich ist, zu jedem Zeitpunkt diejenige Lösung zu finden, die der Schweiz erlaubt, ihre Interessen am besten zu wahren.

2.3.2 Anpassungen des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht

Am 3. Februar 1988 sowie am 18. Mai 1988 beschloss der Bundesrat, die Botschaften an die eidgenössischen Räte und die Bundesrats-Anträge für die Verordnungen jeweils mit einem Europakapitel zu versehen, das die Resultate der so genannten Europaverträglichkeitsprüfung aufweisen soll. Die Anpassung des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht – als Resultat dieser Überprüfung – kann autonom oder vertraglich erfolgen:

Der so genannte autonome Nachvollzug wird dort angestrebt, wo wirtschaftliche Interessen (Wettbewerbsfähigkeit) es erfordern oder rechtfertigen. Da die Europäische Gemeinschaft (EG) grundsätzlich nur Produkte auf ihrem Markt erlaubt, die nach den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts oder allenfalls nach gleichwertigen Vorschriften hergestellt wurden, hängt die Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandortes und Arbeitsplatzes Schweiz massgeblich davon ab, dass unser Recht europakompatibel ist. Neben dem traditionellen Bereich des Warenverkehrs oder im Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (Art. 4 Abs. 2 THG) gewinnt die europakompatible Rechtsgestaltung auch in anderen Bereichen an Bedeutung. So erfuhr insbesondere Anwaltsgesetz, Heilmittelgesetz, Luftfahrtgesetz, Gleichstellungsgesetz, Binnenmarktgesetz, Nationalbankgesetz und Anlagefondsgesetz eine europakompatible Anpassung. Auch die Bestimmungen zu

Freisetzungsversuchen und Inverkehrbringen für gentechnisch veränderte Organismen und nun neu das Patentrecht (Biotechnologie-Richtlinie 98/44/EG) und Urheberrecht sowie die Bestimmungen zur Produktsicherheit liessen sich von geltenden Regelungen auf EU-Ebene inspirieren – ohne diese jedoch «eins-zu-eins» zu übernehmen. Vielmehr folgt die Übernahme klar den schweizerischen Interessen.

In diesem Sinne hat die Schweiz auch in ihren Verträgen mit der EU Gemeinschaftsrechtserlasse (Verordnungen, Richtlinien, aber auch EuGH-Rechtsprechung) übernommen. Diese Abkommen sehen jedoch keine völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz vor, die künftige EU-Gesetzgebung (oder die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, EuGH) systematisch nachzuvollziehen oder zu übernehmen. In Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung versucht der Bundesrat deshalb sicherzustellen, dass keine unüberlegte und unbegründete Abweichung zwischen der Schweizer Rechtsordnung und dem Gemeinschaftsrecht entsteht. Dieser Grundsatz gilt nur, insofern er den Interessen der Schweiz nützt. In gewissen Bereichen, etwa in der Fiskal-, Agrar- oder der Aussenpolitik, aber auch in Bereichen des Binnenmarktes, erfährt das schweizerische Recht keine Angleichung an das Gemeinschaftsrecht. Hier verfolgt die Schweiz eine autonome Politik, z.B. im Hinblick auf den tiefen Mehrwertsteuersatz.

Die Harmonisierung mit dem Gemeinschaftsrecht erfolgt, wie bereits erwähnt, vielfach aus wirtschaftlichen Gründen, um den Zugang zum Binnenmarkt zu erleichtern. Ein weiterer Grund zur Anpassung liegt in der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft, etwa bei notwendigen Liberalisierungen. In vielen Fällen können die Erleichterungen allerdings nur durch bilaterale Abkommen mit der EG, d.h. gegenseitig rechtlich abgesichert werden. Der Erlass europakompatiblen Rechts kann Diskriminierungen im Verhältnis zu den EU-Staaten mildern, nicht aber beseitigen. Nur mittels Abkommen kann die Brücke geschlagen und damit sichergestellt werden, dass Erleichterungen beim Austausch von Waren und Dienstleistungen sowie beim Personenverkehr gegenseitig gewährt werden. Konkret heisst dies, dass wo immer möglich eine Anpassung an Gemeinschaftsrecht nicht autonom, sondern vertraglich erfolgen sollte. Je dichter das Vertragsnetz Schweiz-EG wird, desto bedeutender wird auch das Interesse an Rechtssicherheit. Als Instrument der Europapolitik hat die Anpassung des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht daher koordiniert und kohärent zu erfolgen.

2.3.3 Umsetzung und Anpassung der bestehenden Abkommen

Die Beziehungen, welche die Schweiz und die EU gegenwärtig unterhalten, bestehen in der so genannten bilateralen Zusammenarbeit. Diese Politik bedingt die Überwachung der Anwendung der bestehenden Abkommen, deren Weiterentwicklung und die Verwaltung der üblichen Angelegenheiten, die sich daraus ergeben. Sie kann ebenfalls zusätzliche Verhandlungen im Rahmen der Weiterentwicklung der bestehenden Abkommen einschliessen, um z.B. die Teilnahme an bestimmten Programmen sicherzustellen.

Das mittlerweile beträchtliche Vertragsnetz zwischen der Schweiz und der EU umfasst etwa zwanzig bilaterale Hauptabkommen und etwa hundert Sekundärabkommen. Die meisten der Hauptabkommen haben gemischte Ausschüsse geschaffen, die mit der Überwachung der Anwendung und den Anpassungen der Abkommen betraut sind. Diese gemischten Ausschüsse setzen sich einerseits aus Mitgliedern der Bundesverwaltung als Vertretern der sachlich betroffenen Ämter und Vertretern der Kantone für die in ihren Kompetenzbereich fallenden Themen sowie andererseits aus Vertretern der EG zusammen. Sie treffen sich in regelmässigen Zeitabständen, um Bilanz über den Stand der Dinge zu ziehen und um gegebenenfalls die notwendigen Anpassungen des Abkommens vorzunehmen. Bei dieser Gelegenheit werden regelmässig neue Gemeinschaftserlasse übernommen, wobei diese Übernahme von den Parteien einstimmig und ohne Automatismus beschlossen wird. In der Regel handelt es sich hierbei um technische Anpassungen, manchmal jedoch auch um wesentlichere Entwicklungen (vgl. Ziff. 3.1.2.2).

Neben der Überwachung der Anwendung der Abkommen und der verschiedenen gesetzgeberischen Anpassungen beinhaltet die Verwaltung der Abkommen auch die Beilegung verschiedener Probleme, die in diesem Rahmen auftreten können. Diesbezüglich kann beispielsweise die von der EU kürzlich durch eine Revision ihres Zollkodexes und die Einführung einer Voranmeldepflicht (gemeinhin «24 Stunden- Regel» genannt) geschaffene Problematik erwähnt werden, wonach jede Ausfuhr von Waren in die EU im Voraus angekündigt werden sollte – eine Massnahme, die im Fall der Schweiz schwer wiegende Verkehrsstaus an den Grenzen und

grosse wirtschaftliche Verluste bewirken würde. Für die Schweiz geht es daher darum, mit der EU eine Lösung auszuhandeln, die gewährleistet, dass der grenzüberschreitende Warenverkehr sich weiterhin ohne Behinderung abwickeln kann. Und erst kürzlich hat sich die Europäische Kommission im Zusammenhang mit bestimmten auf Unternehmen anwendbaren kantonalen Steuerregelungen auf das Freihandelsabkommen von 1972 berufen und vorgebracht, dass diese Regelungen mit dem Abkommen unvereinbare wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfen darstellen könnten.

Manchmal muss die Schweiz auch Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung von neuen Gemeinschaftsregelungen in der EU lösen, die indirekt den Handel mit schweizerischen Produkten beeinträchtigen können. Als Beispiel können die kürzlich in Kraft getretenen neuen EU-Regelungen betreffend Lebensmittelhygiene und -sicherheit genannt werden. Die Schweiz will diese Änderungen in einen Anhang des bestehenden Abkommens über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen integrieren, damit ihre für die Ausfuhr bestimmte Produktion (insbesondere Milchprodukte) nicht übergangen wird. Es können weitere Beispiele angeführt werden, wie etwa die Teilnahme der Schweiz an verschiedenen Gemeinschaftsprogrammen wie denjenigen über die Forschung oder MEDIA. Die Erneuerung der Programme führt zu Neuverhandlungen über die schweizerische Teilnahme, was Verzögerungen der Beteiligung an diesen Instrumenten nach sich ziehen kann. Dasselbe wird für die zukünftige Teilnahme der Schweiz an den Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen gelten.