

## Vorwort

Die Schweiz in ihrem Verhältnis zur Europäischen Union ist ein nachgerade zeitlos gewordener Gegenstand im Spektrum des politischen und wissenschaftlichen Nachdenkens über die europäische Integration. Denn die Schweiz, bewährtes Vorbild des gedeihlichen kulturübergreifenden Zusammenwirkens in der Mitte Europas, ist ein europäischer Sonderfall. Während die Europäische Union mit zahlreichen Erweiterungswünschen ringt, nimmt die Schweiz auch nach einem halben Jahrhundert der organisierten europäischen Gemeinschaftsbildung nicht als gestaltendes Mitglied an dieser Entwicklung teil.

Die Ausgangslage zu Beginn des 21. Jahrhunderts kennzeichnet insoweit eine wechselseitige Herausforderung. Zum einen: Wenn ein bewährtes Gemeinwesen wie die Schweiz nicht an der Europäischen Union teilnimmt, so muss dies den Mitgliedstaaten der Union Anlass zur Selbstprüfung sein, ob nicht eine spezifische Schweizer Interessenlage dafür ausschlaggebend ist, sondern es Webfehler in der Konstruktion des Zusammenwirkens der Union gibt, die aus der Erfahrung der Schweiz scharfsichtig wahrgenommen werden und die Vorsicht der Schweiz erklären. Zum anderen: Wenn die dynamische Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften seit mehr als vier Jahrzehnten immer neue Beitrittsbemühungen angrenzender Staaten und nachgerade einen Beitrittssog hervorruft, so kann dies naturgemäß auch die Schweizer Aufmerksamkeit für die Europäische Union weder ökonomisch noch politisch noch rechtlich unberührt lassen, zumal ein Beitrittsgesuch der Schweiz seitens der Antragstellerin ruht.

Im Hinblick auf die *Rechtsordnung* befasst sich die Schweizer Rechtswissenschaft schon seit langer Zeit breitflächig mit dem „Einfluss des europäischen Rechts auf die Schweiz“, wie dies im Titel und Inhalt einer umfangreichen Festschrift mit 51 Beiträgen für *Roger Zäch* aus dem Jahre 1999 beispielhaft zum Ausdruck kam. Der sogenannte „autonome Nachvollzug“ ist zu einem begrifflichen Synonym für selektive Teilnahme ohne mitgliedschaftliche Beteiligung geworden, deren Auswirkungen auf die Schweizer Rechtsordnung vielfältig sind. Im Hinblick auf die *ökonomische* Entwicklung sind das Freihandelsabkommen und die beiden Bilateralen Ausdruck einer positiven Schweizer Einschätzung der Beteiligung am großen europäischen Wirtschaftsraum, ohne dass sie aber den Status der Mitgliedschaft im europäischen Wirtschaftsraum oder der Vollmitgliedschaft im Binnenmarkt erreichen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des dadurch vermittelten europäischen Sonderstatus unter Offenhaltung besonderer Drittlandsbeziehungen sind folgerichtig Gegenstand laufender ökonomischer Beobachtung. Im Hinblick auf die *politischen* Implikationen ist bekannt, dass diese seit Jahren intensiv die Schweizer Öffentlichkeit und den Schweizer Bundesrat beschäftigen. So kommentierte die Neue Zürcher Zeitung in

ihrer Online-Ausgabe vom 28.6.2006 den Europabericht 2006 des Bundesrats als „Eine Europapolitik aller Möglichkeiten“ und teilte mit, dass „der Bundesrat in seiner Europapolitik sich nicht auf eine einseitige Strategie festlegen, sondern dynamisch ganz unterschiedliche Instrumente anwenden (will), je nachdem wie sich auch Europa verändert“ und zitiert die Bundesrätin *Micheline Calmy-Rey* und den Bundesrat *Joseph Deiss*, die der Sache nach ein Entweder-Oder in der Europapolitik, ein Ja oder Nein zum bilateralen Weg oder zu einem Vollbeitritt als eine ungebührliche Verkürzung der europapolitischen Möglichkeiten der Schweiz bezeichnen. Ein derartiger Ansatz enthält viele Optionen, soweit die Europäische Union und deren Mitgliedstaaten dafür zu gewinnen sind: die Fortsetzung des bilateralen Segmentpfades, die Verdichtung zu einer Zollunion (wie sie zwischen EG und der Türkei abgeschlossen wurde), die Vereinbarung eines „EWR minus“ als eines weiteren Typus differenzierter Integration außerhalb einer Mitgliedschaft, den Gedanken eines „EWR plus“ oder gar den Vollbeitritt.

Das Spektrum dieser Fragen war Gegenstand der Achten Gemeinsamen Tagung der interdisziplinären Vereinigungen zur Erforschung der Europäische Integration in Deutschland (AEI), der Schweiz (ECSA-Suisse) und Österreich (ECSA-Austria), die am 30. Juni und 1. Juli 2006 im Internationalen Wissenschaftsforum der Universität Heidelberg stattfand. Die Lokation erinnerte die Teilnehmer daran, dass an der Heidelberger Juristischen Fakultät Ende des 19. Jahrhunderts *Johann Caspar Bluntschli* wirkte, der, aus Zürich stammend, weitreichende Gestaltungsvorschläge zur „Organisation des europäischen Staatenvereins“ entwickelte. Die Durchführung der Tagung wurde ermöglicht durch die großzügige Förderung seitens der Europäischen Kommission und des Schweizer Integrationsbüros.

Der vorliegende Band enthält die zur Veröffentlichung bearbeiteten Texte der vierzehn Vorträge der Heidelberger Tagung. Hiervon befassen sich fünf Beiträge mit den Grundlagen des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (*Tobler, Cottier/Liechti, Breuss, Markwalder Bär, Steppacher*), fünf mit Einzelfragen des bilateralen Verhältnisses (*Kaddous, Oesch, Senti, Kux, Zäch*) und vier mit den Perspektiven (*Schneider, Calliess, Lavenex/Lehmkuhl/Wichmann, Müller-Graff*). Ein Tagungsbericht von *Baudisch/Gäbler* ist in *integration* Heft 1/2007 veröffentlicht. Für die verlässliche Besorgung der Druckvorbereitungsaufgaben gebührt Herrn Wiss. Ang. *Ilja Baudisch* (Heidelberg) der Dank der Herausgeber.

Bern/Heidelberg/Wien, im April 2007

Thomas Cottier

Peter-Christian Müller-Graff

Fritz Breuss

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

### **Teil 1: Grundlagen**

Der Acquis der rechtlichen Verbindung der Schweiz zur EG und EU –  
Eine unsichere Größe?  
*Christa Tobler* 11

Schweizer Spezifika: Direkte Demokratie, Konkordanz, Föderalismus  
und Neutralität als politische Gestaltungsfaktoren  
*Thomas Cottier / Rachel Liechti* 39

Österreich und Schweiz – Ökonomische Erfahrungen mit und ohne  
Mitgliedschaft in der Europäischen Union  
*Fritz Breuss* 63

Die europapolitischen Optionen der Schweiz  
*Christa Markwalder Bär* 111

Naher fremder Nachbar Schweiz. Szenarien der Schweizpolitik der  
Europäischen Union  
*Burkard Steppacher* 131

### **Teil 2: Einzelfragen des bilateralen Verhältnisses**

L'Accord CH-UE sur la libre circulation des personnes et  
l'ordre juridique suisse  
*Christine Kaddous* 153

Die Umsetzung der bilateralen Abkommen in den Kantonen  
*Stephan Kux* 169

Querverbindungen bzw. „Harmonisierung“ des schweizerischen mit dem europäischen Kartellrecht <i>Roger Zäch</i>	183
Regionale Integration Schweiz – Europäische Union und die Welthandelsorganisation (WTO) <i>Matthias Oesch</i>	207
Die Schweizer Agraraußenhandelspolitik im Spannungsfeld zwischen WTO und EU <i>Richard Senti</i>	247
<b>Teil 3: Perspektiven</b>	
Die Eidgenossenschaft als Vorbild und Leitbild für die Einigung Europas <i>Heinrich Schneider</i>	261
Die Privilegierte Partnerschaft der Schweiz als Modell für die Erweiterungsfrage der EU <i>Christian Calliess</i>	283
Flexible Integration von Drittstaaten im Vergleich. Ein konzeptueller Rahmen <i>Sandra Lavenex / Dirk Lehmkuhl / Nicole Wichmann</i>	307
Das Autonomieparadox der Schweiz in der Europäischen Integration – Eine Schlussbetrachtung <i>Peter-Christian Müller-Graff</i>	331
Verzeichnis der Autoren und Herausgeber	335

## Teil 1: Grundlagen



## Der Acquis der rechtlichen Verbindung der Schweiz zur EG und EU – Eine unsichere Größe?

*Christa Tobler*

### *A. Einleitung*

Drei Jahrzehnte nach dem Inkrafttreten des Freihandelsabkommens von 1972<sup>1</sup> und einige Jahre nach dem Inkrafttreten der sog. Bilateralen I<sup>2</sup> ist es in wichtigen Punkten undeutlicher denn je, was genau der Acquis der rechtlichen Verbindung der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft (EG) und Europäischen Union (EU) beinhaltet. – Dies ist die These des vorliegenden Beitrages, die im Folgenden mit einigen ausgewählten Beispielen belegt werden soll.

Vorab sei daran erinnert, dass sich die Schweiz bisher nicht zur Mitgliedschaft bei den Europäischen Gemeinschaften bzw. bei der EU hat entschließen können. Als die drei Europäischen Gemeinschaften<sup>3</sup> gegründet wurden, beteiligte sich die Schweiz nicht, sondern agierte stattdessen als Gründungsmitglied im integrationstechnisch gesehen viel weniger ehrgeizigen Alternativprojekt der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).<sup>4</sup> Im Jahr 1961 stellte sie bei der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ein Assoziationsgesuch, das aber ohne Erfolg blieb.<sup>5</sup> Drei Jahrzehnte und mehrere Erweiterungsrounden der Europäischen Gemeinschaften (EG)<sup>6</sup> später deponierte der Bundesrat im Mai 1992 in Brüssel ein Beitrittsgesuch, das aber im Folgenden von innenpolitischen Entwicklungen blockiert wurde: noch im selben Jahr scheiterte der Versuch einer Annäherung an die Gemeinschaften in der Form der Mitgliedschaft beim Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) an einer Volksabstimmung.<sup>7</sup> Dasselbe Schicksal ereilte im Jahr 2001 die Volksinitiative „Ja zu Europa“, welche die sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erwirken

1 Siehe im folgenden Abschnitt.

2 Auch dazu unten, im folgenden Abschnitt.

3 Nämlich die Europäische Kohle- und Stahlgemeinschaft oder Montanunion (1951, in Kraft vom 23. Juli 1952 bis zum 23. Juli 2002), die Europäische Gemeinschaft für Atomenergie oder Euratom und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die später in „Europäische Gemeinschaft“ (EG) umbenannt wurde (beide 1957, in Kraft seit 1. Januar 1958).

4 Das Abkommen über die EFTA (European Free Trade Association) wurde im Jahr 1960 unterzeichnet. Im Jahr 2001 wurde es revidiert und inhaltlich erweitert.

5 Dazu Laurent Goetschel, *Switzerland and European Integration: Change Through Distance*, *European Foreign Affairs Review* 2003, 313-330, S. 315.

6 Die Abkürzung EG bezeichnet nicht nur die Europäischen Gemeinschaften in ihrer Gesamtheit, sondern auch die dritte dieser Gemeinschaften; siehe oben FN 3.

7 Ablehnende Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992.

wollte. Heute liegt das Beitrittsersuch auf Eis, und der EU-Beitritt ist in der offiziellen Sicht der Schweiz nur noch eine „längerfristige Option“<sup>8</sup> – wobei die Ausübung dieser Option angesichts der dynamischen Entwicklung der Union je länger desto schwieriger werden dürfte.<sup>9</sup>

In dieser Situation verfolgt die Schweiz einstweilen weiter den bereits in den 1950er Jahren eingeschlagenen sog. „bilateralen Weg“. Die wissenschaftliche Literatur spricht von „differenzieller und schrittweiser Integration“<sup>10</sup> bzw. von „integration without membership“.<sup>11</sup> Seitens der EU ist dieser Weg bisher akzeptiert worden, wenn auch manchmal nur zähneknirschend. Die Europäische Kommission nannte die Schweiz noch vor kurzem im durchaus positiven Sinne einen „Sonderfall“<sup>12</sup> – und nahm damit ein Stichwort auf, das in der Selbsteinschätzung der Schweiz traditionell eine große Rolle spielt.<sup>13</sup> Seither sind ihre Verlautbarungen aber merklich kritischer geworden<sup>14</sup> und scheint die Bereitschaft zu Sonderlösungen für die Schweiz

8 Europabericht 2006, BBl. 2006, S. 6982, basierend auf den Beschlüssen des Bundesrates über die zentralen Grundsätze seiner Europapolitik in der Sitzung vom 26. Oktober 2005. Der Europabericht äußert sich ausführlich zu den Auswirkungen eines EU-Beitritts durch die Schweiz (S. 6940ff.). In der wissenschaftlichen Literatur siehe etwa Thomas Fleiner-Gerster, Sind die politischen Institutionen der Schweiz europafähig? in: Pierre Tercier/Paul Volken/Nicolas Michel (Hrsg.), *Aspects du droit européen. Beiträge zum europäischen Recht*, (Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1993), Freiburg: Universitätsverlag Freiburg Schweiz 1993, 1-19; Astrid Epiney/Karine Siegwart/Michael Cottier/Nora Refaail, *Schweizerische Demokratie und Europäische Union. Zur demokratischen Legitimation in der Europäischen Union und den Implikationen eines EU-Beitritts der Schweiz für die schweizerische Demokratie*, Bern: Stämpfli 1998; Thomas Cottier/Alwin R. Kopse (Hrsg.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen/L'Adhésion de la Suisse à l'Union Européenne. Enjeux et conséquences*, Zürich: Schulthess 1998; Daniel Thürer, *Verfassungsfragen rund um einen möglichen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union*, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 2005, 21-51.

9 Emmert hat die EU schon vor einigen Jahren zutreffend als „moving target“ beschrieben; Frank Emmert, *Switzerland and the EU: Partners, for Better or for Worse*, *European Foreign Affairs Review* 1998, 367-398, S. 396.

10 Thomas Cottier/Rachel Liechti, *Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union: Eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration*, *Basler Schriften zur europäischen Integration* Nr. 81, Basel: EuropaInstitut der Universität Basel 2006, S. 5-40.

11 Marius Vahl/Nina Grolimund, *Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*, Brussels: Centre for European Policy Studies 2006.

12 So die Kommission noch im Sommer 2005 auf ihrer External Relations-Website. Unter dem Titel „EU relations with Switzerland: a special case“ schrieb sie hier weiter, die schweizerische Regierung habe trotz der Ablehnung des EWR durch das Stimmvolk das langfristige Ziel der Integration in die EU nicht aufgegeben und zu diesem Zweck das Integrationsbüro eingerichtet; <[http://www.europa.eu.int/comm\\_external\\_relations/switzerland.intro.index.htm](http://www.europa.eu.int/comm_external_relations/switzerland.intro.index.htm)> (nicht mehr verfügbar, Ausdruck im Besitz der Autorin).

13 Vgl. dazu auch Vahl/Grolimund (FN 11), S. 110 ff., zum Stichwort „A unique Swiss model?“.

14 Heute steht im Internet an derselben Stelle, die Schweiz sei die zweitgrößte Handelspartnerin der EU und ziele seit der Ablehnung des EWR auf „obtaining a similar access to the Internal Market through the negotiation of bilateral sector agreements, while at the same time maintaining comparative advantages like bank secrecy, favourable tax regimes and less stringent competition laws“; <[http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/switzerland/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/switzerland/intro/index.htm)>.

allmählich zu erlahmen.<sup>15</sup> Kritik gegenüber dem bilateralen Weg wird allerdings auch in der Schweiz geäußert, sei es in der öffentlichen Diskussion<sup>16</sup> oder im wissenschaftlichen Schrifttum.<sup>17</sup>

Im Folgenden werden die wichtigsten Eckpfeiler des bilateralen Acquis, also der vertraglichen<sup>18</sup> Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz, in knapper Form dargestellt. Diese Ausführungen bilden den Hintergrund der anschließend zu erörternden Beispiele für die eingangs erwähnte These.

### *B. Der Bestand der rechtlichen Verbindung Schweiz – EG/EU: Übersicht*

Die vertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften sowie später der EU lassen sich mit Łazowski<sup>19</sup> in drei Phasen unterteilen, nämlich von 1956-1972, von 1972-1993 sowie ab 1993 (wobei in der Schweiz die erste Phase manchmal noch nicht zum „bilateralen Weg“ gezählt

15 So jedenfalls die NZZ in ihrem Kommentar zur Aussage von Kommissionspräsident Barroso anlässlich eines Besuches von Bundespräsident Leuenberger im Juli 2006, dem Anliegen der Reduktion des im Rahmen der bilateralen Beziehungen entstehenden Verwaltungsaufwandes könne am besten durch den EWR-Beitritt oder ein Assoziationsabkommen Rechnung getragen werden; Neue Zürcher Zeitung vom 11. Juli 2006, Die Harmonie in Brüssel im Vordergrund. Besuch Bundespräsident Leuenbergers bei der EU-Kommission.

16 Dazu z.B. Neue Zürcher Zeitung vom 27. November 2002, Verpasste Chancen des Alleingangs. Ein „verlorenes“ Jahrzehnt der Schweiz (über eine Studie der Stiftung Avenir Suisse zu diesem Thema); Franz Blankart, Zwölf Jahre Nachteile, NZZ am Sonntag vom 21. März 2004; Dieter Freiburghaus, Ist der Bilateralismus am Ende? In den Hauptbereichen Lösungen mit der EU gefunden, Neue Zürcher Zeitung vom 28. Mai 2004; Neue Zürcher Zeitung vom 1./2. April 2006, Störungsanfälliger Bilateralismus sowie Neue Zürcher Zeitung vom 10. Juli 2006, Das Verhältnis der Schweiz zur EU im Wandel. Gefahr der Selbstüberschätzung bei stetig schwächerer Stellung.

17 Dazu zwei Beispiele: Jaag spricht von einer Notlösung, die wegen ihrer faktischen Auswirkungen auf die Souveränität der Schweiz fragwürdig ist; Tobias Jaag, Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Eine Bestandesaufnahme nach der Zustimmung zu den sektoriellen Abkommen von 1999, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 2000, 223-252, S. 251. Nach Cottier/Liechti (FN 10) ist die Schweiz durch den bilateralen Weg zu einem der EU „zugewandten Ort“ geworden. Dieser Ausdruck bezeichnete in der Alten Eidgenossenschaft die relativ rechtlose Stellung der Untertanengebiete.

18 Zu wirtschaftswissenschaftlichen Aspekten siehe etwa Aymo Brunetti/Markus Jaggi/Rolf Weder, Die Schweiz in der europapolitischen Zwickmühle, Zürich: NZZ Verlag 1999; Michael Ambühl/Aymo Brunetti (Hrsg.), EU-Wirtschaftspolitik aus Schweizer Sicht, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag 2004; zu politikwissenschaftlichen Aspekten etwa Laurent Goetschel, Magdalena Bernath, Daniel Schwarz, Schweizerische Außenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten, Zürich: NZZ Verlag 2002.

19 Adam Łazowski, Chapter 5: Switzerland, in: Steven Blockmans/Adam Łazowski (Hrsg.), The European Union and Its Neighbours. A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2006, 147-184, S. 151ff.

wird).<sup>20</sup> Ganz am Anfang standen ein Konsultationsabkommen zwischen der Schweiz und der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl<sup>21</sup> sowie ein Abkommen mit der Montanunion über Eisenbahntarife für den Transport von Kohle und Stahl<sup>22</sup> (beide aus dem Jahr 1956). Später folgten Abkommen mit der damaligen EWG, z.B. über den Handel mit den „typisch schweizerischen“ Produkten Käse<sup>23</sup> und Uhren<sup>24</sup> (beide aus dem Jahr 1967).

Nach dieser Anfangsphase erfolgte im Jahr 1972 ein Durchbruch,<sup>25</sup> indem mit dem Freihandelsabkommen (FHA)<sup>26</sup> erstmals ein über spezifische Produkte hinausgehendes Handelsabkommen abgeschlossen wurde. Weiter zu erwähnen aus dieser zweiten Phase der bilateralen Beziehungen sind etwa das Kooperationsabkommen mit der Euratom von 1978,<sup>27</sup> das Handelsabkommen mit der EWG über weitere Schweizer Spezialitäten (nämlich Suppen, Saucen und Gewürze) von 1985,<sup>28</sup> das Direktversicherungsabkommen von 1989<sup>29</sup> sowie das Transitverkehrsabkommen

20 So z.B. der Europabericht 2006 (FN 8), S. 6846, wonach das Freihandelsabkommen von 1972 der erste Stein des bilateralen Bauwerks ist.

21 Konsultationsabkommen vom 7. Mai 1956 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, für die EGKS ABl. 1957, Nr. 7, S. 85, für die Schweiz SR 0.970.5.

22 Abkommen vom 28. Juli 1956 über die Einführung direkter internationaler Eisenbahntarife im Verkehr mit Kohl und Stahl im Durchgang durch das schweizerische Gebiet, für die EGKS ABl. 1957, Nr. 17, S. 223, für die Schweiz SR 0.742.404.1.

23 EWG-Schweiz: Verhandlungen im Jahre 1966 nach Artikel XXVIII des GATT, für die EWG ABl. 1969 L 257/5, für die Schweiz SR 0.632.290.14.

24 Abkommen vom 30. Juni 1967 betreffend die Erzeugnisse der Uhrenindustrie zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten, für die EWG ABl. 1974 L 118/12 (Zusatzabkommen), für die Schweiz SR 0.632.290.13.

25 So Łazowski (FN 19), S. 152.

26 Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der schweizerischen Eidgenossenschaft, für die EWG ABl. 1972 L 300/189, für die Schweiz SR 0.632.401. Siehe dazu auch unten FN 50 (verarbeitete Landwirtschaftsprodukte).

27 Abkommen vom 14. September 1978 über Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Atomgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft auf dem Gebiet der kontrollierten Kernfusion und der Plasmaphysik, für die EWG ABl. 1978 L 242/2, für die Schweiz SR 0.424.11.

28 Abkommen vom 18. November 1985 in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Handelsregelung für Suppen, Soßen und Würzmittel, für die EWG ABl. 1985 L 309/23, für die Schweiz SR 0.632.401.21.

29 Abkommen vom 10. Oktober 1989 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung, für die EWG ABl. 1991 L 205/3, für die Schweiz SR 0.961.1.

von 1992.<sup>30</sup> Die Zeit dieser Abkommen kann als Phase des verstärkten Bilateralismus bezeichnet werden.<sup>31</sup>

Die dritte und bisher letzte Phase schließlich ist gekennzeichnet durch den paketweisen Abschluss von Abkommen, nämlich der sog. Bilateralen I (1999) und der Bilateralen II (2004). Vertragsparteien seitens der EU/EG sind in erster Linie die Europäischen Gemeinschaften, teilweise aber auch die EU- und die EU-Mitgliedstaaten.<sup>32</sup> Laut Goetschel<sup>33</sup> ist in dieser Phase ein Wechsel vom ursprünglich passiven schweizerischen Integrationskonzept hin zu Elementen der aktiven oder positiven Integration zu beobachten. Sie kann daher als Phase der Verstärkung und Vertiefung der bilateralen Beziehungen bezeichnet werden.<sup>34</sup> Die am 21. Juni 1999 in Luxemburg unterzeichneten Bilateralen I umfassen die folgenden sieben Abkommen:<sup>35</sup>

- das Abkommen über die Freizügigkeit<sup>36</sup> (in der Schweiz gemeinhin Personenfreizügigkeitsabkommen genannt)
- das Abkommen über den Luftverkehr<sup>37</sup>
- das Abkommen über den Landverkehr<sup>38</sup>
- das Landwirtschaftsabkommen<sup>39</sup>

30 Abkommen vom 2. Mai 1992 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güterverkehr auf Straße und Schiene, für die EWG ABl. 1992 L 373/28, für die Schweiz 0.740.72.

31 Anders Łazowski (FN 19), S. 154, der diesen Begriff („enhanced bilateralism“) für die dritte Phase verwendet.

32 EU-Mitgliedstaaten: Personenfreizügigkeit (unten FN 36); EU: Schengen (unten FN 46).

33 Goetschel (FN 5), S. 315 und 325.

34 Vgl. oben, FN 31.

35 Allgemein zu diesen Abkommen etwa Jaag (FN 17); Daniel Felder/Christine Kaddous (Hrsg.), *Accords bilatéraux Suisse – EU (Commentaires)/Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen)*, Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn sowie Brüssel: Bruylant 2001; Daniel Thürer/Rolf H. Weber/Roger Zäch (Hrsg.), *Bilaterale Verträge Schweiz – EG. Ein Handbuch*, Zürich: Schulthess 2002, sowie Stephan Breitenmoser, *Sectoral Agreements between the EC and Switzerland: contents and contexts*, *Common Market Law Review* 2003, 1137-1186.

36 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit, für die EG und ihre Mitgliedstaaten ABl. 2002, L 114/6, für die Schweiz SR 0.142.112.681.

37 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr, für die EG ABl. 2002, L 114/73, für die Schweiz SR 0.748.127.192.68.

38 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, für die EG ABl. 2002, L 114/91, für die Schweiz SR 0.740.72.

39 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die EG ABl. 2002 L 114/132, für die Schweiz SR 0.916.026.81.

- das Abkommen über Konformitätsbewertungen (in der Schweiz oft „Abkommen über technische Handelshemmnisse“ genannt)<sup>40</sup>
- das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>41</sup>
- das Abkommen über die Forschung.<sup>42</sup>

In der Schweiz wurde das Gesamtpaket der Bilateralen I am 6. Mai 2000 in einer Volksabstimmung gutgeheißen. Es ist seit dem 1. Juni 2002 in Kraft. Im Jahr 2004 wurde dieses Paket bzw. das Abkommen über die Freizügigkeit um ein Protokoll über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die (damals) neuen EU-Mitgliedstaaten ergänzt (sog. Osterweiterungsprotokoll).<sup>43</sup> Dieses wurde in der Schweiz am 25. September 2005 in einer Volksabstimmung gutgeheißen. Bei den Bilateralen I handelt es sich um eine Kombination verschiedener Modelle, nämlich um ein partielles Integrationsabkommen (Luftverkehr),<sup>44</sup> ein bloßes Kooperationsabkommen (Forschung) und fünf Liberalisierungsabkommen (die übrigen der oben erwähnten Abkommen). Die Bilateralen I regeln – außer dem Forschungsabkommen – durchweg Themen wirtschaftlicher Art.

Im Vergleich dazu sind die Bilateralen II thematisch viel breiter, indem sie auch die Bereiche der inneren Sicherheit, der Asylpolitik, der Umwelt und der Kultur

40 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, für die EG ABl. 2002 L 114/369, für die Schweiz SR 0.946.526.81.

41 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, für die EG ABl. 2002 L 114/430, für die Schweiz SR 0.172.052.68.

42 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit, für die Europäischen Gemeinschaften ABl. 2002 L 114/468, für die Schweiz SR 0.420.513.1.

43 Protokoll zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik als Vertragsparteien infolge ihres Beitritts, für die EG ABl. 2006 L 89/30, für die Schweiz Bundesblatt Nr. 44, 9. November 2004, S. 5943. – Über die Auswirkungen der erweiterten Freizügigkeit auf die Schweiz siehe z.B. Franz Jaeger (unter Mitarbeit von Beat Bechtold und Thomas Höppli), Eine freizügige Schweiz – Chimäre oder Chance? Zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die erweiterte EU. Versuch einer Diagnose der volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf Migration, Schwarzarbeit und Auslandsinvestitionen in der Schweiz, Zürich/Chur: Verlag Rüegger 2005.

44 Dazu etwa Regula Dettling-Ott, Das sektorielle Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft: Aspekte der Anwendbarkeit und eine erste Bilanz, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 2006, 3-13, S. 3f., mit Verweisung auf die Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 VII, S. 6157.

betreffen. Sie wurden am 26. Oktober 2004 in Luxemburg unterzeichnet und umfassen neun Abkommen, nämlich:<sup>45</sup>

- das Schengenassoziationsabkommen (Abbau von Kontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen und innere Sicherheit)<sup>46</sup>
- das Dublinassoziationsabkommen (Asyl)<sup>47</sup>
- das Abkommen über die Zinsbesteuerung<sup>48</sup>
- das Abkommen über die Betrugsbekämpfung<sup>49</sup>
- das Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte<sup>50</sup>
- das Abkommen über die Umwelt<sup>51</sup>

45 Allgemein zu den Bilateralen II siehe insbes. Christine Kaddous/Monique Jametti Greiner (Hrsg.), *Accords bilatéraux II Suisse – UE/Bilaterale Abkommen II Schweiz – EU* und andere neue Abkommen, Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn, Brüssel: Bruylant und Paris: L.G.D.J. 2006, sowie verschiedene Beiträge in Astrid Epiney/Florence Rivière/Sarah Theuerkauf (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2004/2005/Annuaire suisse de Droit européen 2004/2005*, Bern: Stämpfli und Zürich/Basel/Genf: Schulthess 2005, sowie in Astrid Epiney/Andrea Egbuna-Joss/Markus Wyssling (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2005/2006 / Annuaire Suisse de droit européen 2005/2006*, Bern: Stämpfli/Zürich 2006.

46 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, für die Schweiz SR 0.360.268.1 (soweit ersichtlich noch nicht im Amtsblatt der EU veröffentlicht).

47 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylanspruchs, für die Schweiz SR 0.142.392.68 (soweit ersichtlich noch nicht im Amtsblatt der EU veröffentlicht).

48 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind, für die EG ABl. 2004 L 385/30, für die Schweiz SR 0.642.026.81. – Es handelt sich um das aus der Sicht von außerhalb der EU und der Schweiz wichtigste Abkommen, weil es der EU ermöglichte, den Abschluss von Abkommen nach demselben Muster mit den europäischen Mikrostaaten zu erreichen.

49 Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen, für die Schweiz SR 0.351.926.81 (soweit ersichtlich noch nicht im Amtsblatt der EU veröffentlicht).

50 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft zur Änderung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972 in Bezug auf die Bestimmungen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, für die EG ABl. 2005 L 23/19, für die Schweiz SR 0.632.401.23.

51 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz, für die EG ABl. 2006 L 90/37, für die Schweiz SR 0.814.092.681.

- das Abkommen über Statistik<sup>52</sup>
- das Abkommen über die Medien<sup>53</sup>
- das Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung der Ruhegehälter von EU-Bediensteten.<sup>54</sup>

Ebenfalls zu den Bilateralen II gehört eine Absichtserklärung in der Form eines Schriftwechsels über Bildung, Berufsbildung und Jugend.<sup>55</sup> Die Schengen- und Dublinabkommen wurden in der Schweiz am 5. Juni 2005 in einer Volksabstimmung gutgeheißen. Über die anderen Abkommen wurde nicht abgestimmt. Im heutigen Zeitpunkt (Frühjahr 2007) sind drei dieser Abkommen noch nicht von allen Beteiligten ratifiziert, nämlich die Assoziationsabkommen über Schengen und Dublin<sup>56</sup> sowie das Abkommen über die Betrugsbekämpfung. Alle anderen Abkommen stehen in Kraft. Seit dem Abschluss über die Bilateralen I und II sind auf verschiedenen Gebieten neue Anstrengungen erfolgt, welche die dritte Phase fortsetzen.<sup>57</sup> So wurde im Februar 2006 ein *Memorandum of understanding* betreffend einen Beitrag von 1 Milliarde Schweizer Franken während fünf Jahren zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb der erweiterten EU durch die Schweiz unterzeichnet (sog. Kohäsionsmilliarde). Darüber ist in der Schweiz am 26. November 2006 positiv abgestimmt worden. Weiter erteilte der Bundesrat im Mai 2006 das Verhandlungsmandat für ein Elektrizitätsabkommen, das die Form eines Zusatzprotokolls zum Freihandelsabkommen von 1972 annehmen soll.<sup>58</sup>

Für die Zukunft enthält der Europabericht des Bundesrates von 2006<sup>59</sup> eine Auslegeordnung der möglichen Varianten des weiteren Vorgehens im unilateralen, bilateralen und multilateralen Rahmen, nämlich: die Anpassung des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht (sog. autonomer Nachvollzug), die Verwaltung

52 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik, für die EG ABl. 2006 L 90/2, für die Schweiz SR 0.431.026.81.

53 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im Bereich audiovisuelle Medien über die Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den Gemeinschaftsprogrammen MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung, für die EG ABl. 2006 L 90/23, für die Schweiz SR 0.784.405.226.8.

54 Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von in der Schweiz ansässigen ehemaligen Beamten der Organe und Agenturen der Europäischen Gemeinschaften, für die Schweiz SR 0.672.926.81 (soweit ersichtlich nicht im Amtsblatt der EU veröffentlicht).

55 Siehe dazu <<http://www.europa.admin.ch/nbv/off/abkommen/d/index.htm>>, ganz unten.

56 Siehe dazu Helen Keller/Christina Schnell, Von den Tücken des Ratifikationsverfahrens. Wer hat das letzte Wort in der EU zu Schengen/Dublin?, *Neue Zürcher Zeitung* vom 28. Juni 2005.

57 Siehe dazu den Europabericht 2006 (FN 8), S. 6834ff.

58 Dazu Christa Tobler, Wenn Flaschenhälse den Stromhandel bremsen. Verankerung von Engpass-Regeln in einem Vertrag mit der EU, *Neue Zürcher Zeitung* vom 4. Juli 2006.

59 Europabericht 2006 (FN 8), S. 6830ff.

und Aktualisierung der bestehenden Verträge, Verhandlungen in neuen Bereichen (z.B. die Beteiligung der Schweiz am zivilen Satellitennavigationssystem der EU, Galileo, und die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Pandemien), die Schaffung einer Zollunion, die Verbesserung des institutionellen Rahmens des bestehenden bilateralen Rechts, ein Assoziationsabkommen, der Beitritt zum EWR, die Teilnahme an einem allfälligen künftigen „Europäischen Wirtschaftsraum plus (EWR II)“ sowie der EU-Beitritt, sei es in inhaltlich differenzierter Form oder „ohne wenn und aber“.<sup>60</sup> Nicht erwähnt – weil völlig unrealistisch – ist die rechtliche Abkapselung der Schweiz von der Europäischen Union. Für die nähere Zukunft legt der Bundesrat in Ausrichtung auf das im jetzigen Zeitpunkt in der Schweiz politisch Machbare die Betonung auf die Fortsetzung des bilateralen Weges, den er allerdings nur dann als möglich und Erfolg versprechend eingestuft, wenn gewisse Rahmenbedingungen gegeben sind.<sup>61</sup>

Insgesamt handelt es sich bei der rechtlichen Verbindung zwischen der Schweiz und der EG/EU, wie sie heute besteht, um ein äußerst komplexes Geflecht<sup>62</sup> einer Vielzahl von Verträgen, wie sie die EG/EU mit keinem anderen Drittland in diesem Umfang abgeschlossen hat (rund 20 Hauptabkommen und rund 100 Sekundärabkommen).<sup>63</sup> Inhaltlich stellen die bilateralen Verträge eine Annäherung an den EWR dar, wobei sie zum Teil weniger weit gehen (z.B. im Bereich der Dienstleistungsfreiheit, die nur selektiv erfasst ist), zum Teil aber auch weiter (z.B. in Bezug auf den Handel mit Landwirtschaftsprodukten). Laut Łazowski<sup>64</sup> handelt es sich faktisch um „a process of steady progress towards accession to the EEA [European Economic Area] through the back door“. Die bilateralen Verträge sind allerdings sowohl formal wie auch inhaltlich viel unübersichtlicher als der EWR.<sup>65</sup> Außerdem sind sie

60 So der Leiter des Integrationsbüros, Botschafter Urs Bucher, an einem Vortrag am Europa-Institut der Universität Basel vom 12. September 2006.

61 Europabericht 2006 (FN 8), S. 6983f. Als Rahmenbedingungen nennt der Bundesrat: 1) die Teilnahme an der Entscheidungsfindung (d.h. einen genügenden Grad der Mitentscheidung durch die Schweiz im Rahmen der bilateralen Verträge und einen Handlungsspielraum bei der Durchführung ihrer Politiken), 2) die außenpolitische Machbarkeit (d.h. die EU ist weiterhin bereit, Lösungen im Rahmen von bilateralen, sektoriellen Abkommen zu finden) sowie 3) keine wesentlichen Veränderungen der wirtschaftliche Rahmenbedingungen zum Nachteil der Schweiz, insbes. auch im monetären Bereich.

62 Łazowski (FN 19), S. 160, spricht von einem „jigsaw puzzle of agreements“, das als Laboratorium für eine Analyse der Auswirkungen des Dreisäulensystems der EU in deren Außenpolitik dienen könne.

63 Europabericht 2006 (FN 8), S. 6833.

64 Łazowski (FN 19), S. 167. Vgl. auch Schwok/Levrat, welche die Bilateralen I „substitutes for the European Economic Area“ nennen; René Schwok/Nicolas Levrat, Switzerland's Relations with the EU after the Adoption of the Severn Bilateral Agreements, *European Foreign Affairs Review* 2001, 335-354, S. 335. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Kommission nach der Ablehnung des EWR durch die Schweiz ausführte, es gehe nicht an, dass die Schweiz jetzt trotzdem sämtliche Vorteile dieses Abkommens erhalte; Mitteilung der Kommission „Künftige Beziehungen zur Schweiz“, KOM(1993) 486 endg.

65 Dazu z.B. auch Vahl/Grolimund (FN 11), S. 90ff.

– anders als das EWR-Recht – im Allgemeinen statisch angelegt: Soweit sie EG-Recht übernehmen oder auf sekundäres EG-Recht verweisen, handelt es sich jeweils um eine Momentaufnahme zur Zeit der Unterzeichnung des Abkommens. Der gemeinsame bilaterale Acquis wird – außer im Falle der Schengen/Dublin-Abkommen<sup>66</sup> – nicht automatisch weiterentwickelt. Praktisch von großer Wichtigkeit ist die Tatsache, dass die Bindung des schweizerischen Bundesgerichtes an die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) weniger weit geht als diejenige des EFTA-Gerichtes im Rahmen des EWR-Rechtes.<sup>67</sup> Schließlich weisen die bilateralen Verträge etliche strukturelle Mängel auf. Dazu gehören insbesondere die mangelnde Einflussnahme der Schweiz auf die Fortbildung des einschlägigen EG-Rechts, die ungleichgewichtigen Durchsetzungsmechanismen<sup>68</sup> und die Schwerfälligkeit der Verwaltung der Abkommen durch die zahlreichen gemischten Ausschüsse. Zu alledem kommt nun aber die Tatsache hinzu, dass im bilateralen Recht einige grundlegende Fragen inhaltlicher Art offen sind. Sie sind das Thema der folgenden Ausführungen.

### C. Unsicherheiten über den bilateralen Acquis

Grundsätzliche Unsicherheiten über den Inhalt des bilateralen Acquis bestehen derzeit in dreierlei Hinsicht, nämlich hinsichtlich des Bestandes von bilateralem Recht (was gehört dazu?), hinsichtlich seiner zeitlichen Reichweite (welche Zeiträume sind von den Verträgen erfasst?) sowie hinsichtlich seines materiellen Inhaltes (was be-

66 Art. 7 Schengenabkommen sowie Art. 4 Dublinabkommen. Im Falle der anderen Abkommen können die Gemischten Ausschüsse über die Ergänzung der Anhänge beschließen.

67 Zum Homogenitätsprinzip im EWR siehe Christa Tobler, (Urteilsbesprechung zu Rs. E-1/02 EFTA Surveillance Authority v Norway), *Common Market Law Review* 2004, 245-260, S. 257, mit weiteren Hinweisen. – Im bilateralen Recht sehen zwei Abkommen eine formelle Bindung an die Rechtsprechung des EuGH vor, nämlich das Personenfreizügigkeitsabkommen (Art. 16 Abs. 2) und das Luftverkehrsabkommen (Art. 1 Abs. 2). Die Bindung bezieht sich auf die vor der Unterzeichnung der Abkommen (21. Juni 1999) ergangene Rechtsprechung des EuGH in Bezug zu Begriffen des Gemeinschaftsrechtes, welche für die Anwendung der Abkommen herangezogen werden. Die schweizerische Praxis zu Art. 16 Abs. 2 FZA zeigt allerdings, dass diese Grenze nicht formell gehandhabt wird; dazu bereits Astrid Epiney/Robert Mosters/Sarah Theuerkauf, Die Rechtsprechung des EuGH zur Personenfreizügigkeit, in: Astrid Epiney/Sarah Theuerkauf/Florence Rivière (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2003/Annuaire suisse de Droit européen 2003*, Bern: Stämpfli und Zürich/Basel/Genf: Schulthess 2004, 85-118, S. 87.

68 So besteht in der Schweiz keine Möglichkeit von Vorabentscheidungsverfahren nach dem Muster von Art. 234 EG. Allgemein zu den Institutionen und Verfahren der Bilateralen I siehe Tobias Jaag, Institutionen und Verfahren, in: Daniel Thürer/Rolf H. Weber/Roger Zäch (Hrsg.), *Bilaterale Verträge Schweiz – EG. Ein Handbuch*, Zürich: Schulthess 2002, 39-64, sowie zum Rechtsschutz im Hinblick auf die Bilateralen II Anne Peters/Myriam Jung, Öffentlich-rechtlicher Rechtsschutz im Zusammenhang mit den Bilateralen II, *Aktuelle Juristische Praxis* 2005, 954-968.

deuten die Bestimmungen in den Verträgen, v.a. im Vergleich zum EG-Recht?). Im Folgenden sollen diese drei Dimensionen anhand von einigen ausgewählten Beispielen aus dem Paket der Bilateralen I erläutert werden.

#### I. Unsicherheiten über den Bestand von bilateralem Recht

Gegenwärtig wird der *Acquis* des bilateralen Rechts durch den sog. Champagnerstreit in Frage gestellt. Formell geht es dabei um die Nichtigkeitsklage des Waadtländer Dorfes Champagne, einiger Weinbauern sowie des *Comité d'action pour la défense de l'identité et des intérêts de la commune de Champagne*<sup>69</sup> gegen die Genehmigungsbeschlüsse von Rat und Kommission im Hinblick auf die sog. Champagnerklausel im Landwirtschaftsabkommen<sup>70</sup> beim Gericht erster Instanz am EuGH in Luxemburg,<sup>71</sup> wo der Fall hängig ist.<sup>72</sup> Mit ihrer Klage wehren sich die Kläger und Klägerinnen gegen das Verbot, den Namen Champagne für den in Champagne in der Schweiz hergestellten Wein zu verwenden.

Die Champagnerklausel, welche auf Drängen Frankreichs in den Vertragstext eingefügt wurde,<sup>73</sup> ist im Zusammenhang mit den Bestimmungen im bilateralen Landwirtschaftsabkommen über den Schutz von geographischen Herkunftsbezeichnungen zu sehen. Art. 5 Abs. 1-3 des Anhangs 7 zum Landwirtschaftsabkommen statuieren den Grundsatz der Gewährleistung des gegenseitigen Schutzes der in Art. 6 desselben Anhangs angeführten Namen. Nach Abs. 3 schließt der Schutz insbesondere jede Verwendung eines geschützten Namens für die im Abkommen genannten Weinbauerzeugnisse aus, die nicht aus dem angegebenen geographischen Gebiet stammen, auch wenn der tatsächliche Ursprung des Erzeugnisses angegeben ist. Abs. 4 bestimmt, dass bei Übereinstimmung von geographischen Angaben beide Angaben geschützt werden, sofern der Verbraucher/die Verbraucherin dadurch nicht hinsichtlich des tatsächlichen Ursprungs der Weinbauerzeugnisse irreführt wird. Bezüglich des Begriffs Champagne gelten indessen spezielle Regeln. Zum einen nennt die Anlage 2 zum Anhang 7 zum Landwirtschaftsabkommen „Champagne“

69 Dazu <<http://www.fvv-vd.ch/run?iset=1247&refpage=29356&sansframe=tr>>.

70 2002/309/EG, Euratom: Beschluss des Rates und – bezüglich des Abkommens über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit – der Kommission vom 4. April 2002 über den Abschluss von sieben Abkommen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft, ABl. 2002 L 114/1.

71 Rs. T-212/02 *Commune de Champagne u.a. - Rat und Kommission*, hängig.

72 Immerhin hat der Fall bereits eine Einrede der Unzuständigkeit durch den Rat überstanden; siehe Christine Kaddous/Fabien Mangilli, *Les relations extérieures de l'Union européenne*, im Schweizerischen Jahrbuch für Europarecht 2003 (FN 67), 41-67, S. 55.

73 Sog. „Dossier der letzten Nacht“; siehe Christoph Hardt, *Beim Schampus versteht der Präsident keinen Spaß. Champagner genießt auf der ganzen Welt hohes Renommée. Gerade deshalb wehrt sich ein kleines Schweizer Dorf gegen das Diktat der mächtigen Champagnerlobby*, Handelsblatt Düsseldorf vom 1. März 2004.

nur in Bezug auf Frankreich als geschützten Begriff.<sup>74</sup> Zum andern bestimmt Art. 5 Abs. 8 des Anhangs 7 Folgendes:

„Der ausschließliche Schutz nach Absatz 1, 2 und 3 dieses Artikels gilt für den Namen ‚Champagne‘, wie er im Verzeichnis der Gemeinschaft in Anlage 2 zu diesem Anhang aufgeführt ist. Dieser ausschließliche Schutz steht jedoch der Verwendung des Wortes ‚Champagne‘ zur Bezeichnung und Aufmachung bestimmter Weine mit Ursprung im schweizerischen Kanton Waadt (Vaud) während einer Übergangszeit von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Anhangs nicht entgegen, sofern diese Weine nicht im Gebiet der Gemeinschaft vermarktet werden und der Verbraucher nicht hinsichtlich ihres tatsächlichen Ursprungs irreführt wird.“

Dies alles bedeutet, dass das Waadtländer Dorf Champagne nach Ablauf der erwähnten Übergangsfrist (also ab dem 1. Juni 2006) den Namen Champagne für seine Weine nicht mehr verwenden darf. Das ist denn auch der Grund für die hier zu besprechende Nichtigkeitsklage. Diese Klage ist im EG-Recht in ihrer Art einzigartig, weil hier zum ersten Mal ein lokales Gemeinwesen (hier: die Gemeinde Champagne) gegen einen Staatsvertrag klagt, den ein ihr übergeordnetes Gemeinwesen (hier: der schweizerische Bundesstaat) abgeschlossen hat.

Der Champagnerstreit wirft zahlreiche interessante EG-rechtliche<sup>75</sup> Fragen auf. In *verfahrensrechtlicher* Hinsicht belegt zwar die Rechtsprechung des EuGH, dass Nichtigkeitsklagen gegen Genehmigungsbeschlüsse der fraglichen Art durchaus möglich sind, auch wenn es sich nicht um klassische Entscheidungen im Sinne von Art. 249 EG handelt.<sup>76</sup> Allerdings stellt sich im Einzelfall jeweils die Frage der Klagelegitimation. Nach Art. 230 EG sind Einzelpersonen (und darum handelt es sich bei den Klägerinnen und Klägern im Champagnerstreit durchwegs) nur beschränkt zur Einreichung einer Nichtigkeitsklage berechtigt. Handelt es sich beim Anfechtungsobjekt nicht um eine an sie gerichtete Entscheidung, so müssen sie vom fraglichen Akt unmittelbar und individuell betroffen sein. Trotz eines Versuches der Änderung der Rechtsprechung durch das Gericht erster Instanz in der Entscheidung zur Rechtssache *Jégo-Quéré*<sup>77</sup> legt der EuGH das Erfordernis der individuellen Betroffenheit nach wie vor sehr eng aus (sog. Plaumann-Test).<sup>78</sup> M.E. hat in diesem Zu-

74 Im Frankreich betreffenden Teil über „Weine mit Ursprung in der Französischen Republik/ Geographische Angaben/Qualitätsweine bestimmter Anbaugebiete („Vins de qualité produits dans des régions déterminées/Namen der bestimmten Anbaugebiete/appellations d’origine contrôlées“) werden „Champagne“ und „Coteaux Champenois“ aufgelistet (S. 2266). Dagegen fehlt im die Schweiz und insbes. den Kanton Waadt betreffenden Teil (S. 2351ff.) jeglicher Hinweis auf das Dorf und den Weinnamen Champagne.

75 Achtung: es handelt sich nicht etwa um bilateralrechtliche Fragen, sondern vielmehr um die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses nach den Vorschriften des EG-Rechtes.

76 Vgl. etwa die verb. Rs. C-317/04 und C-318/04 *Europäisches Parlament – Rat*, Urteil vom 30. Mai 2006, Slg. 2006, I-4721.

77 Rs. T-177/01 *Jégo-Quéré – Kommission*, Slg. 2002, II-2365, Erw. 41ff.

78 Rs. 25/62 *Plaumann – Kommission*, Slg. 1963, 213, insbes. S. 238, bestätigt in Rs. C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores – Rat*, Slg. 2002, I-6677, Erw. 32ff., und Rs. C-263/02 P *Kommission – Jégo-Quéré*, Slg. 2004, I-3425, Erw. 29ff.

sammenhang allenfalls das Argument der Winzer eine Chance, ihre Situation sei mit derjenigen im Fall *Codorniu*<sup>79</sup> vergleichbar – immerhin geht der Weinbau in Champagne bis mindestens ins 13. Jahrhundert zurück, und es ist anzunehmen, dass die Verwendung des Namens Champagne für den dort hergestellten Wein deshalb ebenfalls auf eine lange Geschichte zurückblicken kann. Außerdem ist der Name in der Schweiz eine „appellation communale d’origine contrôlée“.

Auf der *materiellen* Ebene argumentieren die Klägerinnen und Kläger, die Champagnerklausel verletze allgemeine Rechtsgrundsätze des EG-Rechtes, nämlich Namensrecht, Eigentumsrecht, Berufsausübungsrecht und Verhältnismäßigkeit. Bekanntlich sind die Gemeinschaftsorgane in all ihrem Handeln an die allgemeinen Grundsätze des EG-Rechts gebunden. Im vorliegenden Fall hat vermutlich das Argument der Verhältnismäßigkeit noch am ehesten gewisse Chancen.<sup>80</sup> Hier kann durchaus argumentiert werden, dass angesichts der fehlenden Verwechselbarkeit der fraglichen Produkte (der Wein aus dem schweizerischen Dorf Champagne ist anders als der französische Champagner kein Schaumwein)<sup>81</sup> ein gänzlich Verbot der Verwendung des Namens weiter geht, als der Schutz des französischen Champagners verlangt. Stattdessen dürften Verpackungs- und Etikettierungsvorschriften genügen. Allerdings stellt sich die grundsätzliche Frage, wie streng die Bindung an die allgemeinen Grundsätze beim Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten ist.

Vorliegend interessieren jedoch vor allem die Folgen, welche ein allfälliges Obliegen der Klägerin/Kläger haben würde. Ihr Antrag lautet, Art. 1 des Genehmigungsbeschlusses sei insoweit für nichtig zu erklären, als der Rat und die Kommission damit die Champagnerklausel genehmigt haben.<sup>82</sup> Gegebenenfalls (d.h. wohl, falls die Genehmigung nur der Champagnerklausel für sich allein nicht nichtig erklärt werden kann) sei der Beschluss insoweit für nichtig zu erklären, als der Rat und die Kommission die anderen Artikel des Landwirtschaftsabkommens sowie die

79 Rs. C-309/89 *Codorniu – Rat*, Slg. 1994, I-1853.

80 Der EuGH umschreibt das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit wie folgt: „Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, dürfen die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen [...]“; Rs. C-504/04 *Agrarproduktion Staebelow*, Urteil vom 16. Januar 2006, noch nicht in der Sammlung der Rechtsprechung veröffentlicht, Erw. 35.

81 Allerdings sollen die für diesen Wein verwendeten Flaschen denjenigen des französischen Champagners geglichen haben; so Hardt (FN 73). Das bis zum Inkrafttreten des Verbotes verwendete Etikett für Wein aus Champagne ebenso wie das jetzt vorläufig verwendete Etikett können auf der Internetseite der Fédération Vaudoise des Vignerons bewundert werden; siehe <<http://www.fvv-vd.ch/run?iset=1247&refpage=29356&sansframe=tr>>.

82 Vermutlich ist in diesem engen Zusammenhang (Landwirtschaftsabkommen, Champagnerklausel) die Kommission nicht die richtige Beklagte, bezog sich doch ihr Beschluss nur auf das Abkommen über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit (siehe oben, FN 70).

übrigen Abkommen des Paketes der Bilateralen I genehmigt haben.<sup>83</sup> Die Klage betrifft also die Nichtigkeit nur des Genehmigungsbeschlusses, nicht aber der Abkommen an sich – dafür stellt das EG-Recht ebenso wenig wie das schweizerische Recht ein rechtliches<sup>84</sup> Instrument zur Verfügung. Sollte der Gerichtshof die teilweise oder gänzliche Nichtigkeit des Genehmigungsabschlusses feststellen, so folgt daraus aber immerhin eine entsprechende Handlungspflicht der politischen Institutionen (Art. 233 EG). Im schlimmsten Falle könnte dies nicht nur zur Notwendigkeit der Neuaushandlung der Abkommen, sondern – unter Druck der französischen Regierung, welche die Champagnerklausel als *conditio sine qua non* für den Abschluss des ganzen Paketes darstellte – wegen der für die Bilateralen I geltenden sog. Guilotineklausel<sup>85</sup> zu einer Kündigung des ganzen Paketes der Bilateralen I führen, und darüber hinaus auch noch Folgen für später abgeschlossene Abkommen haben.<sup>86</sup> Wenn dieses Szenario auch nicht unbedingt wahrscheinlich ist,<sup>87</sup> so bleibt doch die Tatsache, dass der Champagnerstreit den Bestand des bilateralen Acquis formellrechtlich<sup>88</sup> in einer Weise in Frage stellt, welche die Parteien beim Abschluss der Bilateralen I wohl kaum in Betracht gezogen haben. Im heutigen Zeitpunkt ist es wegen dieses Falles unklar, was innert absehbarer Zeit überhaupt noch zum bilateralen Acquis gehören wird.

83 Im Übrigen verlangen Klägerin und Kläger, dass die Europäische Gemeinschaft den klagenden Winzern jeglichen durch die Champagnerklausel verursachten Schaden ersetzt. Auch hier stellen sich interessante Fragen, sind doch die rechtlichen Voraussetzungen für eine Schadenersatzpflicht der Gemeinschaft gerade im Bereich des Landwirtschaftsrechts (der durch ein weites Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers gekennzeichnet ist) sehr streng. Dasselbe dürfte für landwirtschaftliche Abkommen mit Drittstaaten gelten. Ein Beispiel einer Schadenersatzklage im Zusammenhang mit einem Abkommen mit einem Drittstaat (Zollunion der EG mit der Türkei) findet sich in der Rs. T-367/03 *Yedaş Tarım ve Otımov Sanari ve Ticaret AŞ – Kommission und Rat*, Urteil vom 30. März 2006, Slg. 2006, II-873.

84 Als *politischen* Instrument in der Schweiz sind Referendumsabstimmungen zu nennen.

85 Die Abkommen sind rechtlich so miteinander verbunden, dass sie nur zusammen existieren können; siehe z.B. Art. 25 FZA (sog. „appropriate parallelism“). Das Forschungsabkommen ist seit seiner Neuaushandlung (Teilnahme am neuen Forschungsprogramm der EU) als einziges Abkommen der Bilateralen I von den übrigen Abkommen losgekoppelt.

86 Łazowski (FN 19), S. 166, weist zu Recht auf den inhaltlichen Zusammenhang zwischen dem Personenfreizügigkeitsabkommen und dem Schengenabkommen hin.

87 M.E. dürften hier bereits die verfahrensrechtlichen Hürden eine wichtige Rolle spielen. Andererseits ist die Rechtsprechung des EuGH und des Gerichts erster Instanz immer wieder für Überraschungen gut. Aus diesem Grund sollte ein Obsiegen der Klägerinnen und der Kläger nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden.

88 Auf der *politischen* Ebene wird der Bestand des bilateralen Acquis immer dann zur Diskussion gestellt, wenn über neue Elemente zu entscheiden ist, welche inhaltlich mit dem bereits bestehenden Recht verbunden sind (z.B. Osterweiterungsprotokoll, Kohäsionsmilliarde). Weiter ist daran zu erinnern, dass das Abkommen über die Personenfreizügigkeit vorläufig für nur sieben Jahre abgeschlossen wurde (Art. 25 Abs. 2 FZA). Danach soll es überprüft und – jedenfalls in der Schweiz – politisch zur Diskussion gestellt werden. Auch hier könnte es zu einer Volksabstimmung kommen, welche im Falle eines negativen Ergebnisses weit reichende Folgen haben dürfte.

## II. Unsicherheiten über die zeitliche Reichweite von bilateralem Recht

Unsicherheiten können sich weiter bezüglich der zeitlichen Reichweite des bilateralen Rechts ergeben. So enthält das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) zwar eine Bestimmung über seinen räumlichen Geltungsbereich (Art. 24 FZA), nicht aber über seinen zeitlichen Geltungsbereich. Das Abkommen betrifft die Öffnung des Arbeits-, Dienstleistungs- und – allerdings nur sehr punktuell – des Kapitalmarktes<sup>89</sup> und übernimmt in diesen Bereichen selektiv relevantes EG-Recht. Dazu gehört u.a. das Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit hinsichtlich der Arbeitsbedingungen (nach Art. 9 des Anhangs I des FZA).<sup>90</sup> In der – inzwischen wieder zurückgezogenen – Rechtssache *Landeskrankenhäuser Tirol*<sup>91</sup> stellte sich die Frage nach der zeitlichen Reichweite dieses Verbotes. Den Hintergrund dazu bildete ein arbeitsrechtlicher Streit um die Anrechnung von Beschäftigungszeiten in der Schweiz für die Berechnung des sog. Vorrückungstages von Angestellten in Österreich. Die Klägerinnen arbeiteten zuerst in der Schweiz als Krankenschwestern bzw. Pflegefachfrau und zogen dann nach Österreich, wo sie im Land Tirol ebenfalls in Krankenhäusern Arbeit fanden. Bei der Berechnung ihres Vorrückungstages blieben jedoch die Beschäftigungszeiten in der Schweiz unberücksichtigt, weil sie in die Zeit vor dem Inkrafttreten des FZA fielen. Dies führte zu einer Klage des Zentralbetriebsrates der Landeskrankenhäuser Tirol auf Feststellung, dass die schweizerischen Beschäftigungszeiten voll zu berücksichtigen seien.

Am 6. Juni 2006 legte Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer seine Schlussanträge zu dieser Rechtssache vor. Er erwähnt den allgemeinen Grundsatz des *tempus regit actum*, der Zug kommt, wenn ein Abkommen keine ausdrücklichen Vorschriften über seine zeitliche Reichweite enthält. Dennoch ist der Generalanwalt der Auffassung, dass das FZA im Sinne einer Anrechnungspflicht ausgelegt werden muss. Laut dem Generalanwalt umfasst das FZA nämlich eine eigentliche „Einbeziehung des

89 Zur Öffnung des Kapitalmarktes: dies betrifft das Recht bestimmter Personen nach dem FZA, auch zu bloßen Investitionszwecken diskriminierungsfrei Grundstücke kaufen zu können; siehe dazu Christa Tobler, Der Kauf von Ferienwohnungen nach EG-Recht und bilateralem Recht. Zur Entscheidung des EuGH in der Rs. C-213/04 Ewald Burtscher – Josef Stauderer, Entscheidung vom 1. Dezember 2005, noch nicht in der Sammlung der Rechtsprechung veröffentlicht, Jusletter vom 3. Juli 2006 (elektronische Publikation, <[www.weblaw.ch/jusletter/JusLetter.asp](http://www.weblaw.ch/jusletter/JusLetter.asp)>), Rz. 32.

90 Dazu etwa Yvo Hangartner, Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft, Aktuelle Juristische Praxis 2003, 257-269; Kurt Pärli, Bedeutung der EuGH-Rechtsprechung für die arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsansprüche nach dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Jusletter vom 14. August 2006 (elektronische Publikation, <<http://www.weblaw.ch/jusletter/JusLetter.asp>>).

91 Rs. C-339/05 *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols – Land Tirol*, Streichung der Rechtssache aus dem Register mit Beschluss vom 4. August 2006. Es hätte sich um die erste Rechtssache überhaupt gehandelt, in welcher der EuGH im Vorabentscheidungsverfahren über die Auslegung des FZA zu entscheiden gehabt hätte. Im Gegensatz dazu gibt es bereits zahlreiche Entscheide des schweizerischen Bundesgerichts zum FZA.

gemeinschaftlichen Besitzstandes, wie es ebenfalls bei dem Beitritt eines Staates zur Gemeinschaft der Fall ist“ (sic!). Dies erlaubt die analoge Anwendung der Rechtsprechung des EuGH über die zeitliche Geltung des EG-Rechts in neuen Mitgliedstaaten. In jenem Zusammenhang hatte der EuGH die sofortige und bindende Anwendbarkeit des EG-Rechts auch für zukünftige Auswirkungen zuvor entstandener Sachverhalte festgestellt (*Saldanha*).<sup>92</sup>

Ob der EuGH in allfälligen künftigen Fällen diesem Vorschlag folgen wird, bleibt abzuwarten. Von der Antwort des EuGH wird es abhängen, ob Personen in der Situation der Klägerinnen im Fall *Landeskrankenhäuser Tirol* eine indirekte Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit geltend machen können,<sup>93</sup> welche Art. 9 des Anhangs I des FZA verletzt. Im vorliegenden Zusammenhang wird vor allem von Interesse sein, ob der Gerichtshof die Auffassung teilt, dass das FZA trotz seiner nur selektiven Übernahme von einschlägigem EG-Recht eine Einbeziehung des gemeinschaftlichen Besitzstandes wie im Falle eines Beitrittes umfasst. Wie unten zu zeigen sein wird,<sup>94</sup> ist die Europäische Kommission im Zusammenhang mit dem Luftverkehrsabkommen – immerhin ein partielles Integrationsabkommen, und nicht nur ein Liberalisierungsabkommen wie das FZA – anderer Meinung. Sie betont die Unterschiede zwischen der Mitgliedschaft und der bloß selektiven Übernahme von EG-Recht im bilateralen Recht.<sup>95</sup> An der Nähe oder Ferne der Verwandtschaft der beiden Rechtsordnungen wird sich in vielen Fällen entscheiden, ob das bilaterale Recht gleich oder eben gerade anders als das EG-Recht ausgelegt werden muss. Diese gilt auch für das materielle Recht.

92 Rs. C-122/96 *Stephen Austin Saldanha und MTS Securities Corporation - Hiross Holding AG*, Slg. 1997, I-5325, Erw. 14; siehe auch Rs. C-195/98 *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft öffentlicher Dienst – Österreich*, Slg. 2000, I-10497, Erw. 56.

93 Rz. 51ff. der Schlussanträge. Eine indirekte Diskriminierung liegt darum vor, weil die Nichtbeachtung von Arbeitszeiten aus dem Ausland vor allem Arbeitskräfte mit ausländischer Staatsangehörigkeit treffen dürfte. Objektive Rechtfertigungsgründe sind nicht ersichtlich. Zur indirekten Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit siehe Tobler (FN 119), insbes. S. 206 ff.

94 Siehe unten III.3.

95 Ergänzend sei erwähnt, dass sich die Frage der zeitlichen Reichweite der bilateralen Verträge bereits einmal in einem anderen rechtlichen Zusammenhang stellte. Im Jahr 2001 vertrat die Europäische Kommission im Zusammenhang mit der Finanzhilfe der Schweiz an die damalige schweizerische Fluggesellschaft Swissair die Auffassung, dass das Beihilfeverbot in Art. 13 des Luftverkehrsabkommens im Rahmen der völkerrechtlichen Vorwirkung schon vor dessen Inkrafttreten zu beachten sei. Diese Angelegenheit wurde politisch erledigt. Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 29. Oktober 2001, Brüssels Blick auf Schweizer Subventionen. Was die EU im „Fall Swissair“ tun kann – und was nicht; Christa Tobler, Vorwirkung des Luftverkehrsabkommens. Welche Pflichten bestehen heute schon für die Schweiz?, Neue Zürcher Zeitung vom 31. Oktober 2001, sowie Stephan Breitenmoser/Claudia Seitz, Das Beihilferecht im Luftverkehrsbereich, im Schweizerischen Jahrbuch für Europarecht 2003 (FN 67), 197-214, S. 211.

### III. Unsicherheiten über den materiellen Inhalt von bilateralem Recht

Unsicherheiten können sich auch in Bezug auf den Inhalt des bilateralen Rechtes ergeben. Die folgenden drei Beispiele beziehen sich auf das Freihandelsabkommen, das FZA und das Luftverkehrsabkommen.

#### 1. Kantonale Gesellschaftssteuern

Das Freihandelsabkommen (FHA)<sup>96</sup> von 1972 enthält neben den üblichen Bestimmungen über den freien Warenverkehr (Verbot von Zöllen und von mengenmäßigen Beschränkungen sowie der diskriminierenden Besteuerung von Waren, Art. 3 ff. FHA) auch eine wettbewerbsrechtliche Bestimmung (Art. 23 FHA). Diese richtet sich gegen (potentiell) wettbewerbswidriges Verhalten von Unternehmen (Abs. 1, Buchstaben i und ii) und des Staates (Abs. 1 Buchstaben iii). Nach Art. 23 Abs. 1 Buchstabe iii FHA ist „jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht“, mit dem Abkommen unvereinbar, „soweit sie geeignet [ist], den Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz zu beeinträchtigen“. In der Schweiz bietet der Presseförderungsfall ein Beispiel: hier wurde die Gewährung von günstigeren Beförderungstarifen durch die Post für Presseerzeugnisse mit schweizerischem Ursprung von der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt als mit Art. 23 Abs. 1 Buchstabe iii FHA unvereinbar erklärt.<sup>97</sup>

Zurzeit ist nun aber strittig, ob auch Steuerregime unter das Beihilfeverbot fallen können. Diese Frage wird – zumindest im politischen Rahmen – erst seit einigen Monaten diskutiert, obwohl einige der fraglichen Regelungen offenbar schon seit

<sup>96</sup> In der Praxis hat sich das FHA in verschiedener Hinsicht als nicht besonders schlagkräftig erwiesen. So hat das Schweizerische Bundesgericht die unmittelbare Wirkung seiner Kernbestimmungen nicht anerkannt (Christa Tobler/Pascal Grolimund, Gilt für die Schweiz bereits das Cassis-de-Dijon-Prinzip? Die Politik hinkt dem Bundesgericht hinterher, *Neue Zürcher Zeitung* vom 12. Juli 2005, sowie Ziegler, FN 97, Rz. 25; anderer Auffassung Daniel Wüger, Bundesgericht wendet Freihandelsabkommen erstmals unmittelbar an – ein Schritt voraus, ein Schritt zurück, Jusletter vom 4. April 2005, elektronische Publikation, <[www.weblaw.ch/jusletter/JusLetter.asp](http://www.weblaw.ch/jusletter/JusLetter.asp)>). Auch ist die Cassis de Dijon-Doktrin des EuGH bisher vom Bundesgericht nicht übernommen (dazu Breitenmoser, FN 35, S. 1184; Christa Tobler, Cassis de Dijon für die Schweiz: Pur oder on the Rocks?, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 2005, 567-571).

<sup>97</sup> Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 20. Oktober 2005 im Beschwerdeverfahren H-2004-174 (Postwesen – Vorzugstarife für die Beförderung von Presseerzeugnissen); siehe dazu die Besprechung von Andreas R. Ziegler, „Die Bedeutung der völker- und europarechtskonformen Auslegung für das öffentliche Wirtschaftsrecht in der Schweiz“, Jusletter vom 20. März 2006 (<[www.weblaw.ch/jusletter/JusLetter.asp](http://www.weblaw.ch/jusletter/JusLetter.asp)>). – In diesem Fall handelte es sich zugleich um eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung nach Art. 13 FHA.

Jahrzehnten bestehen. Konkret geht es um günstige kantonale Steuerregime für in der Schweiz niedergelassene Unternehmen im Hinblick auf im Ausland erzielte Gewinne. Die Europäische Kommission spricht von „predatory tax regimes“, welche das bilaterale Beihilfeverbot ebenso wie WTO- und OECD-Regeln verletzen. Laut der Kommission ist es „hard to see how one could accept that a close neighbour like Switzerland, which benefits from a privileged access to the internal EU market and participates in a large number of EU programmes and other activities, maintains such tax schemes whose only objective is to attract foreign holdings. These holdings, which for the most part are just ‚letter box‘ or ‚brass plate‘ companies, are now counted by the thousands and they deprive EU Member States of billions in tax revenue.“<sup>98</sup> Die Angelegenheit ist im Gemischten Ausschuss diskutiert worden, konnte aber bisher keiner Lösung zugeführt werden. Am 13. Februar 2007 erließ die Kommission eine Entscheidung,<sup>99</sup> in der sie die Verletzung von Art. 23 Abs. 1 lit. iii FHA durch die fraglichen kantonalen Steuerregime feststellte.

Die Kommission beharrt also darauf, dass die Kantone die fraglichen Steuerregime ändern. In der Schweiz, wo diese Regime als entscheidender Standortvorteil betrachtet werden, hat dieses Ansinnen zu nachgerade entsetzten Reaktionen geführt. Vor allem am Anfang der Debatte wurde ins Feld geführt, das Steuerrecht sei im FHA überhaupt nicht anvisiert und könne daher in diesem Rahmen auch gar nicht relevant sein.<sup>100</sup> Der Europabericht<sup>101</sup> scheint zumindest tendenziell in dieselbe Richtung zu gehen, wenn es dort heißt, die bilateralen Abkommen hätten „keine wesentlichen Auswirkungen auf die Steuerpolitik“ und „weder Auswirkungen auf die Steuerautonomie des Bundes noch auf diejenige der Kantone“, sowie die direkte Besteuerung von Personen und Unternehmen werde „durch die bilaterale Zusammenarbeit [...] grundsätzlich nicht berührt“. Solche Aussagen greifen m.E. aus mehr als einem Grund zu kurz. Zum einen stimmt es nicht, dass das bilaterale Recht das Steuerrecht überhaupt nicht anvisiert. Z.B. bezieht sich Art. 18 FHA ausdrücklich auf die Besteuerung von Waren und damit auf die indirekten Steuern. Aber auch die direkten Steuern werden im bilateralen Recht angesprochen, nämlich im Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 Abs. 2 im Anhang I zum FZA, im Abkommen über die Ruhegehälter von EU-Bediensteten sowie im Abkommen über die Zinsbesteuerung.

Zum anderen gilt es, zwischen zwei Regelungsarten zu unterscheiden, nämlich der Harmonisierung des Steuerrechts, also der Schaffung gemeinsamer materieller Regelungen, einerseits (sog. positive Integration), und Verbotbestimmungen und ihren Auswirkungen auf das Recht der beteiligten Länder andererseits (sog. negative Integration). Ersteres ist im bilateralen Recht tatsächlich nicht oder nur ansatzweise

98 Siehe <[http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/switzerland/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/switzerland/intro/index.htm)>.

99 Entscheidung der Kommission über die Unvereinbarkeit bestimmter schweizerischer Körperschaftssteuerregelungen mit dem Abkommen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. Juli 1972, K(2007) 411 endg.

100 Vgl. dazu etwa Neue Zürcher Zeitung vom 16. Dezember 2005, Steuerstreit zwischen Bern und Brüssel ungelöst. EU präzisiert ihre Bedenken.

101 Europabericht 2006 (FN 8), S. 6894 und 6902.

zu finden (Zinsbesteuerungsabkommen,<sup>102</sup> Abkommen über die Ruhegehälter<sup>103</sup>). Im Gegensatz dazu kommen Elemente der negativen Integration in verschiedenen Abkommen vor. Dabei geht es um die Annäherung der Rechtssysteme der beteiligten Staaten auf der Ebene gemeinsamer Verbote. Diese können das Steuerrecht ausdrücklich erwähnen, müssen es aber nicht. Zur ersteren Kategorie gehören im bilateralen Recht die bereits erwähnten Diskriminierungsverbote von Art. 18 FHA und Art. 8 Abs. 2 im Anhang I zum FZA, zur letzteren Kategorie – jedenfalls nach der vorliegend vertretenen Meinung – die hier besonders interessierenden Verbote von staatlichen Beihilfen im FHA und im Luftverkehrsabkommen.<sup>104</sup>

Das Beihilfeverbot im FHA gleicht vom Wortlaut her Art. 87 Abs. 1 EG. Nach der schweizerischen Rechtsprechung sind die Bestimmungen des FHA zwar grundsätzlich autonom auszulegen und anzuwenden, doch ist die Rechtsprechung des EuGH zu vergleichbaren Vorschriften nicht unbeachtlich.<sup>105</sup> Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich, dass die gemeinschaftsrechtlichen Beihilfeverbote dank ihrer sehr offenen Formulierung jegliche finanziellen Vorteile umfassen, die vom Staat oder durch staatliche Mittel selektiv gewährt werden und negative Auswirkungen auf den Wettbewerb haben können. Solche Vorteile können auch und gerade durch günstige Steuerregime entstehen, die deshalb verboten sind, wenn sie auch die weiteren Voraussetzungen des Beihilfenverbotes erfüllen.<sup>106</sup> M.E. ist diese Rechtsprechung durchaus auf das bilaterale Recht übertragbar. Im Steuerstreit könnte allenfalls fraglich sein, ob die konkret zur Diskussion stehenden Steuerregime ge-

102 Das Zinsbesteuerungsabkommen harmonisiert zwar nicht die schweizerischen Steuern mit denjenigen in der EU, betrifft aber doch die inhaltliche Ausgestaltung des schweizerischen Steuersystems (Erhebung von Steuern, wenn auch z.T. für die EU) in Bezug auf Personen, welche nicht in der Schweiz der Steuerpflicht unterstellt sind.

103 Das Abkommen über die Ruhegehälter betrifft zwar nicht die inhaltliche Ausgestaltung der in der Schweiz auferlegten Steuern, aber im Rahmen der Vermeidung der Doppelbesteuerung doch immerhin die Steuerpflicht als solche.

104 Nach dem Europabericht (FN 80), S. 6838, ist „das Wettbewerbsrecht (einschließlich der Regeln betreffend staatliche Beihilfen) [...] von den bilateralen Abkommen nicht betroffen“. Angesichts des Bestehens der soeben erwähnten Bestimmungen im FHA und im Luftverkehrsabkommen ist diese Aussage in ihrer Allgemeinheit offensichtlich unrichtig.

105 Dazu BGE 131 II 271, Erw. 10.3, mit weiteren Hinweisen (betr. 25 FHA, entspricht Art. 12 Abs. 1 EG).

106 Siehe dazu etwa Martha O'Brien, *Company taxation, State aid and fundamental freedoms: Is the next step enhanced co-operation?*, *European Law Review* 2005, 209-233, insbes. S. 218. In der früheren Rechtsprechung des EuGH siehe Rs. C-30/59 *Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg – Hohe Behörde der EGKS*, Slg. 1961, 3, in Bezug auf das Verbot von Subventionen und Beihilfen nach Art. 4 Buchstabe c des Montanunionvertrages. In dieser Entscheidung (welche eine vom Staat steuerfrei gewährte Schichtprämie betraf), stellte der EuGH fest, dass der Begriff der Beihilfe weiter ist als jener der Subvention, da er nicht nur positive Leistungen umfasst, „sondern auch Massnahmen, die verschiedener Form die Belastungen vermindern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat“. In ihrer Antwort auf die parlamentarische Anfrage Burgbacher betr. die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf staatliche Unternehmen (ABl. 1963, 2235/63) bestätigte die Kommission ausdrücklich, dass steuerliche Vorteile staatliche Beihilfen darstellen können.“

eignet sind, den Verkehr mit den vom FHA erfassten Waren (industriell hergestellte Waren im Sinne der Anhänge des Abkommens) zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz zu beeinträchtigen. Auch das ist aber m.E. nicht von vornherein auszuschließen.

Der Steuerstreit bestätigt den auch in anderem Zusammenhang entstehenden Eindruck, dass in der Schweiz die Wirkung von Verbotsbestimmungen manchmal unterschätzt wird.<sup>107</sup> Darüber hinaus zeigt er, dass grundlegende Unsicherheiten auch noch Jahrzehnte nach dem Inkrafttreten eines Abkommens aufkommen können. Im vorliegenden Fall mögen die Gründe dafür politischer Natur sein (nämlich der Wunsch der Kommission, die EU-internen Maßnahmen – insbesondere den Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung<sup>108</sup> – gegen schädlichen Steuerwettbewerb auf die Schweiz auszudehnen). Solche Gründe sind aber auch vor dem Hintergrund der rechtlichen und politischen Entwicklung der Beziehungen der Vertragsparteien (immer stärkere Annäherung der Schweiz bei gleichzeitig dezidiertem Abstandhalten) zu sehen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass sich eine neue Frage erst einige Zeit nach dem Inkrafttreten eines Abkommens stellen kann. Für die Praxis resultiert daraus allerdings eine gravierende rechtliche Unsicherheit.

107 Dies gilt m.E. auch für Art. 8 Abs. 2 im Anhang I zum FZA. So scheint der Bundesrat im Europabericht zu implizieren, dass das schweizerische Quellensteuersystem für Personen, welche ihren steuerlichen Wohnsitz nicht in der Schweiz haben, allgemein mit dem Argument der fehlenden Vergleichbarkeit der Situationen von ansässigen und nicht ansässigen Personen gerechtfertigt werden kann (Europabericht 2006, FN 8, S. 6903). Nach der Schumacker-Rechtsprechung des EuGH ist die Situation von Ansässigen und von gebietsfremden Steuerpflichtigen aber dann vergleichbar, wenn Letztere im Wohnsitzstaat keine nennenswerten Einkünfte haben und ihr zu versteuerndes Einkommen im wesentlichen aus einer Tätigkeit beziehen, die sie im Beschäftigungsstaat ausüben, so dass der Wohnsitzstaat nicht in der Lage ist, ihnen die Vergünstigungen zu gewähren, die sich aus der Berücksichtigung ihrer persönlichen Lage und ihres Familienstands ergeben; Rs. C-279/93 *Finanzamt Köln-Altstadt – Roland Schumacker*, Slg. 1995, I-225, Erw. 36. Es ist daher keinesfalls so, dass eine Unterscheidung nach dem Steuerwohnsitz automatisch akzeptabel ist (vgl. dazu auch das Urteil des EuGH in der Rs. C-386/04 *Centro di Musicologia Walter Stauffer – Finanzamt München für Körperschaften*, Urteil vom 14. September 2006, Slg. 2006, I-8203, Erw. 31, im Zusammenhang mit der Kapitalverkehrsfreiheit). – Zu den Auswirkungen des FZA auf das Einkommenssteuerrecht in der Schweiz siehe etwa Roger Cadosch, *Switzerland: Taxation of employment income – compliance of Swiss tax law with the EC-Swiss Bilateral Agreement on free movement of persons*, *International Tax Review INTERTAX* 2004, 586-606, sowie derselbe, *The influence on Swiss tax law of the Swiss-EC agreement on the free movement of persons*, Bern: Stämpfli 2005. – Für ein weiteres Beispiel der Unterschätzung der Verbotsbestimmungen im FZA siehe Brigitta Kratz/Christa Tobler, *Wohnsitzerfordernisse für Mitglieder von Gesellschaftsorganen nach bilateralem Recht im Vergleich zum EWR- und EG-Recht*, im *Schweizerischen Jahrbuch für Europarecht* 2005/2006 (im Erscheinen begriffen).

108 Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Dezember 1997 über einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, ABl. 1998 C 2/2.

## 2. Der Empfang von Dienstleistungen (passive Dienstleistungsfreiheit)

Ein weiteres, für die Praxis wichtiges Beispiel einer inhaltlichen Unsicherheit über das bilaterale Recht betrifft die Stellung von Personen, welche im Rahmen der Personenfreizügigkeit grenzüberschreitend Dienstleistungen in Anspruch nehmen wollen (sog. passive Dienstleistungsfreiheit). Das FZA erwähnt diese Personen ausdrücklich nur im Zusammenhang mit dem Recht, sich auf dem Gebiet eines anderen Signatarstaates aufhalten zu können (Art. 5 Abs. 3 FZA). Nicht erwähnt wird, ob sie auch ein Recht auf diskriminierungs- oder gar beschränkungsfreien<sup>109</sup> Zugang zum Dienstleistungsmarkt haben. Im Vergleich dazu erwähnen die Art. 49 und 50 EG den Empfang von Dienstleistungen nicht. Er erscheint lediglich auf der Stufe des Richtlinienrechtes, und dort nur im Hinblick auf Reise- und Aufenthaltsrechte.<sup>110</sup> Dass sich aus dem Vertrag dennoch auch für Dienstleistungsempfängerinnen und -empfänger ein Recht auf Marktzugang ergibt, beruht auf der Rechtsprechung des EuGH (*Luisi und Carbone*).<sup>111</sup> Vergleicht man die EG-rechtliche und die bilaterale Regelung, so stellt sich für das bilaterale Recht die Frage, ob es gleich ausgelegt werden muss wie das EG-Recht, oder ob die ausdrückliche Erwähnung des Dienstleistungsempfangs nur im Zusammenhang mit Aufenthaltsrechten im Hauptteil des Abkommens impliziert, dass das FZA gerade keine darüber hinausgehenden Rechte gewähren will.

Im wissenschaftlichen Schrifttum ist die Frage umstritten.<sup>112</sup> Sie beschäftigt inzwischen auch die Rechtsprechung, allerdings bisher ohne höchstrichterliche Klärung. In einem Urteil vom 19. Februar 2004<sup>113</sup> bejahte das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich die passive Dienstleistungsfreiheit im Sinne eines Verbotes der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit. Der Fall betraf die Wei-

109 Dazu unten III.3.

110 Ursprünglich Art. 1 Abs. 1(b) der Richtlinie 73/147/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs, ABl. 1973 L 172/14; heute Art. 4ff. der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. 2004 L 158/77.

111 Verb. Rs. 286/82 und 26/83 *Graziana Luisi and Guiseppe Carbone - Ministero del Tesoro*, Slg. 1984, 377, Erw. 16.

112 Bejahend z.B. Astrid Epiney, Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit – Überblick und ausgewählte Aspekte, in: Alberto Achermann/Astrid Epiney/Walter Kälin/Minh Son Nguyen (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht/Annuaire du droit de la migration 2004/2005, Bern: Stämpfli 2005, 45-73, S. 61; Breitenmoser (FN 35), S. 1163; eher kritisch z.B. Christa Tobler, Endlich: Keck im freien Dienstleistungsverkehr. Einige Anmerkungen zum Urteil des EuGH in den Rechtssachen Mobistar & Belgacom vom 8. September 2005, Jusletter vom 31. Oktober 2005, Rz. 24 (<[www.weblaw.ch/jusletter/JusLetter.asp](http://www.weblaw.ch/jusletter/JusLetter.asp)>).

113 Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, Urteil B. in der Rechtssache vom 19. Februar 2004, IV.2003.00221.

gerung der schweizerischen Invalidenversicherung, die Kosten einer im Ausland erfolgten ambulanten (teilstationären) medizinischen Behandlung sowie die Kosten einer Prothese zu erstatten. Das Sozialversicherungsgericht entschied, dass der Dienstleistungsempfang nach Art. 5 Abs. 3 FZA<sup>114</sup> auch den Marktzugang umfasst.<sup>115</sup> Die Entscheidung führte zu einem parlamentarischen Vorstoß und zu einer wenig klärenden Antwort des Bundesrates.<sup>116</sup> Nationalrat Alexander J. Baumann stellte bezeichnenderweise u.a. die folgenden Fragen: „Ich frage den Bundesrat: 1. Wie kann er die Unklarheiten über den Geltungsbereich von angeblich klarem Recht des Freizügigkeitsabkommens erklären? 2. Was wurde mit der EU in diesem Bereich ausgehandelt? 3. Waren ihm die Folgen des Abkommens, wie sie heute bekannt werden, voll bewusst?“ In seiner Antwort führte der Bundesrat aus, das FZA regle „im Bereich der Dienstleistungsfreiheit [...] nur den Aufenthalt auf dem Territorium einer anderen Vertragspartei, um dort eine Dienstleistung erbringen oder erhalten zu können“. Diese Antwort ist jedenfalls für die Dienstleistungserbringung mit Sicherheit falsch, garantiert doch Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 auch – ja, vor allem – Marktzugangsrechte. Bezüglich des Dienstleistungsempfangs ist die Frage aber offen, weil bisher keine einschlägige Rechtsprechung des EuGH oder des Schweizerischen Bundesgerichtes vorliegt. Letzteres ließ die Frage in einer im Sommer 2006 ergangenen Entscheidung ausdrücklich offen.<sup>117</sup> Beim EuGH fiel ein Schweizer Fall über u.a. die Dienstleistungsfreiheit nicht unter das bilaterale Recht, sondern unter das EG-Recht, und betraf im Übrigen auch gar nicht die passive, sondern die aktive Dienstleistungsfreiheit.<sup>118</sup>

Bleibt zu ergänzen, dass für die Sitzung des Gemischten Ausschuss zum FZA vom Sommer 2006 ursprünglich geplant war, die passive Dienstleistungsfreiheit zu diskutieren, wenn auch in anderem Zusammenhang. Dabei ging es um die Frage, ob es nach dem FZA zulässig ist, wenn EU-Mitgliedstaaten von Personen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit höhere Museumseintritte verlangen als von Personen mit einer EU-Staatsangehörigkeit. Das Thema wurde aber letztlich doch nicht auf die Traktandenliste gesetzt, sondern es wurde beschlossen, die Frage im größeren

114 Dieser Aspekt des Urteils betrifft somit die Liberalisierungsbestimmungen im FZA, und nicht die Bestimmungen über die Koordinierung des Sozialversicherungsrechts. Zu Letzterem Thomas Gächter (Hrsg.), *Das europäische Koordinationsrecht der sozialen Sicherheit und die Schweiz. Erfahrungen und Perspektiven*, Zürich/Basel/Genf: Schulthess 2006.

115 Eine Pflicht zur Kostenübernahme für die Prothese nach den Bestimmungen des Freihandelsabkommens lehnte es ab. Zur Begründung verwies das Gericht auf die fehlende unmittelbare Wirkung der Bestimmungen des FZA; dazu oben FN 96.

116 Anfrage 05.1055 vom 2. Juni 2005 von Nationalrat Alexander J. Baumann, „Unkontrollierte Auswirkungen der Personenfreizügigkeit mit der EU“ und die diesbezüglich Antwort des Bundesrates vom 31. August 2005 (Anfrage und Antwort abrufbar unter <[www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2005/d\\_gesch\\_20051055.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2005/d_gesch_20051055.htm)>).

117 Urteil in der Rechtssache I 135/04 vom 1. Juni 2006, Erw. 5.6.

118 Rs. C-452/04 *Fidium Finanz AG - Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, Slg. 2006, I-9521. Siehe dazu Christa Tobler, *Die Fidium Finanz-Entscheidung des EuGH*, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 2006, S. 397-401.

Rahmen (d.h. auch im Hinblick auf andere Dienstleistungen) verwaltungsintern nochmals zu prüfen. Dem Vernehmen nach ist der Schweiz bedeutet worden, dass sie, wenn sie auf der Unzulässigkeit ungleicher Museumstarife bestehen wolle, die entsprechende Auslegung des FZA auch für die in der Schweiz angebotenen Dienstleistungen gelten lassen müsse. So wären z.B. direkt oder indirekt<sup>119</sup> auf die Staatsangehörigkeit abstellende unterschiedliche Preise für Skibillette nicht zulässig. Es ist offensichtlich, dass ein voller Einbezug des Dienstleistungsempfangs im Sinne von Reise-, Aufenthalts- und Marktzugangsrechten auch im bilateralen Recht im Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten von Dienstleistungen wäre. Die heute bestehenden offenen Fragen führen zu Rechtsunsicherheit in besonders wichtigen Bereichen, darunter der Tourismus und der Markt für medizinische Behandlungen. Die letztlich entscheidende Frage ist aber auch hier, wie weit die Parallelität des bilateralen Rechts mit dem EG-Recht im Bereich der Dienstleistungen geht.<sup>120</sup>

### 3. Marktzugang

Das letzte hier zu erwähnende Beispiel einer wichtigen inhaltlichen Unsicherheit im bilateralen Recht betrifft das Luftverkehrsabkommen. Es handelt sich um die Entscheidung der Europäischen Kommission im Flugstreit zwischen Deutschland und der Schweiz.<sup>121</sup> In dieser Rechtssache beklagte sich die Schweiz bei der Kommission<sup>122</sup> über die deutsche Überflugregelung für den süddeutschen Raum, insbesondere

119 Zumindest *prima facie* indirekt diskriminierend wäre z.B. die Gewährung von günstigeren Preisen an am Ort oder im Kanton ansässige Personen; vgl. zum Ganzen Christa Tobler, Indirect Discrimination. A Case Study into the Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law, Antwerp/Oxford: Intersentia 2005.

120 Im größeren Rahmen ist diese Parallelität auf jeden Fall insofern beschränkt, als das FZA die Dienstleistungsfreiheit nur sehr selektiv erfasst. So fallen nach Art. 5 Abs. 1 FZA in Bezug auf die aktive Dienstleistungsfreiheit nur Tätigkeiten von maximal 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr unter das Abkommen. Immerhin gilt dies sowohl für natürliche wie auch für juristische Personen; die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit beziehen sich nur auf natürliche Personen (Art. 4 FZA und Bestimmungen im Anhang I zum FZA).

121 Entscheidung der Kommission vom 5. Dezember 2003 zu einem Verfahren bezüglich der Anwendung von Artikel 18 (2), erster Satz, des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Flugverkehr und der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates, ABl. 2004 L 4/13. Zu dieser Rechtssache auch schon Kadous/Mangilli (FN 72), S. 52ff.

122 Als (partiell) Integrationsabkommen sieht das Luftverkehrsabkommen vor, dass der Rechtsschutz weitgehend nach den Bestimmungen des EG-Rechts erfolgt; siehe Art. 11 bezüglich der Wettbewerbsbestimmungen (außer der Überprüfung von staatlichen Beihilfen, dazu Art. 14) sowie Art. 18 in Bezug auf die Flugdienste bzw. Verkehrsrechte. Der deutsch-schweizerische Flugstreit fällt unter die letztgenannte Bestimmung; siehe die Entscheidung der Kommission (FN 120), Rz. 27ff.

über die einseitig eingeführten Flugverbote zu bestimmten Zeiten.<sup>123</sup> Vor der Kommission argumentierte die Schweiz, die deutsche Regelung verletze die den schweizerischen Luftfahrtgesellschaften nach den Bestimmungen des Luftverkehrsabkommens zustehenden Marktzugangsrechte. Die Kommission wies die Argumente der Schweiz im Lichte des bilateralen Rechts vollumfänglich zurück. Da die Schweiz mit der Entscheidung der Kommission nicht einverstanden war, reichte sie beim EuGH eine Nichtigkeitsklage ein.<sup>124</sup> Dieser überwies den Fall im Sommer 2005 an das Gericht erster Instanz,<sup>125</sup> wo die Sache seither hängig ist.<sup>126</sup>

Im vorliegenden Zusammenhang interessieren vor allem die Aussagen der Kommission über die Auslegung von Art. 8 der Verordnung 2408/92/EWG.<sup>127</sup> Art. 8 Abs. 1 erlaubt es den Mitgliedstaaten, ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder der Identität des Luftfahrtunternehmens die Aufteilung des Verkehrs auf die einzelnen Flughäfen eines Flughafensystems zu regeln. Nach Abs. 2 unterliegt die Ausübung von Verkehrsrechten den veröffentlichten gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen, regionalen oder örtlichen Vorschriften in den Bereichen Sicherheit, Umweltschutz und Zuweisung von Start- und Landezeiten. In seiner Entscheidung zur Rechtssache *Malpensa*,<sup>128</sup> einem EG-rechtlichen Fall, führte der EuGH dazu Folgendes aus:

123 Dahinter steht die schwierige Geschichte von staatsvertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland auf dem Gebiet des Flugverkehrs. Im Jahr 2000 kündigte Deutschland die alte Flugvereinbarung von 1984. Im Jahr 2001 wurde ein neuer Staatsvertrag unterzeichnet, aber nicht ratifiziert, worauf Deutschland ab 2002 einseitige Lärmschutzregelungen erließ. Der Tagesanzeiger spricht von einer „unendlichen Geschichte“ (Fernaussgabe des Tagesanzeigers vom 10. Mai 2005, Fluglärmstreit: Luxemburg soll entscheiden). Der Streit hat auch zu mehreren von der Schweiz aus in Deutschland eingereichten Klagen geführt, die entweder abgelehnt oder in Erwartung des Entscheides aus Luxemburg sistiert worden sind; vgl. dazu etwa Neue Zürcher Zeitung vom 6. Mai 2005, Deutsche Richter wollen EU-Urteil abwarten. Bundesverwaltungsgericht vertagt Entscheid über Legitimität der Anflugregelung, sowie Neue Zürcher Zeitung vom 25. Januar 2006, Schweizer Fluglärmklagen abgewiesen. Deutsches Gericht spricht Gemeinden die Klageberechtigung ab.

124 Rs. C-70/04 *Schweizerische Eidgenossenschaft – Kommission* (inzwischen an das Gericht erster Instanz überwiesen). Zu den Klagegründen siehe ABl. 2004 C 94/22.

125 Beschluss des Gerichtshofes vom 14. Juli 2005 in der Rs. 70/04 (FN 123), ABl. 2005 C 296/8.

126 Rs. T-319/05 *Schweizerische Eidgenossenschaft – Kommission*, hängig. Mit Beschluss vom 7. Juli 2006 ließ das Gericht den deutschen Landkreis Waldshut als Streithelferin auf der Seite der Kommission zu. Die Bundesrepublik Deutschland ist bereits Streithelferin.

127 Verordnung 2408/92/EWG über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehr, ABl. 1992 L 240/8.

128 Rs. C-361/98 *Italien gegen Kommission* („Malpensa“), Slg. 2001, I-385, Erw. 31-33.

„Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind bei der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden [...]. Aus der ersten, der zweiten und der neunzehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2408/92 ergibt sich, dass diese u. a. darauf gerichtet ist, auf dem Gebiet des Luftverkehrs die Bedingungen für die Anwendung des namentlich in den Artikeln 59 bis 61 EG-Vertrag<sup>129</sup> niedergelegten Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs festzulegen, damit sämtliche Fragen des Marktzugangs in ein und derselben Verordnung behandelt werden. Nach ständiger Rechtsprechung verlangt Artikel 59 EG-Vertrag nicht nur die Beseitigung jeder Diskriminierung eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen - selbst wenn sie unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten -, die geeignet sind, die Tätigkeiten eines Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig entsprechende Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen [...].“

Diese Rechtsprechung bedeutet, dass Art. 8 Abs. 1 der Verordnung im EG-Recht über das darin ausdrücklich erwähnte Diskriminierungsverbot auch ein Beschränkungsverbot enthält, entsprechend den Bestimmungen im EG-Vertrag über den freien Dienstleistungs- und den freien Personenverkehr.<sup>130</sup>

In ihrer Entscheidung zum deutsch-schweizerischen Luftstreit führt die Kommission nun aber aus, dass diese Rechtsprechung auf das bilaterale Recht nicht übertragbar ist.<sup>131</sup> Die Kommission weist darauf hin, dass die erwähnte Rechtsprechung „in einem rein gemeinschaftsrechtlichen Zusammenhang“ erging und dass die bloße Ähnlichkeit von Bestimmungen in internationalen Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einem Drittstaat mit Bestimmungen des EG-Vertrages kein ausreichender Grund ist, die Rechtsprechung des EuGH auf das Abkommen zu übertragen.<sup>132</sup> Es sei daher fraglich, „ob dieselben Kriterien im Zusammenhang mit dem Luftverkehrsabkommen der Gemeinschaft mit der Schweiz angewendet werden können“. Die Kommission unterstreicht, dass das Luftverkehrsabkommen keinen

129 Heute, d.h. nach der Ummummerierung des Vertrages nach der Vertragsrevision von Amsterdam, Art. 49 und 50 EG.

130 Zum Dienstleistungsverkehr siehe Rs. C-76/90 *Manfred Säger – Dennemeyer*, Slg. 1991, I-4221, zum Personenverkehr Rs. C-415/93 *Union Royale Belge des Sociétés de Football – Jean-Marc Bosman*, Slg. 1995, I-4921. Im Unterschied dazu galt im freien Kapitalverkehr schon immer auch ein Beschränkungsverbot; dazu Christa Tobler, *Der Kauf von Ferienwohnungen nach EG-Recht und bilateralem Recht. Zur Entscheidung des EuGH in der Rs. C-213/04 Ewald Burtscher – Josef Stauderer*, Entscheidung vom 1. Dezember 2005, noch nicht in der Sammlung der Rechtsprechung veröffentlicht, Jusletter vom 3. Juli 2006 (<[www.weblaw.ch/jusletter/JusLetter.asp](http://www.weblaw.ch/jusletter/JusLetter.asp)>), Rz. 14; kritisch zum Beschränkungsverbot Felix Schöbi, *Die Kapitalverkehrsfreiheit als Beschränkungsverbot*, recht 2003, 192-200, S. 196; kritisch wiederum dazu die Replik von Kathrin Lanz und Lukas Bühlmann, recht 2004, 78-80, S. 78.

131 Rz. 35 ff. in der Entscheidung (FN 120).

132 Dazu der EuGH bereits in der Rs. 270/80 *Polydor Limited und RSO Records Inc. – Harlequin Record Shops Limited und Simons Records Limited*, Slg. 1982, 329, Erw. 14ff.; siehe Tobler (FN 96), S. 569f.

freien Dienstleistungsverkehr im umfassenden Sinne vorsieht, sondern lediglich einen Austausch von Verkehrsrechten.<sup>133</sup> Außerdem bemerkt sie, dass die Rechtsprechung des EuGH nur maßgeblich ist, soweit sie vor der Unterzeichnung des Abkommens (21. Juni 1999) ergangen ist. Das ist bezüglich des Urteils *Malpensa* nicht der Fall. Deshalb ist die Kommission der Auffassung, dass zwar das Diskriminierungsverbot „eindeutig anwendbar“ ist und im Übrigen sowohl die direkte wie auch die indirekte Diskriminierung (eine solche hatte die Schweiz vorliegend geltend gemacht) umfasst, dass aber das Abkommen kein Beschränkungsverbot enthält.<sup>134</sup>

Sollte diese Auslegung vom Gericht erster Instanz in Luxemburg bestätigt werden, so würde das heißen, dass Marktzugang im Luftverkehrsabkommen anders als im EG-Recht lediglich ein Recht auf Nichtdiskriminierung bedeutet, nicht aber auch auf Freiheit von nicht diskriminierenden Beschränkungen. Bis zu dieser Entscheidung ist die Frage offen, und zwar nicht nur im Hinblick auf das Luftverkehrsabkommen, sondern auch im Hinblick auf das Personenfreizügigkeitsabkommen, wo sie ebenfalls diskutiert wird.<sup>135</sup> Es ist anzunehmen, dass ein negativer Entscheid aus Luxemburg über das Luftverkehrsabkommen, das immerhin ein partielles Integrationsabkommen darstellt und sich damit noch am ehesten für eine weite Auslegung eignen würde, umso mehr für das FZA gelten wird, das als bloßes Liberalisierungsabkommen deutlich weniger weit geht. Bisher liegt meines Wissens kein Urteil des EuGH vor, in welchem er eine als Diskriminierungsverbot formulierte Bestimmung in einem Abkommen mit einem einzelnen Drittstaat darüber hinaus auch als Beschränkungsverbot ausgelegt hätte. Auch hier bleibt die Frage deshalb einstweilen offen, was eine bedeutende Rechtsunsicherheit zur Folge hat.

133 Das Abkommen garantiert stufenweise sieben Luftverkehrsfreiheiten. Über die achte Freiheit (Cabotage) soll später verhandelt werden. Weiter enthält das Abkommen Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit, das Wettbewerbsrecht und die Beteiligung an Flugunternehmen.

134 Weiter hält sie es - merkwürdigerweise – grundsätzlich für „unangebracht, den Antrag der Schweiz im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu prüfen“. Dieser Aspekt wird hier nicht behandelt.

135 Vor allem, aber nicht nur, in Bezug auf den Dienstleistungsverkehr; siehe etwa Daniel Maritz, Der Dienstleistungsverkehr im Abkommen über die Freizügigkeit der Personen, in: Felder/Kaddous (FN 35), 331-351, S. 342 ff.; Breitenmoser (FN 35), S. 1163, sowie Pascal Hinny, Das Diskriminierungsverbot des Personenverkehrsabkommens im Schweizer Steuerrecht, IFF Forum für Steuerrecht 2004, 165-188, S. 173.

#### *D. Schlussbemerkungen*

Jedes neue rechtliche System hat Kinderkrankheiten. Fragen über den Bestand und den Inhalt des Rechtes sind in diesem Rahmen durchaus üblich. Im bilateralen Recht zeigen aber die erwähnten Beispiele, dass grundsätzliche Fragen ungeklärt sind. Dabei handelt es sich zum Teil um Unsicherheiten, welche sich erst im Laufe der Zeit präsentierten bzw. an die man beim Abschluss der Verträge gar nicht gedacht hatte. Dies hängt zweifellos mit der außerordentlichen Komplexität des bilateralen Rechtes zusammen. Immer wieder stellt sich die Frage, in wie weit dieses Recht gleich wie oder eben gerade anders als das EG-Recht ausgelegt werden muss, auf dem es inhaltlich beruht. Ihre Beantwortung hängt maßgeblich von der Vergleichbarkeit der beiden Rechtssysteme und der damit erreichten Stufe der Integration ab. Im Vergleich zu einem Beitritt zur EU oder zum EWR hat die Schweiz mit dem bilateralen Weg aus rein rechtlicher Sicht die komplexestmögliche Lösung gewählt. Der Preis dafür ist ein im Vergleich deutlich größeres Maß an Rechtsunsicherheit.



# Schweizer Spezifika: Direkte Demokratie, Konkordanz, Föderalismus und Neutralität als politische Gestaltungsfaktoren

*Thomas Cottier / Rachel Liechti*

A.	Einleitung	40
B.	Hauptmerkmale der politischen Gestaltungsfaktoren	41
I.	Direkte Demokratie und Volkssouveränität	41
1.	Entwicklung der direkten Demokratie in Kantonen und Gemeinden	41
2.	Entwicklung der direkten Demokratie im Bund	42
II.	Die Konkordanz	45
III.	Der Schweizerische Föderalismus	46
IV.	Die Schweizerische Neutralität	49
C.	Auswirkungen der politischen Gestaltungsfaktoren auf die Integrationspolitik	52
I.	Direkte Demokratie und Volkssouveränität	52
II.	Konkordanz	54
III.	Föderalismus	54
IV.	Neutralität	55
D.	Auswirkungen von Regionalisierung und Globalisierung auf die politischen Gestaltungsfaktoren	56
I.	Direkte Demokratie und Volkssouveränität	56
II.	Konkordanz	57
III.	Föderalismus	58
IV.	Neutralität	59
E.	Schlussfolgerungen	60

## A. Einleitung

“They enjoyed all the enhanced sovereignty that comes with staying at home while decisions that intimately affect their own economic life are made by their neighbours in Brussels. We put a diplomatic gloss on it of course. But to enjoy our market, they have to follow our rules: rules they do not make or share in making.” (Chris Patten)

Die Schweiz als die historisch erste europäische, multikulturelle und demokratische Republik der Neuzeit, quasi in sich ein kleines Europa (Little Europe) steht nach wie vor außerhalb der Europäischen Union. Das ist erklärungsbedürftig. Denn wie nur wenige Mitgliedstaaten selbst ist die Schweiz wirtschaftlich auf das Engste mit der Union verbunden und verflochten. Die Kennzahlen sind bekannt. Der wirtschaftliche Binnenmarktanteil der Schweiz machte bei der 15er Gemeinschaft bei einem Bevölkerungsanteil von gerade 1,8 % rund 4 % aus. Bei 25 Staaten würde die Schweiz als 26. Mitglied 1,6 % der Bevölkerung Europas ausmachen. Sie hätte einen Binnenmarktanteil von rund 2,6 %.<sup>1</sup> Nach den USA und China ist die Schweiz absolut gesehen nach wie vor der drittgrößte Handelspartner der EU.<sup>2</sup> Diese ist seit Jahren der größte Abnehmer von Schweizer Produkten, während über 80 % der schweizerischen Importe aus der EU stammen.<sup>3</sup> Europäische Politik und europäisches Recht beeinflussen täglich viele Lebensbereiche. Die wirtschaftliche Verflechtung mit den Europäischen Gemeinschaften zwingt die Schweiz auch laufend, ihre Gesetzgebung dem europäischen Recht anzupassen. Sie nennt das autonomen Nachvollzug. Wichtige Teile des EG-Rechts finden im Ergebnis sodann rechtsverbindlich Eingang über ein wachsendes Netz bilateraler Verträge. Ihre Integration erfolgt schrittweise auf dem bilateralen Weg. Ein eigentlicher Sonderfall liegt vor. Wie lässt er sich und das damit verbundene scheinbare Paradoxon zwischen Verflechtung und formaler Unabhängigkeit der Schweiz erklären?

Die Erklärung liegt in den Eigenheiten, den Spezifika des schweizerischen Staatsrechts begründet. Die Schweiz teilt viele Eigenheiten mit modernen Demokratien Europas; ihre Entwicklung erfolgte nicht in Isolation. Ihr Recht entwickelte sich unter dem Dreieck des deutschen, französischen und italienischen Rechts. Zunehmend hält auch anglo-amerikanisches Recht Einzug. Die Rechtsvergleichung hat in der

1 Stand: 1. Januar 2005; Quellen: Eurostat / U.S. Bureau of the Census: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1334,49092079,1334\\_49092794&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1334,49092079,1334_49092794&_dad=portal&_schema=PORTAL)> (15.08.2006); Schweizerisches Bundesamt für Statistik, Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP) und der natürlichen Bevölkerungsbewegung (BEVNAT) 2005, Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung 2005, Tab.-Nr.: BAP05\_2, <[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/bevoelkerung/uebersicht/blank/analysen\\_berichte/result.ContentPar.0010.DownloadFile.tmp/bfs%20actualités%202005%20provsansbevnat.pdf](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/bevoelkerung/uebersicht/blank/analysen_berichte/result.ContentPar.0010.DownloadFile.tmp/bfs%20actualités%202005%20provsansbevnat.pdf)> (15.08.2006).

2 Für den Anteil am Handel mit EU-25 siehe Key figures on Europe; Statistical Pocketbook 2006, European Communities (Hrsg.), 2006, S. 120.

3 Für eine Übersicht über die wirtschaftlichen Eckdaten vgl. <[http://www.europa.admin.ch/europapol/info\\_mat/dossiers/d/eckdaten.htm](http://www.europa.admin.ch/europapol/info_mat/dossiers/d/eckdaten.htm)> (08.08.2006).

Schweiz eine ausgeprägte Tradition. Und gleichwohl ist sie, determiniert durch ihre Lage an europäischen Schnittstellen, in zentralen Fragen ihren eigenen Weg gegangen, geprägt durch Erfahrung und Geschichte eines geteilten und lange von Kriegen heimgesuchten Kontinents. Wesentliche Gestaltungsfaktoren haben sich eigenständig entwickelt. Auf diese ist im Folgenden einzugehen.

## *B. Hauptmerkmale der politischen Gestaltungsfaktoren*

### I. Direkte Demokratie und Volkssouveränität

Die direkte Demokratie ist das zentrale Identitätsmerkmal der Schweiz auf all ihren Stufen des föderalen Aufbaus. Das Recht der Stimmberechtigten beschränkt sich nicht auf die Wahl von Parlamenten, sondern erstreckt sich mit den Instrumenten der Verfassungs- und Gesetzesinitiative sowie dem Gesetzesreferendum auch auf Sachfragen. Die Volksrechte wiederum haben auf allen Stufen zur Regierungsform der Konkordanz geführt. Alle referendumsfähigen Kräfte müssen in die Staatsleitung eingebunden werden. Opposition bleibt punktuell und im Rahmen von flexiblen und sich ändernden Koalitionen auf Sachgeschäfte beschränkt. Diese Regierungsform, auch wenn verfassungsrechtlich nicht verlangt, entwickelte sich als Antwort auf den Liberalismus des 19. Jahrhunderts, als Weg des Ausgleichs zwischen konservativen und föderalen Anliegen in Bund, Kantonen und Gemeinden.

#### 1. Entwicklung der direkten Demokratie in Kantonen und Gemeinden

Die heutigen Formen der direkten Demokratie in der Schweiz entwickelten sich zunächst in den Kantonen. Eigentliche Verfassungen setzten sich früh durch. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts bestanden bereits 19 Kantonsverfassungen sowie die Mediationsakte auf Bundesebene. Sie wiesen zuerst keine Änderungsbestimmungen auf.<sup>4</sup>

In der nachfolgenden „Reform-Ära“, welche ab 1831 eine demokratische Bewegung<sup>5</sup> einleitete, war die Führungsschicht zwar nach wie vor eher an der Verwirklichung liberaler als demokratischer Ziele interessiert. Unter dem Schlagwort der „Volkssouveränität“, die sich zum unverzichtbaren politischen Kampfbegriff entwickelte, wurde die politische Gesamtordnung revidiert. Um die bestehenden Verfassungen ändern zu können, bedurfte es erhöhter Legitimation. Sie fand sich im Rekurs auf die Volkssouveränität und damit das Staatsvolk als Organ. Dessen Mehrheit musste die neuen Verfassungen annehmen. Dies bedeutete, im damaligen Verständnis, dass die Bürger nicht nur das Recht hatten, die Mitglieder der Grossen Räte zu wählen, sondern auch über neue Verfassungsbestimmungen abzustimmen. Demge-

4 Kölz, S. 145.

5 Kley, S.160.

mäß fand sich in allen Verfassungen (außer in Freiburg, wo die Verfassung dem Volke gar nicht vorgelegt worden war) die Einrichtung des obligatorischen Verfassungsreferendums. Im Rahmen dieses Grundsatzes entwickelten sich zahlreiche Spielarten.

Acht Kantone<sup>6</sup> ließen ihre Verfassungen durch einen Verfassungsrat formulieren. In Zürich und Thurgau waren die neu gewählten Parlamente dafür zuständig und in Solothurn der bestehende Große Rat.<sup>7</sup> In Zürich, Bern, Solothurn, Freiburg, Tessin und Waadt hatten die Bürger kein Initiativrecht auf Verfassungsänderung, sondern nur die Großen Räte. Die liberalen Errungenschaften sollten nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Die meisten Kantonsverfassungen enthielten sogenannte „Rigiditätsklauseln“, welche die Unabänderlichkeit der Verfassung für eine gewisse Zeit festlegten, zum Teil kombiniert mit der Möglichkeit einer Volksinitiative auf Verfassungsänderung nach Ablauf dieser Zeit. Nur St. Gallen sah nach der Revision von 1838 eine „echte“ Referendumsinitiative vor. Danach konnten zehntausend Bürger verlangen, dass das Volk über die Verfassungsrevision abstimmen soll.

Ebenfalls in St. Gallen, wo es starke demokratische Strömungen gegen die an die Macht gelangten Liberalen gab, konnten Gesetze des Großen Rats mit einem „Veto“ zu Fall gebracht werden.<sup>8</sup> Diese Philosophie hat sich im Verlaufe des 19. Jahrhunderts politisch in den Kantonen und Gemeinden durchgesetzt und den Einfluss der Mehrheiten ausgebaut. Sie kennen heute zusätzlich zum Wahlrecht, den Verfassungsreferenden und der Volksinitiative auf Teil- und Totalrevision der Verfassung noch folgende direktdemokratische Instrumente: die Volkswahl der Exekutive, das fakultative und obligatorische Finanzreferendum<sup>9</sup> sowie die Gesetzesinitiative, sei es ausformuliert, sei es in Form der allgemeinen Anregung.<sup>10</sup>

## 2. Entwicklung der direkten Demokratie im Bund

Direktdemokratische Instrumente<sup>11</sup> wurden ebenfalls auf Bundesebene als Antwort auf den vorherrschenden Liberalismus eingeführt. Die Verfassung von 1848 sah das *obligatorische Verfassungsreferendum*<sup>12</sup> vor. Es hat sich im Laufe der Zeit gefestigt

6 Nämlich Bern, Luzern, Freiburg, Schaffhausen, Aargau, St. Gallen, Waadt und Baselland.

7 Kölz, S. 305.

8 Ausführlich zum Verfassungsrecht der Regenerationskantone siehe Kölz, S. 301 - 368.

9 Eingehend zur Frage der Sinnhaftigkeit der Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene siehe Lars P. Feld, Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung, Im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen (KfK) im Rahmen ihres Jahresberichts 2004, vgl. <<http://www.kfk.admin.ch/pdf%20d/3.Feld04.pdf#search=%22kanton%-20finanzreferendum%22>> (23.08.2006).

10 Zu den Kantonsverfassungen im Einzelnen siehe unter <<http://www.admin.ch/ch/d/sr/13.html>> (23.08.2006).

11 Ausführlich zu den direktdemokratischen Instrumenten in der Schweiz siehe Epiney/Siegwart/Cottier/Refaeil, S. 95-106.

12 Häfelin/Haller, RZ. 50.

und wurde ausgebaut. Es fand praktisch unverändert Eingang in die neue Bundesverfassung von 1999. Heute müssen Änderungen der Bundesverfassung, der Beitritt zu supranationalen Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie dringlich erklärte Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, dem Volk und den Ständen durch die Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet werden.<sup>13</sup>

Das fakultative Gesetzesreferendum, welches dem Volk das Recht verleiht, über Parlamentsentscheide in Bundessachen im Nachhinein zu befinden, wurde anlässlich der Totalrevision 1874 eingeführt.<sup>14</sup> Im Mai 1875 stimmte das Volk in einem ersten Gesetzesreferendum über das vom Parlament erlassene Bundesgesetz über die politische Stimmberechtigung der Schweizer Bürger ab.<sup>15</sup> Seither wurde das fakultative Referendum 180 Mal ergriffen.<sup>16</sup> In der Mitte des Jahres 2006 lagen nicht weniger als 17 Vorlagen zur Abstimmung vor.<sup>17</sup>

Die Bundesverfassung<sup>18</sup> sieht vor, dass 50.000 Stimmbürger oder acht Kantone verlangen können, folgende Erlasse dem Volke zur Abstimmung vorzulegen: Bundesgesetze, dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Dauer ein Jahr übersteigt, Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen, sowie gewisse völkerrechtliche Verträge.

Ein einziges Mal in der fast 130-jährigen Geschichte des fakultativen Referendums waren es Kantone, und nicht Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, welche das Referendum ergriffen.<sup>19</sup> Neun Kantone wehrten sich gegen ein von den Eidgenössischen Räten verabschiedetes Steuerpaket, welches nebst der Familienbesteuerung und der Stempelsteuer auch die Wohneigentumsbesteuerung neu gestalten sollte. Die Vorlage wurde von 65,9 % der stimmenden Schweizerinnen und Schweizern abgelehnt.<sup>20</sup>

Mit den verschiedenen Referendumsarten können Volk und Kantone nachträglich die Verfassungs- und Gesetzgebung kontrollieren. Vor allem das fakultative Referendum – oder schon nur die Referendumsdrohung – ist ein wichtiges Instrument der Minderheiten und zwingt, diese in den Regierungsprozess einzubinden und an der Verantwortung teilhaben zu lassen. Nebst der Möglichkeit der Nachkontrolle sieht die schweizerische Verfassung vor, dass Volk und Kantone mittels Initiativen auch Impulsfunktion ausüben können.

13 Art. 140 Abs. 1 BV (SR 101).

14 Häfelin/Haller, RZ. 56.

15 BBl 1875 III 302; <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/18750523/det14.html>> (09.08.2006).

16 <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/ref/fakref.html>> (09.08.2006).

17 <[http://www.admin.ch/ch/d/gg/ref\\_sus\\_index.html#2](http://www.admin.ch/ch/d/gg/ref_sus_index.html#2)> (09.08.2006).

18 Art. 141 BV.

19 Vgl. die Medienmitteilung der Konferenz der Kantonsregierungen vom 22. September 2003; <<http://www.kdk.ch/int/kdk/de/mm/medienmitteilungen.ParagraphContainerList.ParagraphContainer0.ParagraphList.0002.File.pdf/Medienmitteilung22.9.03.pdf>> (09.08.2006).

20 BBl 2004 3943; <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20040516/det509.html>> (09.08.2006).

1891 wurde die *Volksinitiative zur Teilrevision der Bundesverfassung* eingeführt.<sup>21</sup> Im August 1893 wurde die Bundesverfassung erstmals gestützt auf eine Volksinitiative ergänzt.<sup>22</sup> Seither wurden 13 weitere Volksinitiativen auf Änderung oder Ergänzung der Bundesverfassung von Volk und Ständen angenommen.

Eine Vorlage des Bundesrats für eine Reform der Volksrechte scheiterte im Sommer 1999 im Parlament. Dies in erster Linie, weil der Ausbau von direktdemokratischen Instrumenten im Zuge einer stark gewachsenen Bevölkerung mit der Erhöhung der notwendigen Unterschriftenzahlen verknüpft werden sollte.<sup>23</sup> Die Staatspolitische Kommission des Ständerats lancierte im Frühling 2002 eine Parlamentarische Initiative zur „Beseitigung von Mängeln der Volksrechte“, in der die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge des gescheiterten Reformpakets enthalten waren. Am 9. Februar 2003 wurde der Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte von Volk und Ständen – allerdings bei einer Stimmbeteiligung von nur 28,2 % – angenommen.<sup>24</sup> Nachdem eine Volksinitiative „zur Einführung der Gesetzesinitiative im Bunde“ im Oktober 1961 von 70,6 % der stimmenden Schweizerinnen und Schweizern abgelehnt worden war, wurde 2003 die Einführung der *allgemeinen Volksinitiative* von 70,4 % des stimmenden Volks gutgeheißen.<sup>25</sup> Mit dieser Initiative können die Annahme, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen angeregt werden, wenn auch nur in Form einer allgemeinen Anregung und auch nur dann, wenn mindestens 100.000 Stimmberechtigte eine Abstimmung verlangen.<sup>26</sup>

Diese direktdemokratischen Mitspracherechte sorgen in der Schweiz für eine gelebte Volkssouveränität. So dominiert eine konkrete bottom-up Sachpolitik, bei welcher der pragmatischen Lösung von Sachfragen mehr Gewicht verliehen wird als der Wahl der Regierung. Diese Tradition kontrastiert mit den in andern Staaten zuweilen durchgeführten Volksbefragungen, wie sie auch die Vorlage des Verfassungsvertrages für die Europäische Union in verschiedenen Mitgliedstaaten mit sich brachte. Solche Referenden orientieren sich in aller Regel nicht an der Sache, sondern dienen dazu, innenpolitische Rechnungen zu begleichen.<sup>27</sup> Es ist kein Zufall, dass umgekehrt das Schweizer Volk in seiner Tradition sachbezogener Abstimmungen im gleichen Zeitraum wichtige Schritte der Annäherung an die EU bejahte und namentlich

21 Häfelin/Haller, RZ. 57.

22 Es ging bei der Volksinitiative um ein Verbot des Schlachtens von Tieren ohne vorherige Betäubung, welche am 20. August 1893 vom Schweizer Volk angenommen wurde. BBl 1893 IV 401; <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vi1.html>> (09.08.2006).

23 Häfelin/Haller, RZ. 73.

24 BBl 1961 I 1172; <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19611022/det197.html>> (09.08.2006).

25 BBl 2003 3111; <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20030209/det493.html>> (09.08.2006).

26 Art. 139a BV, noch nicht in Kraft.

27 Ausf. zu der Problematik von Volksbefragungen am Beispiel Frankreichs siehe Georg Kreis, Grenzen der Demokratie? Überlegungen anlässlich Frankreichs jüngster EU-Abstimmung, in: Kaufmann/Kreis/Gross, S. 35-53.

Verträgen zum Beitritt zum Schengener Übereinkommen<sup>28</sup> und der Erweiterung der Freizügigkeit zustimmte.<sup>29</sup>

## II. Die Konkordanz

Die Bildung und Tradition von Mehrparteienregierungen – Konkordanz genannt – steht in engem Zusammenhang mit der direkten Demokratie.<sup>30</sup> Sie ist Ergebnis der politischen Praxis und verfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben. Die schweizerische Bundesverfassung bestimmt allein, dass bei der Zusammensetzung des Bundesrats darauf Rücksicht zu nehmen ist, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind.<sup>31</sup> Die Konkordanz- oder Konsensdemokratie entwickelte sich allmählich. Eine zentrale Rolle spielte dabei die Entwicklung des Referendumsrechts. Strukturbildend für die Entwicklung des Konkordanzsystems<sup>32</sup> waren auch zwei weitere Faktoren: der Föderalismus, der im nächsten Kapitel behandelt wird, und die Proporzwahl der Regierung, welche zwischen 1891 und 1916 schon in zehn Kantonen und 1918 auch auf Bundesebene eingeführt wurde.<sup>33</sup> Diese drei Faktoren ermöglichen es allen einzelnen Interessengruppen, Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen. 1959 wurde sie mit der Einführung der sog. Zauberformel, welche seither zu einer Vier-Parteien-Koalition geführt hat, politisch institutionalisiert.<sup>34</sup> 2003 nach den letzten Bundesratswahlen, an denen es der Schweizerischen Volkspartei gelang, einen zweiten Sitz im Bundesrat zu gewinnen, wurde Konkordanz in der Schweiz gar zum „Wort des Jahres“ erkoren.<sup>35</sup>

Die Möglichkeit von Initiativen und vor allem von Referenden führt zu Mehrparteienregierungen auf allen Stufen, die als eigentliches Machtkartell aus Vertreterinnen und Vertretern aller wichtigen Parteien zusammengesetzt sind.<sup>36</sup> Die stete Referendumsdrohung führt dazu, dass alle referendumsfähigen Gruppen – politische Parteien, wirtschaftliche Verbände, Kantone sowie Stimmbürgerinnen und Stimmbürger – frühzeitig informiert und konsultiert<sup>37</sup> und dadurch Kompromisse gefördert werden. Der breite Einbezug einer möglichst großen Zahl von Akteuren – auch

28 Am 5. Juni 2005. Für die Resultate der Abstimmung siehe: <<http://www.europa.admin.ch/nbv/referendum/resultate/d/index.htm>> (18.09.2006).

29 Namentlich am 25. September 2005; siehe: <<http://www.europa.admin.ch/nbv/referendum/resultate/d/index.htm>> (18.09.2006).

30 Linder, S. 240, spricht von direkter Demokratie als Konkordanzzwang.

31 Art. 175 Abs. 4 BV.

32 Eingehend zum Entscheidungssystem der Konkordanz siehe Linder, S. 295-323.

33 Kley, S. 168.

34 Für eine Inhaltsanalyse der Wahlprogramme der Jahre 1947 - 1995 siehe Brändle, S. 11-29.

35 Vgl. den NZZ-Artikel vom 16. Dezember 2003: Konkordanz wird „Wort des Jahres“, abrufbar unter <<http://www.nzz.ch/2003/12/16/vm/newzzDO9RWMKJ-12.html;jsessionid=4002FA374353AEB9A54232FED46EC97>> (23.08.2006).

36 Vgl. Linder, S. 240.

37 Zur Meinungsbildung im Abstimmungskampf siehe Linder, S. 269-272.

Minderheiten – in den politischen Prozess führt zu einer breiten Abstützung der Sachgeschäfte in der Bevölkerung. Die Tatsache, dass eine eigentliche Opposition fehlt, wirkt stabilisierend. Sie bewirkt eine pragmatische Politik der kleinen Schritte; es wird verhandelt und es werden praktikable Kompromisse gesucht. Diese Konstellation prägt die politische Kultur der Schweiz. Ohne rechtlich dazu gezwungen zu sein,<sup>38</sup> verhandeln Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen vertrauensvoll miteinander und verzichten dabei weitgehend auf strategische und taktische Tricks. In der Schweiz wird Politik mit Bürgersinn betrieben. Sie wurde nie als schmutziges Geschäft (Treitschke) verstanden. Entsprechend genießt das Recht in der Schweiz einen relativ hohen Stellenwert.

Die Konkordanz hat jedoch auch ihre Schwachstellen.<sup>39</sup> Allein die zahlenmäßige Vertretung der vier größten Parteien in der Bundesregierung (Bundesrat) ist keine Garantie dafür, dass die Landesregierung in sich funktioniert, und tragfähige Kompromisse gefunden werden.<sup>40</sup> In der Praxis hat sich klar gezeigt: Fehlt die Konsensfähigkeit, verstärkt sich die Tendenz der Polarisierung und das Regierungssystem wird in großen politischen Fragen, wie namentlich zurzeit der Beitritt zur EU, längerfristig gelähmt. Darauf wird in Kapitel III näher eingegangen.

### III. Der Schweizerische Föderalismus

Neben der direkten Demokratie bildet ein ausgeprägter Föderalismus das zweite Standbein des schweizerischen Staatsverständnisses. Er gehört zu den tragenden Grundwerten, Grundstrukturen und somit zu den wesentlichen Identitätsmerkmalen der Schweiz. Er ging aus einer langen Geschichte dezentraler Herrschaft hervor. Auch hier bestehen Besonderheiten im Vergleich zum Föderalismus Deutschlands, Österreichs, Belgiens, Spaniens, Italiens,<sup>41</sup> und auch der EU.<sup>42</sup>

Zur Zeit der Helvetischen Republik<sup>43</sup> waren die neunzehn vergleichbaren und gleichberechtigten Kantone unter französischer Besetzung noch Verwaltungseinheiten ohne eigene Kompetenzen. Die Restauration machte dies wieder rückgängig und betonte die Souveränität der Kantone. Die Verfassung von 1848 führte den bundesstaatlichen Aufbau in der Schweiz ein, in Anlehnung an die nordamerikanische Uni-

38 Vgl. Armingeon, S. 284/285

39 Zur Kritik an der Konkordanz vgl. Linder, S. 316-321.

40 Derselben Meinung ist Christa Markwalder Bär, siehe: NZZ-Artikel vom 14. Juni 2006, Wie müsste unsere Landesregierung gewählt werden?, S. 16; anderer Meinung hingegen Christoph Blocher in seiner Ansprache an die Bundesversammlung nach erfolgter Wahl in den Bundesrat: <<http://www.svp.ch/file/SVPja0312.pdf#search=%22konkordanz%20gewinnt%22>>, S. 3 (23.08.2006).

41 Europabericht 2006 des Bundesrates, BBl 2006 6943; <<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6815.pdf>> (11.09.2006).

42 Siehe zum Beispiel Linder, S. 185.

43 Ausführlich zur Helvetischen Republik von 1798-1803 vgl. Kley, S. 143-146.

onsverfassung von 1787.<sup>44</sup> Sie etablierte den Vorrang des Bundesrechts. Gleichzeitig verkörperte sie einen Kompromiss zwischen dem industriellen Liberalismus und dem bäuerlichen Konservatismus. Sie schuf auf der Grundlage der Einzelmächtigung einen nur schwachen Bundesstaat, in dem jeder souverän gedachte Kanton, unabhängig von der Größe, in der kleinen Kammer (Ständerat) dasselbe Stimmengewicht erhielt, und die Mitwirkung an der Gesetzgebung und im Vollzug garantiert wurde.<sup>45</sup>

Der schweizerische Föderalismus stellt ein subtiles vertikales Gleichgewicht der Macht zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund her. Dadurch, dass staatliche Macht zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt wird, soll gewährleistet werden, dass sich die Machtträger auf den verschiedenen Ebenen gegenseitig kontrollieren, um ein optimales Gleichgewicht im Sinne von „checks and balances“ zu garantieren.

Die Kantone sind solange souverän, wie ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt wird; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen worden sind.<sup>46</sup> So liegt das Hauptelement des Schweizerischen Föderalismus in der Förderung der Vielfalt, die weitgehend auf die Selbstbestimmung der Kantone baut. Das Schwergewicht in der Schweiz liegt nicht, wie in der EU, bei den Mitwirkungsrechten der Kantone auf Bundesebene, sondern vielmehr bei deren Selbstbestimmung, was der Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen besondere Bedeutung zukommen lässt.<sup>47</sup> Der Bund erfüllt nur die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist<sup>48</sup> und dies nur in Bereichen, die einer einheitlichen Regelung bedürfen.<sup>49</sup> Mit anderen Worten: Es braucht für jede neue Aufgabe, die vom Bund übernommen werden soll, eine Revision der Bundesverfassung und damit die Zustimmung von Volk und Ständen.

1874 wurden die Bundeskompetenzen in der Totalrevision erstmals ausgebaut. Der Bund sollte neu im militärischen Bereich, im Schuldbetriebs- und Konkursrecht, in Teilbereichen des materiellen Privatrechts sowie in einigen weiteren gesamtschweizerischen Belangen wie Eisenbahn, Telegraf und Banknoten entscheiden.<sup>50</sup> Die Entwicklung des Sozial- und Leistungsstaates führte auch in der Schweiz zunehmend zu verflochtenen Kompetenzlagen. Die Verfassung von 1874 wurde insgesamt über 140 Male geändert und somit zusehends unübersichtlicher. Die Totalrevision von 1999, welche im Wesentlichen eine „Nachführung“ des Verfassungsrechts beinhaltet, weist zumindest im Verhältnis zwischen dem Bund und den Kan-

44 Häfelin/Haller, RZ. 50.

45 Linder, S. 184.

46 Art. 3 BV.

47 Thomas Fleiner/Nicole Töpferwein, Chancen und Probleme für den schweizerischen Föderalismus nach einem Beitritt zur Europäischen Union, in: Cottier/Koppe (Hrsg.), S. 325/326 mit weiteren Hinweisen.

48 Art. 42 Abs. 1 BV.

49 Art. 42 Abs. 2 BV.

50 Häfelin/Haller, RZ. 50.

tonen einige inhaltliche Neuerungen auf, nämlich mit der Einführung der Bundeskompetenz für eine Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts.<sup>51</sup>

Einer der wichtigsten Meilensteine des schweizerischen Föderalismus wurde am 28. November 2004 mit der Annahme der *Neugestaltung des Finanzausgleichs* und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) gelegt.<sup>52</sup> Dieses Verfassungsreferendum führte zur Änderung von 27 Verfassungsartikeln und hatte einerseits zum Ziel, eine klarere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen herbeizuführen, andererseits, die großen Unterschiede der Finanzlagen der Kantone auszugleichen.<sup>53</sup> Mit dem neuen Finanzausgleich soll auch die interkantonale Zusammenarbeit gestärkt und institutionalisiert werden, um die Überzentralisierung von öffentlichen Aufgaben zu verhindern.<sup>54</sup> Die NFA als zentrales staatspolitisches Projekt enthält somit nebst finanzpolitischen Implikationen auch Elemente einer Föderalismusreform.<sup>55</sup>

Ein weiteres klares Zeichen für neue Formen von Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen im Sinne eines kooperativen Föderalismus setzte die Abstimmung vom 21. Mai 2006 zum neuen *Bildungsrahmenartikel*<sup>56</sup> in der Bundesverfassung. Neu werden in der Verfassung<sup>57</sup> die Ziele für einen „Bildungsraum Schweiz“ formuliert. Mit den neuen Bestimmungen behalten die Kantone die Schulhoheit, die kantonalen Schulsysteme sollen aber in wesentlichen Eckwerten<sup>58</sup> harmonisiert werden. Sollte die Harmonisierung durch Kantone nicht stattfinden, kann der Bund entweder beschließen, dass bestimmte Verträge zwischen einzelnen Kantonen für alle Kantone gelten, oder er erlässt die notwendigen Vorschriften im Rahmen des üblichen Gesetzgebungsverfahrens – unter Mitwirkung der Kantone – selbst.

Eines der wichtigsten Rechte, welches aus Artikel 3 BV fließt, ist das Recht der Kantone, die Steuerhoheit soweit auszuüben, als die Bundesverfassung diese Souveränität nicht beschränkt.<sup>59</sup> So erheben Bund, Kantone und Gemeinden eigene direkte Steuern auf Gewinn und Kapital von Unternehmen sowie auf das Einkommen und Vermögen von natürlichen Personen. Jeder Kanton hat dazu sein eigenes Steuergesetz und nebst den wenigen Beschränkungen, welche die Bundesverfassung vor-

51 Häfelin/Haller, RZ. 58-69.

52 BBl 2005 951; <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20041128/det514.html>> (23.08.2006).

53 Häfelin/Haller, RZ. 74a.

54 Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), vom 7. September 2005, BBl 2005 6029 ff., S. 6055; <<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/6029.pdf>> (27.06.2006).

55 Kurt Nuspliger, Vernetzung führt zum Erfolg, in: Cottier/Caplazi (Hrsg.), S.32.

56 Zur Vorlage im Detail: <[http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20060521/explic/d\\_pp\\_0608.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20060521/explic/d_pp_0608.pdf)> (27.06.2006).

57 Art. 61a BV.

58 Schuleintrittsalter und Schulpflicht (vor allem Dauer der obligatorischen Schule), Dauer und Ziele der Bildungsstufen, Übergänge im Bildungssystem und Anerkennung von Abschlüssen.

59 Zur Steuerhoheit des Bundes und der Kantone in der Schweiz siehe Blumenstein/Locher, S. 45-50.

sieht, verbleibt den Kantonen große Freiheit in der Ausgestaltung ihrer Steuerhoheit.<sup>59a</sup> Nur die indirekten Steuern und besondere Abgaben,<sup>60</sup> insbesondere die Mehrwertsteuer sind dem Bunde vorbehalten. Der Normalsatz beträgt gegenwärtig 7,6 % und somit rund die Hälfte des in der EU vorgesehenen Minimalsatzes. Auch darauf ist zurückzukommen.

#### IV. Die Schweizerische Neutralität

Das dritte Volet schweizerischer Spezifika bildet die Tradition der Neutralität. Sie ist wesentliches und historisch gewachsenes Identitätsmerkmal; laut einer Umfrage soll sie gar an erster Stelle und noch vor der direkten Demokratie stehen.<sup>61</sup> Die Geschichte erklärt dieses kollektive Bewusstsein.<sup>62</sup>

Als die Eidgenossen mit ihrem losen Verbund 1515 bei der Schlacht von Marignano an ihre militärischen Grenzen stießen, schlossen sie mit dem Sieger, Franz I von Frankreich, den wegweisenden Frieden. Dieser bildete das Fundament der schweizerischen Neutralitätspolitik. 1798 musste die Helvetische Republik, genötigt durch die französische Besetzung, ihre Neutralität während sechzehn Jahren wieder aufgeben. Erst seit 1815, anlässlich des Wiener Kongresses, anerkannten die Mächte in Paris die „immerwährende Neutralität der Schweiz“ und die Unverletzbarkeit ihres Gebiets. 1907 unterzeichnet die Schweiz die Haager Abkommen über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Krieg – das Neutralitätsrecht, das heute noch gilt. Während des Ersten Weltkriegs wurde die Neutralität der Schweiz respektiert. 1920 trat die Schweiz dem Völkerbund – mit Sitz in Genf – bei und definierte eine differenzielle Neutralität. Sie erklärte sich bereit, Wirtschaftssanktionen des Völkerbundes im Rahmen ihrer Neutralität mitzutragen. Nachdem sich 1938 die Sanktionen gegen Italien als erfolglos erwiesen hatten, kehrte die Schweiz zur integralen Neutralität zurück und sah von weiteren Wirtschaftssanktionen ab. Bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs erwies sich die Neutralität – und ihre flexible Handhabung – als eigentliches Erfolgsrezept für die Wahrung von Unabhängigkeit und Sicherheit der Schweiz.<sup>63</sup> Umgekehrt verzögerte sie die volle Teilnahme in den Vereinten Nationen. Während die Schweiz in zahlreichen Unterorganisationen mitwirkte und auch

59a Zum aktuellen Steuerstreit zwischen der Schweiz und der EU siehe: Cottier/Matteotti.

60 Art. 130-134 BV.

61 Neutralität als Chance, Ansprache von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey an der Universität Zürich, S. 3, 13. Januar 2005; <<http://www.calmy-rey.admin.ch/AttachmentView.aspx?AttachmentID=271>> (28.06.2006).

62 Ausführlich zur Geschichte der Neutralität siehe die Informationsbroschüre des Eidg. Departements für Verteidigung: Die Neutralität der Schweiz, VBS/4. überarbeitete Auflage; siehe <[http://www.eda.admin.ch/geneva\\_miss/f/home/Publications.ContentPar.0005.UpFile.tmp/xy\\_yymmdd\\_0123456789\\_1.pdf](http://www.eda.admin.ch/geneva_miss/f/home/Publications.ContentPar.0005.UpFile.tmp/xy_yymmdd_0123456789_1.pdf)> (28.06.2006).

63 René Rhinow, Neutralität gestern - heute - übermorgen, Vortrag bei der Allgemeinen Offiziersgesellschaft; <[http://www.aog.ch/mtb/0104/0104\\_rene-rhinow.html](http://www.aog.ch/mtb/0104/0104_rene-rhinow.html)> (28.06.2006).

wesentliche finanzielle Beiträge leistete, lehnte das Schweizer Volk im Jahre 1986 mit 75,7 % Nein-Stimmen den Beitritt zur UNO noch ab. Der Rekurs auf die Wahrung von Neutralität und Unabhängigkeit spielte im Diskurs eine wichtige Rolle. In den nachfolgenden Jahren erfolgte die Annäherung schrittweise, vorab durch die Aufgabe des sog. *courant normal* bei Wirtschaftssanktionen und mit der vorerst als unilateral und freiwillig verstandenen Befolgung von Maßnahmen des UN Sicherheitsrates. Als dieser 1990 Sanktionen gegen den Irak ergriff, erklärte der Bundesrat den „autonomen Nachvollzug“ von Wirtschaftssanktionen für mit der Neutralität vereinbar. Damit verbunden war eine Rückkehr zur differenziellen Neutralität im Rahmen des multilateralen Systems, die durch den Vollbeitritt der Schweiz zur UNO im Jahre 2001 weiter gefestigt wurde. Professor René Rhinow umschreibt das heutige Verhältnis von Neutralität und multilateralen Sanktionen der Staatengemeinschaft wie folgt:

„Das Neutralitätsrecht findet bei Zwangsmassnahmen der UNO als Weltgemeinschaft grundsätzlich keine Anwendung, weil ein Konflikt zwischen der UNO und einem Rechtsbrecher keine kriegerische Auseinandersetzung zwischen Staaten im Sinne der Haager Abkommen darstellt.

Bei nicht-militärischen UNO-Sanktionen kann sich die Schweiz aus Gründen der internationalen Solidarität und um nicht abseits zu stehen beteiligen, wenn sie vom Sicherheitsrat beschlossen und von der Staatengemeinschaft weitgehend geschlossen mitgetragen werden.

Wirtschaftssanktionen außerhalb der UNO sollen grundsätzlich mitgetragen werden, wenn es sich um Maßnahmen einer regional relevanten Staatengruppe gegen einen Rechtsbrecher handelt (z.B. Jugoslawien 1998).

Bei militärischen UNO-Sanktionen soll die Unterstützung in der einen oder anderen Form möglich sein. Jedenfalls sollen militärische Aktionen nicht behindert werden. Dies dränge sich schon allein deshalb auf, weil eine Behinderung unter Umständen eine indirekte Unterstützung des Friedensbrechers bedeuten könne.“<sup>64</sup>

Die schweizerische Neutralität oszilliert in der Praxis zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik. Beide müssen unterschieden werden. Das Neutralitätsrecht, das vorwiegend im V. Haager Abkommen verankert ist, verpflichtet Neutrale, sich weder direkt noch indirekt am Krieg zu beteiligen. Dauernd neutrale Staaten haben zudem die Pflicht, schon in Friedenszeiten eine Außen- und Sicherheitspolitik zu führen, welche die Einhaltung der Neutralitätspflichten im Kriegsfall ermöglicht. Sie unterliegen einem Interventionsverbot, aber weder einem Gleichbehandlungsgebot noch dem Gebot der wirtschaftlichen Neutralität oder der Gesinnungsneutralität.<sup>65</sup> Neutrale Staaten dürfen Neutralitätsverletzungen abwehren, Flüchtlingen Asyl gewähren sowie verwundete und kranke Militärpersonen oder Kriegsgefangene, die auf neutrales Gebiet entwichen sind, pflegen und ihnen die Durchreise gewähren.

<sup>64</sup> Rhinow, supra Anm. 63, S. 3.

<sup>65</sup> Laurent Goetschel, Die Zukunft der Neutralität im Rahmen der GASP: Widerspruch, Gleichgültigkeit oder Ergänzung?, in: Cottier/Koppe (Hrsg.), S. 641.

Die Neutralitätspolitik ist breiter gefasst als das Neutralitätsrecht. Sie bezweckt, die Glaubwürdigkeit der Neutralität schon in Friedenszeiten zu untermauern<sup>66</sup> und so Akzeptanz und fortdauernde Anerkennung der Neutralität seitens des Auslandes zu sichern. Die konkreten Pflichten, die daraus abgeleitet werden, umfassen das Bündnisverbot, das Stützungsverbot und das Rüstungsgebot. Im Übrigen hängt die Ausgestaltung der Neutralitätspolitik von innenpolitischen Präferenzen ab. Sie reicht vom Postulat größter Zurückhaltung bis hin zur aktiven, engagierten Politik. Vor diesem Hintergrund plädiert Bundesrätin Calmy-Rey klar für eine aktive Neutralität der Schweiz, die mit Mitteln des Völkerrechts, der zivilen Friedensförderung und der Menschenrechte aktiv versucht, Konflikte zu verhindern oder zu schlichten.<sup>67</sup> Sie kann sich sogar vorstellen, dass die Schweiz eines Tages „selbstbewusst genug“ ist, um für einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat zu kandidieren.<sup>68</sup> Die SVP will von dieser aktiven Neutralität nichts wissen, sondern lieber in ihrer Tradition der Abstinenz verharren mit der Erklärung: Neutral sein heiße schweigen, um helfen zu können. Ihr nächster Schritt soll sein, eine Volksinitiative zur Verankerung der Neutralität in der Bundesverfassung vorzubereiten.<sup>69</sup>

Im Unterschied zu anderen Spezifika ist die Neutralität kein Grundsatz des Verfassungsrechts. Sie wird lediglich im Rahmen von Kompetenzbestimmungen angesprochen. Ihre Handhabung obliegt Bundesrat und Parlament.<sup>70</sup> Vielmehr handelt es sich um ein Instrument der Außenpolitik, das grundlegenden Zielen der Verfassung zu dienen hat. Die Verfassung bringt diese folgendermaßen zum Ausdruck:

„Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.“<sup>71</sup>

Diese Ziele sind der Neutralitätspolitik übergeordnet, müssen indessen das völkerrechtliche Neutralitätsrecht respektieren, solange die Schweiz diesen Status beansprucht und er seitens der Staatengemeinschaft anerkannt bleibt. Auch hier bleibt die europäische Integration nicht ohne Auswirkungen; und auch darauf ist noch zurückzukommen.

66 Goetschel, supra Anm. 65, S. 640/641 mit weiteren Hinweisen.

67 Calmy-Rey, supra Anm. 61, S. 5.

68 Vgl. NZZ Artikel vom 22. August 2006, Plädoyer für eine noch aktivere Außenpolitik; <<http://www.nzz.ch/2006/08/22/il/articleEEITM.htm>> (04.09.2006).

69 Vgl. NZZ Artikel vom 22. August 2006, Die SVP geißelt Calmy-Reys außenpolitischen Kurs; <<http://www.nzz.ch/2006/08/22/il/newzzER6B3TZK-12.print.html>> (04.09.2006).

70 Art. 173 und Art. 185 BV.

71 Art. 54 Abs. 2 BV.

### C. Auswirkungen der politischen Gestaltungsfaktoren auf die Integrationspolitik

Die beschriebenen Spezifika des schweizerischen Staatsverständnisses haben einen bestimmenden Einfluss auf die Integrationspolitik und auf die politische Gestaltung des Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Union. Mit ihnen lässt sich erklären, warum „Little Europe“ mit all seinen Eigenheiten bislang nicht Mitglied der Gemeinschaft und Union geworden ist.

#### I. Direkte Demokratie und Volkssouveränität

Die direkte Demokratie und ihre ausgeprägte Bezogenheit auf einzelne Sachvorlagen legt eine Politik der kleinen Schritte, der schrittweisen Annäherung nahe. Sie ist für umfassende und epochale Entscheidungen wenig geeignet. Die bottom-up Tradition der kleinen, langsamen Schritte führt besonders dazu, dass sich die Schweizerinnen und Schweizer mit „Big-Bang-Fragen“ wie der eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union besonders schwer tun. Die Vorgehensweise der pragmatischen, kleinen Schritte führt so zu einer differenziellen Integration in Europa, wie sie heute auf Grund der pragmatischen Politik der Europakompatibilität und einem weiten Netz von bilateralen Verträgen besteht. Die direkte Demokratie und das damit verbundene Verständnis der Volkssouveränität beeinflussen stark Anlage und Durchführung von Vertragsverhandlungen mit der EG. Diese stehen unter ständigem Druck eines Verdiktes seitens des Volkes, was von Seiten der Schweiz zu Zurückhaltung und Beschränkung auf das Wesentliche, und seitens der EG zur Politik von Package Deals geführt hat, um möglichem Rosinenpicken seitens der Schweiz vorzubeugen. Die Schweiz setzt das Erfordernis der direkten Demokratie auch als ein Verhandlungsinstrument ein, und Vorschläge werden unter dem Licht ihrer Referendumstauglichkeit diskutiert und allenfalls pariert. Teilweise führt dies auch zu Angst vor eigentlichen Referenden. Ein Beispiel bilden hier die Beiträge zur Kohäsion, die der Bundesrat nicht vertraglich, sondern bloß unilateral regeln wollte, obgleich sie klar Teil des politischen Paketes bildeten.

Es war von Anfang an ungewiss, wie die Abstimmung über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens – und somit über das Schicksal der Bilateralen I als Gesamtpaket – ausgegangen wäre, hätte der Bundesrat den Kohäsionsbeitrag von 1 Mrd. CHF explizit in die Abkommen aufgenommen. Nun hat er in einem völkerrechtlich nicht bindenden Memorandum of Understanding<sup>72</sup> die Schweiz verpflichtet, diesen Beitrag an die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten zu leisten und erläuternd ausgeführt:

72 Siehe für nähere Auskünfte zum Memorandum of Understanding: <<http://www.europa.admin.ch/europapol/beitrag/off/d/mou.htm>> (11.09.2006).

„Die Schweiz anerkennt mit dieser Geste die historische Errungenschaft der EU, die durch den Kalten Krieg verursachte Spaltung des Kontinents endgültig überwunden und einen wesentlichen Beitrag zu Frieden, Stabilität und Prosperität geleistet zu haben. Davon profitiert auch die Schweiz. Nicht zuletzt verschafft die EU-Erweiterung unserer Wirtschaft verbesserten Zugang zu einem sehr dynamischen Wachstumsmarkt mit 75 Millionen Konsumenten [...].“<sup>73</sup>

Anders sehen es die rechtskonservativen Parteien und offensichtlich auch über 80.000<sup>74</sup> Schweizerinnen und Schweizer, die im August zum Zustandekommen des im November vorgesehenen Referendums beigetragen haben. Chris Patten, der frühere Kommissar für Außenbeziehungen, bringt die Konstellation wie folgt treffend auf den Punkt:

„When we enlarged the Union, these outer-ring countries had to pay into the funds that we make available to help the poorer new members. I remember a Swiss negotiator telephoning me to plead that this subscription should be presented as a voluntary donation for development in the deprived parts of Europe, not an additional fee for access to the market. I was happy to oblige. But we both know what the truth was. De facto sovereignty or de jure?“<sup>75</sup>

Die Betonung der direkten Demokratie und formalen Souveränität zeichnet auch dafür verantwortlich, dass die sektoriellen und bilateralen Verträge statisch, und nicht dynamisch als Integrationsverträge ausgestaltet sind. Sie bieten nur beschränkten Raum, künftige Entwicklungen des EG-Rechts ohne Vertragsanpassungen einzubeziehen. Daraus ist ein Genus von schweizerischem Europarecht sui generis entstanden, das mit dem EG-Recht nicht identisch ist und entsprechend auch zu Schwierigkeiten und Herausforderungen in Anwendung und Auslegung mit wohl reduzierter Wirksamkeit vor allem in den EG-Staaten führt.

Die direkte Demokratie und das damit verbundene Souveränitätsverständnis ist somit wesentlich verantwortlich für die heutige Rechtslage, welche starken Einfluss des EG-Rechts mit Abstinenz in den Entscheidungsprozessen der EG verknüpft. Das eingangs erwähnte Zitat Chris Patten's bringt die Einschätzung der Lage seitens der Kommission zum Ausdruck. Die Betonung von direkter Demokratie und Volkssouveränität hat paradoxerweise dazu geführt, dass die Schweiz bei Lichte betrachtet faktisch Souveränität verloren hat und mit einem der *Zugewandten Orte* in der alten Eidgenossenschaft verglichen werden kann, die ohne Mitbestimmung an das Recht der Eidgenossen gebunden waren.

Keine Besonderheit der direkten Demokratie ist es, dass die Frage der Integration im Hinblick auf Wähleranteile thematisiert wird. Das trifft heute namentlich für die Gegner eines Beitritts zu, wie früher dazu auch der Beitritt zur UNO instrumentalisiert wurde, bis die Frage an der Urne entschieden war. Jetzt, da die Schweiz nach einem halben Jahrhundert Nichtmitgliedschaft beigetreten ist, spricht kein Mensch mehr von all den Problemen, die auf uns hätten zukommen müssen. Ähnlich dürfte

73 Bericht in Erfüllung des Postulates Außenpolitische Kommission SR (03.3584), 19. Oktober 2005, S. 8-9, abrufbar <[http://www.europa.admin.ch/europapol/off/parl/d/bericht\\_051019.pdf](http://www.europa.admin.ch/europapol/off/parl/d/bericht_051019.pdf)> (11.09.2006).

74 Siehe: <<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6753.pdf>> (11.09.2006).

75 Patten, S. 84.

sich die Frage auch nach einem Beitritt zur Europäischen Union entwickeln und in diesem Sinne normalisieren. Das schließt weitere Profilierungen freilich nicht aus.

## II. Konkordanz

Eng verbunden mit der direkten Demokratie sind auch die Auswirkungen der Konkordanz auf die Integrationspolitik. Das Mehrparteiensystem zwingt zur Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners und von Sachvorlagen mit variablen Allianzen. Konkordanz ist nur beschränkt in der Lage, die großen Fragen, wie namentlich des Beitritts zur EU, an die Hand zu nehmen, da unterschiedliche Auffassungen die Koalition zu sprengen drohen. Das gilt umso mehr als die Linksparteien eine volle Integration befürworten, die Rechtsparteien diese indessen entschieden ablehnen. Diese Spannung innerhalb der Konkordanz ist mitunter wesentlicher Grund für die langsame, punktuelle, pragmatische und selektive Annäherung an die Union. Es ist kein Zufall, dass etwa die Frage der Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen im zweiten Anlauf durch eine Verfassungsinitiative eingebracht wurde. Der Bundesrat schob die Frage vor sich hin. Konkordanz ist heute dafür verantwortlich, dass dasselbe auch mit der Frage des EU Beitritts geschieht, solange die Regierungsparteien an ihren Standpunkten festhalten. Dieses Thema wird tunlichst vermieden, namentlich seitens der Mitteparteien. Die Regierung nimmt heute in der Frage keine Führungsrolle ein, sondern laviert im Lichte uneinheitlicher Auffassungen. Der Beitritt figuriert aus diesen Gründen im Europabericht 2006 nicht mehr als ein Ziel der Regierung, sondern lediglich als eine Option unter anderen.<sup>76</sup>

## III. Föderalismus

Das Netz komplexer Aufgabenteilung und Wahrnehmung durch Bund, Kantone und Gemeinden ist ein weiterer Faktor, der die Integrationsbemühungen hemmt. Wie in anderen Bundesstaaten bleibt selbst die langsame und punktuelle Annäherung nicht ohne Auswirkungen auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Solange sich das EG-Recht auf wirtschaftliche Fragestellungen des Handelsverkehrs beschränkte, war dies weniger spürbar. Doch selbst der Einbezug der Dienstleistungen, geschweige denn Fragen des Aufenthaltes und die allmähliche Ausweitung auf polizeiliche Zusammenarbeit, wirkt sich auf die vertikale Machtaustarierung aus und führt zu Abwehrhaltungen. Das gilt namentlich in Bezug auf die Steuerhoheit. So müsste die Einführung eines Mindestsatzes der Mehrwertsteuer von 15% zu umfangreichen Umbauten des gesamten Steuersystems, wohl zu Lasten der Kantone, führen. Gleichzeitig nimmt die Mehrheit der Kantonsregierungen gegenüber der europäischen Integration eine offene und fortschrittliche Haltung ein und befürwortet

<sup>76</sup> Europabericht 2006, 6835.

teilweise einen Beitritt zur Union. Das erklärt sich auch damit, dass in erster Linie Aufgaben des Bundes an die Gemeinschaft gehen, die Vertretung kantonaler Interessen besser möglich und schließlich komplexe Probleme und Eigenheiten schweizerischer Prägung im Europarecht wirksamer vermieden werden können.<sup>77</sup> Gesamthaft wirkt sich der föderale Aufbau mit seinen dezentralen Strukturen als Erschwernis auf dem Weg nach Europa aus. In „Little Europe“ liegt einer der Gründe, weshalb die Ersten die Letzten sein werden.

#### IV. Neutralität

Die schweizerische Neutralität und die historische Erfahrung politischer Abstinenz sowohl in Konflikten wie auch im multilateralen Aufbau Europas ist klarerweise ein wesentlicher Faktor, der die schrittweise Annäherung der Schweiz an die Union prägt. Rechtlich stellen sich Grenzfragen allenfalls im Rahmen der GASP; die Erfahrungen Finnlands, Österreichs und Schwedens zeigen, dass diese lösbar und mit einer Mitgliedschaft selbst mit Petersberger Aufgaben und damit einer aktiven Beteiligung an friedenssichernden Operationen mit der Neutralität vereinbar sind und als solches von der Staatengemeinschaft auch als vereinbar anerkannt und gefördert werden. Gleichwohl kommt der immerwährenden Neutralität in der schweizerischen Debatte nach wie vor eine zentrale Stellung zu, da sie gesamthaft und wie gesehen, Teil des Selbstverständnisses, ja eines eigentlichen Mythos ist, der politisch instrumentalisiert wird. Dieser Mythos unterscheidet nicht zwischen Recht und Politik; er entspricht eher einem Gefühl, das politisch für defensive Zwecke geschickt mobilisiert wird.<sup>78</sup> Die historische Erfahrung inmitten eines früher sich feindlich gesinnten Europas wird weiter gepflegt, und die alte Weisheit eines Niklaus von der Flueh, der mit Blick auf die inneren und schwachen Verhältnisse der mittelalterlichen Eidgenossenschaft sich gegen die Expansion wandte („Stecket den Zuun nicht z'wyt“) prägt weiterhin das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit ungeachtet eines heute völlig veränderten europäischen Umfelds.

77 Siehe Kurt Nuspliger, Die Mitwirkung der kantonalen Parlamente an der europapolitischen Willensbildung, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg, 72. Für eine Medienmitteilung der KdK siehe: <<http://www.kdk.ch/int/kdk/de/mm.html>> (19.09.2006)

78 So mahnte z.B. Bundesrat Christoph Blocher in seiner Rede zum 1. August 2006, es sei der Schweiz, die paar Male, als sie die Neutralität vergessen hätte, fast an den Kragen gegangen: <<http://www.nzz.ch/2006/08/01/il/newzzEQCDP6ES-12.html>> (18.09.2006).

#### D. Auswirkungen von Regionalisierung und Globalisierung auf die politischen Gestaltungsfaktoren

Es sind nicht nur die politischen Gestaltungsfaktoren der Schweiz, welche die europäische Integration beeinflussen. Umgekehrt wirken sich auch die Regionalisierung und Globalisierung auf die Spezifika der Schweiz aus. Das schweizerische Recht wird zunehmend von außen her determiniert; Entscheidungen der WTO und UNO, bilaterale Verträge sowie der autonome Nachvollzug beeinflussen die Wesensmerkmale der Schweiz. Infolge der Globalisierung stellen wir horizontal wie vertikal Verlagerungen der Gewaltenteilung fest. Zwischen Bund und Kantonen verwischen sich die klaren Grenzen der Aufgabenteilung dadurch, dass der Bund im Rahmen der WTO oder mit der EG Abkommen abschließt, die letztendlich von den Kantonen implementiert werden müssen.<sup>79</sup> Zwischen Spezifika und Integration besteht ein dialektisches Verhältnis. Beide beeinflussen sich gegenseitig. Im Folgenden gehen wir der Frage nach, inwieweit der punktuelle und schrittweise Integrationsprozess bereits zu einem stillen Verfassungswandel in der Schweiz geführt hat. Wir erläutern auch, welche Auswirkungen ein Beitritt zur Union auf diese Spezifika haben wird.

#### I. Direkte Demokratie und Volkssouveränität

Auswirkungen der Integration auf die direkte Demokratie und Volkssouveränität sind im größeren Kontext einer generell zunehmenden Internationalisierung des Rechts im Prozess von Globalisierung und Regionalisierung zu situieren. Die zunehmende Internationalisierung des Rechts<sup>80</sup> führt de facto zu einem Rückbau der direkten Demokratie in der Schweiz.<sup>81</sup> Klassische Staatsaufgaben werden zunehmend ausgelagert und überlagert. Dieses Outsourcing auf die internationale Ebene<sup>82</sup> bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die direkte Demokratie und das Referendumsrecht. Obgleich diese Instrumente rechtlich voll zur Verfügung stehen, dürften sie längerfristig an praktischer Bedeutung verlieren. Das findet seinen Grund vor allem darin, dass die damit inhärent verbundene Ausrichtung auf Sach- und Einzelfragen zunehmend durch ausgehandelte Paketlösungen abgelöst wird, welche in sich für

79 Thomas Cottier, *The Impact from Without: International Law and the Structure of Federal Government in Switzerland*, in: Knoepfel Peter/Linder Wolf (Hrsg.), S. 226-227.

80 Zu den Auswirkungen des internationalen Rechts auf die Struktur der Regierung der Schweiz siehe: Thomas Cottier, *The Impact from Without: International Law and the Structure of Federal Government in Switzerland*, in: Knoepfel Peter/Linder Wolf (Hrsg.), S. 213-230.

81 Und zwar unabhängig von einem EU-Beitritt der Schweiz, der gemäß Bundesrat keinen Abbau direktdemokratischer Instrumente in formeller Hinsicht bedingte, sondern allein eine de facto Einschränkung in den Bereichen, in denen Kompetenzen, die an die EU übertragen würden, zur Folge hätte. Vgl. Europabericht 2006, S. 6941-6943.

82 Zur „Auslagerung“ des Verfassungsrechts auf die internationale Ebene siehe vor allem Cottier/Hertig, S. 269-275 sowie Biaggini, S.445.

alle Vor- und Nachteile aufweisen und so die Mobilisierung in Referendumskämpfen erschweren, wenn nicht verunmöglichen. Internationale Verträge werden immer mehr in Form von „Package Deals“ abgeschlossen. Sie werden teils rechtlich, teils auch nur politisch miteinander verknüpft; im Verhältnis zur Schweiz nicht zuletzt deshalb, um Rosinenpicken und Unwegsamkeiten der direkten Demokratie einzuschränken. Einzelne Referenden zu einzelnen Abkommen drohen, wo dies möglich ist, das Gesamtpaket in Frage zu stellen und führen zu Rechtsunsicherheit. Dazu kommt, dass die Vorlagen zumeist komplex sind und im Abstimmungskampf auf einige Schlagworte verkürzt werden müssen, die der Problematik nicht gerecht zu werden vermögen. Die Gefahr von Fehleinschätzungen und Haltungen, die schon kurz später revidiert werden, nimmt zu. All diese Gründe reduzieren die Attraktivität von Referenden im Rahmen des Konkordanzsystems.

Weitere Auswirkungen auf Demokratie und Volkssouveränität sind nicht spezifisch für die Schweiz und betreffen vor allem die Verlagerung von Macht und Regelungskompetenzen auf Regierung und Verwaltung, zulasten des Parlaments. Die Internationalisierung des Rechts lässt sich im Rahmen nationaler Parlamente nur beschränkt auffangen und muss letztlich durch neue Organe, wie namentlich das Europäische Parlament, kompensiert werden. Im Falle der Nichtmitgliedschaft wirkt sich diese Verschiebung zulasten des Parlamentes daher verstärkt auf die Aushöhlung der Volkssouveränität im klassischen Sinne aus.

## II. Konkordanz

Gehen wir davon aus, dass das Konkordanzsystem letztlich auf den Prämissen der direkten Demokratie beruht und der Einbindung aller referendumsfähigen Kräfte dient, zeigen sich mittel- und langfristig auch Auswirkungen der Integration. Trifft es zu, dass Referenden im Zuge der Internationalisierung weniger attraktiv werden und sich für Auseinandersetzungen in einer Kosten-Nutzen-Analyse nicht mehr lohnen, so wird damit auch die Konkordanz auf Bundesebene in Frage gestellt. Es ist kein Zufall, dass gerade die Polarisierung der Europafrage dazu benutzt wird, die Konkordanz in Frage zu stellen und eine stärker auf Wähleranteile ausgerichtete Politik zu betreiben. Damit verbunden ist auch die Tendenz einer stärkeren Polarisierung zwischen Links und Rechts, in der die Mitte-Parteien Mühe haben, weiterhin ein eigenständiges Profil zu entwickeln. Zwischen Integration, in kleinen Dosen und Schritten, und einer allmählichen Herausbildung einer Konkurrenzdemokratie auf Bundesebene besteht möglicherweise ein enger Zusammenhang, der näher untersucht werden müsste. All dies sind faktische Entwicklungen, die gleichwohl einen stillen Verfassungswandel mit sich bringen. Diese Entwicklung ist nicht beschränkt auf die Frage eines Beitritts. Sie erfolgt heute und täglich, im Gleichschritt mit einer stärkeren Internationalisierung des Rechts auf europäischer und weltweiter Ebene.

### III. Föderalismus

Ein stiller Verfassungswandel lässt sich durch Integrationsprozesse auch im Verhältnis von Bund und Kantonen und damit auf der vertikalen Ebene erkennen. Die Vorstellungen der traditionellen Aufgabenteilung, wie sie unlängst mit dem neuen Finanzausgleich erneuert wurden, werden durch Integrationsprozesse relativiert. Das moderne Recht zeichnet sich zunehmend dadurch aus, dass ein Gegenstand auf verschiedenen Ebenen funktional geregelt wird. Einzelne Elemente finden sich auf der einen, andere auf einer weiteren Ebene des Rechts. Die Richtlinien des EG-Rechts sind dafür lebhaftes Beispiel; ähnliche Erscheinungen finden sich auch in Staatsverträgen. Diese Rechtsstruktur impliziert komplexe Verfahren der multilayered governance, die Züge des kooperativen Föderalismus verstärkt. In der Schweiz war dieses Element seit jeher von großer Bedeutung, zumal die Kantone in aller Regel für den Vollzug des Rechts verantwortlich bleiben. Gleichwohl sollte die Entwicklung nicht unterschätzt werden. Sie ruft nach neuen Formen der Zusammenarbeit und der Partizipation der Kantone auf der Ebene des Bundes. Die Entwicklung der sog. KdK, die Konferenz der Kantonsregierungen als ein formell außerkonstitutionelles Instrument der Einflussnahme seitens der Kantonsregierungen, belegt dieses Bedürfnis und die Notwendigkeit neuer Regelungen namentlich in Bezug auf den Ständerat. Es ist durchaus möglich, dass er sich unter dem Einfluss der Internationalisierung und Regionalisierung des Rechts wieder stärker als eine eigentliche Ständevertretung profilieren wird.

Die Integrationsprozesse haben klarerweise die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen verstärkt. Probleme werden in der Regel gemeinsam und im Rahmen der bestehenden Kompetenzordnung gelöst. In einzelnen Bereichen hat die Integration indessen zu wesentlichen stillschweigenden und faktischen Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes geführt; dies allein, weil eine Materie auf internationaler Ebene verhandelt und geregelt wird. Beispiele von großer Tragweite sind etwa die Einführung des Bologna Modells an den kantonalen Hochschulen, zu der sich der Bund formlos verpflichtet hatte. Dieser Verfassungswandel findet fortlaufend statt, auch ohne Mitgliedschaft in der EU. Ein Beitritt hätte zusätzliche Auswirkungen, namentlich in der Fiskalpolitik. Eine nicht zu unterschätzende Verschiebung der Kompetenzen auf vertikaler Ebene hätte ein EU-Beitritt der Schweiz bezüglich der Steuerhoheit. Wie oben ausgeführt, erheben Bund, Kantone und Gemeinden direkte Steuern auf Einkommen und Vermögen. Die Erhebung der Mehrwertsteuer ist ausschließlich dem Bunde vorbehalten.<sup>83</sup> Seit Januar 2001 beträgt der Normalsatz der Mehrwertsteuer in der Schweiz 7,6 %, der ermäßigte Satz 2,4 % auf Güter des täglichen Bedarfs und 3,6 % auf Beherbergungsdienstleistungen.<sup>84</sup> Die Mehrwertsteuererträge im Jahre 2006 betragen 19.018 Mio. CHF, also rund ein Drittel der gesamten

<sup>83</sup> Art. 130 BV.

<sup>84</sup> Fußnote 7 zu Art. 130 BV.

Bundeseinnahmen schon bei diesen Ansätzen.<sup>85</sup> EU-Mitgliedstaaten müssen im Sinn einer Harmonisierung der indirekten Steuern auf Produkte und Transaktionen mindestens einen Normalsatz von 15 % sowie 5 % bei privilegierten wirtschaftlichen Tätigkeiten anwenden.<sup>86</sup> Tritt die Schweiz der EU bei, wird eine Anpassung der Steuersätze vonnöten sein, die zu wesentlichen Mehreinnahmen führt. Als Ausgleich werden die direkten Steuern beim Bund und bei den Kantonen gesenkt werden müssen, damit die Schweiz im internationalen Vergleich weiterhin bestehen kann. Das gesamte Steuereinkommen würde umverteilt und die Kantone müssten Souveränitätsverluste hinnehmen.<sup>87</sup>

#### IV. Neutralität

Der fortlaufende europäische Einigungsprozess entzieht traditionellen Neutralitätsvorstellungen die eigentlichen Grundlagen im europäischen Kontext. Die Schaffung einer Friedensordnung tritt funktional anstelle der Neutralität. Diese Relationen lassen sich ohne weiteres im schrittweisen Rückbau und Abbau der Neutralität seitens der Mitglieder der EU feststellen. Sie gelten funktional auch für die Schweiz, jedenfalls im europäischen Kontext. Die klassische Funktion des Neutralitätsrechts hat sich hier überholt und dürfte entsprechend auch seitens der Staatengemeinschaft und damit der EG letztlich keine wirkliche Unterstützung und Anerkennung mehr erfahren. In Bezug auf Konflikte außerhalb Europas kann sie weiterhin zum Tragen kommen. In dem Maße wie die Europäische Union eine gemeinsame Außenpolitik zu entwickeln vermag, reduziert sich auch hier Bedürfnis und Legitimität. Wo die Schweiz im Alleingang vorgeht, wird sie möglicherweise irritieren. Wo sie sich anschließt, wird sie keinen Einfluss nehmen können.

Die Neutralität wird, mit andern Worten, ihre Ratio und wichtiger noch, ihre Nützlichkeit für die Staatengemeinschaft unter dem Einfluss der Integrationsprozesse einbüßen. So erleben wir faktisch und auf der einen Seite eine pragmatische Demontage des geschichtsträchtigen Symbols der „schweizerischen Neutralität“. Auf der anderen Seite stellen wir fest, dass der Mythos gehegt und gepflegt wird, sobald es den eigenen parteipolitischen Interessen dient. Zynisch gesprochen dient sie innenpolitisch noch dazu, Wähleranteile auf Grund ihrer mythischen Verankerung zu mobilisieren und in diesem Sinne Terrain zu gewinnen. Wie Jakob Kellenberger kürzlich anlässlich eines Vortrags zum Thema „Europa um uns und Europa in uns“ am Europainstitut der Universität Zürich einräumte, kann die heutige Diskus-

85 Siehe <[http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen\\_fakten/dok/fiskaleinnahmen/2006/j-mwst.pdf](http://www.estv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/dok/fiskaleinnahmen/2006/j-mwst.pdf)> (10.5.2007).

86 Siehe Europabericht 2006, S. 6958.

87 Peter Locher/Roger M. Cadosch, Auswirkungen eines Beitritts zur Europäischen Union auf das Steuerrecht von Bund und Kantonen, in: Cottier/Kopše (Hrsg.), S. 787.

sion um die schweizerische Neutralität nur mit einem besonders ausgeprägten Sinn für Humor verstanden werden.<sup>88</sup>

#### *E. Schlussfolgerungen*

Die Rahmenbedingungen der Schweiz als direkte Demokratie der kleinen Schritte sind für den heutigen Stand der differenziellen Integration ausschlaggebend. Kein anderer europäischer Staat ist in ähnlicher Weise faktisch verpflichtet, die öffentliche Meinung auch nur in einem ähnlichen Maße im Integrationsprozess einzuholen und sich ihrem Tempo anzupassen. Hätten nur die Eliten und das Parlament das Sagen gehabt, nicht aber die Stimmberechtigten und die Kantone, wäre die Schweiz mit ziemlicher Sicherheit 1995 mit den anderen EFTA Staaten der EU beigetreten. Die direkte Demokratie, die Konkordanz und das Erfordernis eines Ständemehrs verzögern diesen Beitritt immer noch. Die Schweiz kann eben nur so rasch voranschreiten, wie es der Wille einer Mehrheit des Volks und der Kantone zulässt. Hemmende Wirkungen gehen auch von den föderalen Strukturen und Traditionen aus. Sie sind indessen weniger ausgeprägt. Die Neutralität ihrerseits wirkt heute als Hemmnis vor allem in Herzen und Köpfen eines Landes, das Dank ihr in der jüngsten Geschichte von Kriegen verschont geblieben ist und auf die politische Unabhängigkeit gesetzt hatte.

Die politischen Gestaltungsfaktoren der Schweiz sind indessen nicht in Stein gemeißelt. In dem Maße, wie sie den Integrationsprozess beeinflussen, werden umgekehrt auch sie durch den Integrationsprozess selbst beeinflusst. Es besteht ein dialektisches Verhältnis, das mit einem stillen und laufenden Verfassungswandel verbunden ist. Dieser Wandel erfolgt unabhängig eines Beitritts als ein faktisches Phänomen. Er wirkt sich aus auf die Referendumsdemokratie und damit auf die Konkordanz als Grundlage des heutigen Regierungssystems. Er erodiert die Grundlagen der Neutralität. So haben die Internationalisierung des Rechts und die europäische Integration profunde Einflüsse auf die politische Kultur und das Regierungssystem. Der Wandel ist spürbar. Er führt zu Unsicherheit und einer Unfähigkeit, die zunehmende Spannung zwischen faktischer Integration und rechtlicher Isolation der Schweiz zu überwinden. Es ist eine Frage der Zeit, bis dieser Wandel von einer breiteren Öffentlichkeit erkannt wird und so auch eine Mehrheit für eine rechtliche Integration und eine volle Teilhabe in der Union gefunden werden kann. Die Trennung von traditionellen Vorstellungen der Demokratie, der Volkssouveränität und Neutralität ist schmerzhaft, indessen notwendig, um die darin enthaltenen Werte auch künftig zur Entfaltung bringen zu können.

<sup>88</sup> Der Vortrag ist online abrufbar unter: <[http://www.elec-lece.eu/E12Doc\\_Kellenberger.doc](http://www.elec-lece.eu/E12Doc_Kellenberger.doc)> (4.09.2006).

## Literatur

- Armingeon Klaus*, Konkordanzzwänge und Nebenregierungen als Handlungshindernisse, 1996 Swiss Political Science Review 2(4).
- Biaggini Giovanni*, Die Idee der Verfassung – Neuausrichtung im Zeitalter der Globalisierung?, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 119 (2000).
- Blumenstein Ernst / Locher Peter*, System des schweizerischen Steuerrechts, Schulthess Verlag, Zürich, 6. Auflage, 2002.
- Brändle Michael*, Konkordanz gleich Konvergenz? Die Links-rechts-Positionierung der Schweizer Bundesratsparteien, 1947-1995, 1999 Swiss Political Science Review 5(1).
- Cottier Thomas / Caplazi Alexandra* (Hrsg.), Die Kantone im Integrationsprozess. Zwölf Arbeitspapiere, Swiss Papers on European Integration, Stämpfli, Bern, 2000.
- Cottier Thomas / Hertig Randall Maya*, The Prospects of Constitutionalism in the 21st Century, in: Georg Kohler / Urs Marti (Hrsg.), Konturen der neuen Welt(un)ordnung, Berlin (De Gruyter) 2003, S. 120-162.
- Cottier Thomas / Kopše Alwin R.* (Hrsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen, Schulthess Verlag, Zürich 1998.
- Cottier Thomas / Liechti Rachel*, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union: eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration, Basler Schriften zur europäischen Integration Nr. 81, S. 1-40, Basel 2007, <<http://www.europa.unibas.ch/cms4/uploads/media/BS81.pdf>> (10.5.2007).
- Cottier Thomas / Matteotti Reném*, Der Steuerstreit Schweiz – EG: Rechtslage und Perspektiven, in: Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2007/2008 (im Erscheinen).
- Epiney Astrid / Siegwart Karine / Cottier Michael / Refaeil Nora*, Schweizerische Demokratie und Europäische Union: Zur demokratischen Legitimation in der EU und den Implikationen eines EU-Beitritts der Schweiz für die schweizerische Demokratie, Stämpfli Verlag AG Bern, 1998.
- Häfelin Ulrich / Haller Walter*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Schulthess Verlag, Zürich, Basel, Genf 2005.
- Kaufmann Bruno / Kreis Georg / Gross Andreas*, Direkte Demokratie und europäische Integration: Die Handlungsspielräume der Schweiz, Basler Schriften zur europäischen Integration Nr. 75; <[http://www.europa.unibas.ch/cms4/uploads/media/BS75\\_02.pdf](http://www.europa.unibas.ch/cms4/uploads/media/BS75_02.pdf)> (09.08.2006).
- Kley Andreas*, Verfassungsgeschichte der Neuzeit; Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, Stämpfli Verlag AG Bern, 2004.
- Knoepfel Peter / Linder Wolf* (Hrsg.), Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel, Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Genf, München 2000.
- Kölz Alfred*, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte, Verlag Stämpfli + Cie AG Bern, 1992.
- Konferenz der Kantonsregierungen* (Hrsg.), Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht, Expertenbericht im Auftrag der Arbeitsgruppe „Europa – Reformen der Kantone, Schulthess, Zürich 2006.
- Linder Wolf*, Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Verlag Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 1999.
- Patten Chris*, Not Quite The Diplomat: Home Truths About World Affairs, Penguin Books, 2006.



## Österreich und Schweiz – Ökonomische Erfahrungen mit und ohne Mitgliedschaft in der Europäischen Union\*

*Fritz Breuss*

### *Zusammenfassung*

Österreich und die Schweiz verfolgen unterschiedliche Strategien der europäischen Integration: Österreich nimmt als Mitglied der EU (1995) seit 1999 auch an der Wirtschafts- und Währungsunion teil. Die Schweiz schlug nach der Ablehnung des EWR-Abkommens 1992 den Weg der bilateralen Annäherung an die EU (zwei bilaterale Abkommen) ein. Insgesamt fällt die Bilanz nach zehn Jahren EU-Mitgliedschaft für Österreich positiv aus: Im Durchschnitt dürfte dadurch das BIP um jährlich bis zu ½ Prozentpunkt pro Jahr rascher gewachsen sein. Der Bilateralismus erlaubt es der Schweiz, im Rahmen von sektoriellen Abkommen nur jene Integrationspunkte zu verhandeln, die im nationalen Interesse sind. Die Schweiz kann weiterhin eine eigenständige Wirtschaftspolitik betreiben und entgeht dem Nachteil der Nettozahler ins EU-Budget. Per Saldo dürfte die Schweiz im letzten Jahrzehnt Wohlfahrtseinbußen erlitten haben.

### *Abstract*

Austria and Switzerland have chosen to follow entirely different paths towards European integration: Austria, joining the EU in 1995, became a member of the Economic and Monetary Union in 1999. Switzerland, on the other hand, rejected the EEA treaty in 1992 and opted for a strategy of bilateral approach to the EU (two bilateral agreements). Altogether, after ten years of EU membership, Austria comes out on the positive side: its GDP appears to have grown by up to ½ percentage point p.a. more rapidly on average than might have been the case without EU integration. Switzerland's bilateral strategy allows it to pick out, through sectoral treaties, only those integration aspects that are in its national interest. In this way, Switzerland evades the disadvantage of being a net contributor to the EU budget and is able to continue pursuing its own economic policy. Still, on balance Switzerland appears to have suffered from welfare losses over the last decade.

\* Dieser Beitrag ist eine überarbeitete, aktualisierte und gekürzte Fassung des Aufsatzes Breuss, F., *Österreich und Schweiz – Erfahrungen mit und ohne EU-Mitgliedschaft*, erschienen in den WIFO-Monatsberichte, Heft 10/2005, S. 681-714.

Zusammenfassung / Abstract	63
1. Einleitung	65
2. Zuerst gemeinsame, dann getrennte Wege in der Integrationspolitik	65
3. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit 1995	70
3.1 Zwei kleine, aber reiche Nachbarländer	70
3.2 Modernere Wirtschaftsstruktur in der Schweiz	72
3.3 Makroökonomische Entwicklung unterschiedlich	73
4. Unterschiedliche Integrationschritte und ihre Effekte	77
4.1 Handelspolitische Integration	77
4.1.1 Theoretische Erwartungen	77
4.1.2 Exkurs: Mögliche Effekte einer Zollunion zwischen der Schweiz und der EU	79
4.1.3 Tatsächliche Handelsverschiebungen	81
4.1.4 Exportgüterstruktur in der Schweiz höherwertig als in Österreich	83
4.2 Integration in die internationalen Kapitalmärkte	83
4.2.1 Schweiz: Kleinstaat mit multinationalen Unternehmen	85
4.2.2 Globale Wettbewerbsfähigkeit: Schweiz vor Österreich	85
4.2.3 Private Forschung überwiegt in der Schweiz	86
4.2.4 Vor- und Nachteile der Globalisierung	87
4.3 Volle und partielle Teilnahme am Binnenmarkt	88
4.3.1 Ziele und ihre Umsetzung	88
4.3.2 EU-skeptische Bevölkerung in Österreich	89
4.3.3 Wettbewerbsdruck durch EU-Mitgliedschaft erhöht?	89
4.3.4 Österreich: Nettozahler in den EU-Haushalt – Schweiz spart durch Nichtteilnahme	90
4.4 Binnenmarkteffekte	91
4.4.1 Realisierte Integrationseffekte In Österreich	91
4.4.2 Erzielte und entgangene Integrationseffekte in der Schweiz	93
4.5 Integration in die EU-Wirtschaftspolitik des Euro-Raums versus Autonomie der Wirtschaftspolitik	95
4.5.1 Euro-Dividende?	96
4.5.2 Erwartete Effekte der Teilnahme an der WWU	96
4.5.3 Vorläufige Schätzung der Effekte von Teilnahme und Nichtteilnahme an der WWU seit 1999	96
4.6 Wachstums- und Wohlfahrtseffekte von EU-Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft	99
4.7 Effekte der EU-Erweiterung 2004	103
5. Eine Gesamtbewertung	104

## 1. Einleitung

Österreich und die Schweiz, zwei nahezu gleich große Kleinstaaten in Mitteleuropa, beschreiten seit Mitte der neunziger Jahre unterschiedliche Wege in der europäischen Integration, nachdem sie zuvor von Anfang der sechziger bis Mitte der neunziger Jahre als EFTA-Mitglieder die gleiche integrationspolitische Strategie verfolgt hatten:

Österreich ist nach einem Jahr im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) seit 1995 Mitglied der Europäischen Union und nimmt seit 1999 an der Wirtschafts- und Währungsunion der EU teil.

Die Schweiz verfolgt nach der Ablehnung des EWR-Abkommens in einem Referendum 1992 die Strategie einer allmählichen Annäherung an die EU über bilaterale Abkommen. Seit 2002 gelten die „Bilateralen Abkommen I“, die Teilabkommen der „Bilateralen II“ traten 2005 bereits teilweise in Kraft. Die Schweiz hat damit die wesentlichen Inhalte des EWR-Abkommens nachträglich übernommen. Die Bilateralen II setzen manche über das EWR-Abkommen hinausgehenden Integrations Schritte (Teilnahme am Schengen-Abkommen, Zinsbesteuerungsabkommen), die eine relativ weitgehende wirtschaftliche Integration in die EU ermöglichen. Zugleich vermeidet die Schweiz mit dieser Strategie manche Nachteile der EU-Mitgliedschaft, etwa die Belastung als Nettozahler ins EU-Budget, und bleibt in ihren politischen Entscheidungen autonom. Sie behält ihr spezifisches Modell der direkten Demokratie bei, während in Österreich die Entscheidungen – insbesondere in der Wirtschaftspolitik – größtenteils auf EU-Ebene fallen.

Dieser Beitrag untersucht anhand eines Vergleichs, inwiefern sich die unterschiedlichen Integrationsstrategien in der Wirtschaftsentwicklung niederschlagen. Eine Quantifizierung von Integrationseffekten ist immer schwierig, weil die komplexe Wirtschaftsentwicklung von Ländern nicht nur Integrationseffekte widerspiegelt. Zur Schätzung von Integrationseffekten (im Falle Österreichs der EU-Mitgliedschaft, im Falle der Schweiz der Nicht-Mitgliedschaft) werden in der Folge auch Modellanalysen herangezogen.

## 2. Zuerst gemeinsame, dann getrennte Wege in der Integrationspolitik

Die beiden neutralen Staaten Österreich und Schweiz gingen im Rahmen der europäischen Integration zunächst lange Zeit (von 1960 bis 1993) gemeinsame und seit 1994 getrennte Wege (*Tabelle 1*). Die EFTA-Mitgliedschaft hatte nach der Verwirklichung der EFTA-Freizone Ende 1966 eine Intensivierung der Handelsverflechtung zwischen den Mitgliedstaaten (und damit auch zwischen den beiden Nachbarländern Österreich und Schweiz) zur Folge. Gleichzeitig waren beide Staaten seit der Verwirklichung der Zollunion der EWG per 1. Juli 1967 handelspolitisch auf den EWG-Märkten diskriminiert.

In der Schweiz erhöhte sich der Anteil der Exporte in die EFTA 6 von 8% (EFTA 9 17%) Anfang der sechziger Jahre auf 12% (22%) Anfang der siebziger Jahre.

Österreich war noch stärker in die EFTA integriert – der Exportanteil stieg von 9% (13%) auf 18% (29%). Wegen der Diskriminierung auf den EG-Märkten ging in beiden Ländern der Anteil der Exporte in die EG im selben Zeitraum zurück. Nach Abschluss der Freihandelsabkommen 1972 setzte durch den verstärkten Konkurrenzdruck der EU-Staaten, aber auch wegen der Zurückverlagerung der Handelsströme von den EFTA- in die Nachbarstaaten der EU eine gegenläufige Entwicklung ein.

Ein ähnliches Muster zeigt die Entwicklung der bilateralen Handelsbeziehungen. Die Schweiz liefert 1960 3,2% der Exporte nach Österreich. Bis 1974 verdoppelte sich der Anteil (6,6%), heute ist er aber wieder so niedrig wie Anfang der sechziger Jahre. Österreich exportierte bereits 1960 mit 4,8% seiner Ausfuhr mehr in die Schweiz als aus der Schweiz importiert wurde. Am höchsten war der Anteil 1972 mit 11,5%, seither verringerte er sich wieder auf 4,5% (2004).

Der integrationspolitischen Zweigleisigkeit in Europa wurde mit dem Abschluss der Freihandelsabkommen zwischen EWG und EGKS auf der einen und den verbliebenen EFTA-Staaten auf der anderen Seite am 1. Jänner 1973 zugleich mit der ersten EG-Erweiterung (auf EG 9) ein Ende gesetzt. Die Freihandelsabkommen von 1972 schufen Mitte 1977 einen „großen Freihandelsraum“ EG-EFTA, in dem der Handel mit industriell-gewerblichen Waren keinen Zöllen unterlag; für Agrarprodukte galten fallweise Ausnahmeregelungen.

Für den Großteil des Außenhandels zwischen EFTA und EG bestehen also seit Mitte der siebziger Jahre keine Zollschränken mehr. Erst mit dem EU-Beitritt und damit dem Eintritt in die EG-Zollunion fallen die letzten Handelsbarrieren (Landwirtschaft und Grenzkontrollen) weg. Dies gilt für Österreich seit dem EU-Beitritt 1995, für die Schweiz nur partiell durch die beiden bilateralen Abkommen (Bilaterale I und II) seit 2002.

Die Bilateralen II bauen auf den bilateralen Abkommen I von 1999 auf und setzen damit den bilateralen Weg fort. Die EU verknüpfte zwei wichtige Anliegen an die Schweiz mit der Aufnahme der Verhandlungen: Die Schweiz sollte in das von der EU geplante grenzüberschreitende System der Zinsbesteuerung eingebunden werden und in der Betrugsbekämpfung im Bereich der indirekten Steuern (namentlich gegen den Zigaretenschmuggel) mit der EU zusammenarbeiten. Die Schweiz wollte aber darüber hinaus andere „Überbleibsel“ („Leftovers“) aus den bilateralen Abkommen I mitverhandelt wissen<sup>1</sup> (*Tabelle 1*).

1 Die Schweiz verfolgt die Strategie der bilateralen Annäherung an die EU weiter und strebt ein Abkommen im Bereich des Strommarktes an (Neue Zürcher Zeitung, 30. September 2005, S. 7). Der EU-Ministerrat hat am 24.10.2006 die Europäische Kommission ermächtigt, Verhandlungen mit der Schweiz über ein „Elektrizitätsabkommen“ aufzunehmen. Auf Schweizer Seite hat der Bundesrat bereits Mitte Mai 2006 ein diesbezügliches Mandat verabschiedet. Die Strom-Vereinbarung soll die Form eines Protokolls zum Freihandelsabkommen von 1972 haben. Ziel ist die Schaffung eines integrierten Marktes für Elektrizität zwischen der EU und der Schweiz. Die EU erwartet eine Übernahme des relevanten EU-Rechtes durch die Schweiz; dazu gehören die vollständige Liberalisierung des Sektors (in der EU bis spätestens 1. Juli 2007) sowie das Engpass-Management für grenzüberschreitende Übertragungskapazitäten.

Am 1. Juni 2002 traten die sieben bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (Bilaterale I) in Kraft. Eines von ihnen (Freizügigkeitsabkommen – FZA) führt schrittweise den freien Personenverkehr auf dem ganzen Gebiet der EU und der Schweiz für die Staatsangehörigen der EU-Länder und der Schweiz ein.

Mit der EU-Erweiterung am 1. Mai 2004 wurden mit Ausnahme des FZA alle bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (Bilaterale I) auf die zehn neuen EU-Staaten ausgedehnt. In einem Zusatzprotokoll zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit von 1999 wurde eine Übergangsregelung für die neuen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten festgelegt, die eine schrittweise und kontrollierte Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes vorsieht. Beschränkungen (Inländervorrang, Kontingentierung, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen) können bis 30. April 2011 weitergeführt werden.

Das Schweizer Parlament hat in der Wintersession 2004 das Zusatzprotokoll gemeinsam mit der Revision der flankierenden Maßnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping genehmigt. Beide Vorlagen wurden in einem Bundesbeschluss vereinigt, welcher dem fakultativen Referendum unterstand. Mit der Zustimmung zur Öffnung des Arbeitsmarktes auch für die 10 neuen EU-Länder im Referendum am 25. September 2005 vermied die Schweiz eine mögliche Kündigung aller sechs anderen sektoriellen Abkommen durch die EU (wegen der Ungleichbehandlung ihrer Mitgliedstaaten)<sup>2</sup>.

2 Für die Bilateralen I galt eine „Guillotine-Klausel“: Die sieben Abkommen können nur gemeinsam in Kraft treten oder gekündigt werden (Vermeidung einer Politik des „Rosinenpickens“).

**Tabelle 1:** Geschichte der Integrationspolitik Österreichs und der Schweiz

*Gemeinsame Integrationsschritte: EFTA-Mitgliedschaft 1960-1993*

1960	European Free Trade Association ( <b>EFTA</b> ): Dänemark, Großbritannien und Nordirland, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz und Liechtenstein (seit 1991 eigenständiges Mitglied), Finnland (seit 1961 assoziiert) 1986 Vollmitglied, Island 1970 Mitglied 3.5.1960: EFTA-Konvention trat in Kraft
1966	31.12.1966: Abbau der verbliebenen EFTA-internen Zölle; Freihandelszone „EFTA“ verwirklicht
1973	Parallel mit der „Ersten Erweiterung“ („Norderweiterung“) der EG um Dänemark, Großbritannien und Nordirland sowie Irland treten am 1. Jänner die <b>Freihandelsabkommen</b> zwischen der EWG, der EGKS und den verbliebenen EFTA-Staaten (Island, Österreich, Portugal, Schweden und Schweiz; Norwegen ab 1. Juli, nachdem der EG-Beitritt per Referendum abgelehnt wurde) in Kraft. Österreich hatte durch das seit Oktober 1972 geltende Interimsabkommen mit EWG und EGKS noch einen kleinen Zollvorsprung gegenüber den anderen EFTA-Staaten.
1977	Freihandelsabkommen beseitigen bis 1. Juli alle Zölle und sonstigen Handelshemmnisse zwischen EG und EFTA für industriell-gewerbliche Waren (Sonderregelungen für Agrarprodukte). Mitte 1977: „Großer Freihandelsraum“ EG-EFTA verwirklicht

*Unterschiedliche Strategie („Getrennte Wege“) der Annäherung an die EU: 1994-2006*

1992	20. Mai: Schweiz stellt Antrag auf Vollmitgliedschaft bei der EU; Antrag weder von der EU noch von der Schweiz weiter verfolgt 6. Dezember: Schweiz lehnt EWR-Abkommen in Volksabstimmung mehrheitlich (50,3% Nein; kein Ständemehr) ab, bleibt somit zwar EFTA-Mitglied, nimmt aber nicht am EWR teil; beginnt bilaterale Verhandlungen mit der EU
1994	1. Jänner: Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum ( <b>EWR-Abkommen</b> ) zwischen EG-12 und den EFTA-Staaten Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Österreich und Schweden tritt in Kraft; im Bereich des Wirtschaftsrechts teilweise (rund 2/3) Angleichung an den Rechtsbestand der EG (acquis communautaire), damit partielle Teilnahme am EG-Binnenmarktprogramm
1995	1. Jänner 1995: Erweiterung der EU um drei frühere EFTA-Mitgliedsländer (Finnland, Österreich und Schweden) zur EU-15 EFTA hat nur noch vier Mitgliedsländer (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz), von denen nur drei am EWR teilnehmen Während Österreich EU-Mitglied ist, beschreitet die Schweiz den bilateralen Weg der Annäherung an die EU.
1999	Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) der EU tritt mit 11 Mitgliedstaaten (darunter Österreich) in Kraft
2001	1. Jänner: Griechenland nimmt an der WWU als 12. Mitglied teil
2002	1. Jänner: in der Eurozone wird der Euro (€) gesetzliches Zahlungsmittel. Zur Verringerung der negativen Folgen der Nichtteilnahme am EWR hat die Schweiz seit 1994 mit der EU ein bilaterales Abkommen für sieben Sektoren (Personenverkehr, Luftverkehr, Landverkehr, Landwirtschaft, Technische Handelshemmnisse, Öffentliches Beschaffungswesen, Forschung – Teilnahme am 5. EU-Rahmenpro-

- gramm) verhandelt. Das Abkommen (**Bilaterale I**)<sup>3</sup> wurde am 21. Juni 1999 unterzeichnet und tritt nach einem zustimmenden Referendum in der Schweiz (6. Mai 2000) am 1.6.2002 in Kraft. Damit wird eine Revision der EFTA-Konvention notwendig.
- 2004 1. Mai: Erweiterung der EU um 10 Staaten zur EU-25  
Die Schweiz verhandelt mit der EU seit 17. Juni 2002 ein weiteres bilaterales Abkommen (**Bilaterale II**)<sup>4</sup> über 10 Dossiers, das am 19. Mai 2004 abgeschlossen wird. 8 Abkommen (Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Statistik, Ruhegehälter, Umwelt, MEDIA, Schengen bzw. Dublin, Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung) müssen vom Parlament genehmigt werden. Drei der Abkommen (MEDIA, Schengen bzw. Dublin und Zinsbesteuerung) erfordern zu ihrer Umsetzung Anpassungen auf Gesetzesstufe. Zum Bereich Bildung-Berufsbildung-Jugend vereinbarten die Verhandlungspartner eine Absichtserklärung.  
26. Oktober: Bilaterale II in Luxemburg unterzeichnet. Weil die Schweiz nicht Mitglied der EU-Zollunion ist, werden weiterhin an den Grenzen Kontrollen vorgenommen (Schengen-Sonderfall).
- 2005 5. Juni: Schweizer stimmt der Teilnahme am Schengen- bzw. Dublin-Abkommen in Volksabstimmung mehrheitlich (54,6%) zu; Bilaterale II werden in Teilschritten ratifiziert<sup>35</sup>  
1. Juli: Zinsbesteuerungsabkommen zwischen Schweiz und EU tritt in Kraft  
25. September: Schweiz stimmt Ausdehnung der Freizügigkeit auf die 10 neuen EU-Mitgliedstaaten in Volksabstimmung mehrheitlich (56%) zu; wie in den EU-Mitgliedstaaten (Ausnahmen: Großbritannien, Irland und Schweden) gelten Übergangsregelungen bis zu 7 Jahren
- 2006 28. Juni: Schweizerischer Bundesrat verabschiedet den „Europabericht 2006“: Ziele der Schweiz werden mit der Weiterentwicklung des bisherigen Vertragswerkes (Bilaterale I und II) am besten erreicht. EWR-Teilnahme oder EU-Beitritt ist vorerst kein Thema.

Österreich hat mit der Teilnahme an der WWU seit 1999 und der Übernahme des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel 2002 die höchste Stufe der wirtschaftlichen Integration in der EU erreicht – mit allen Vor- und Nachteilen. Die Schweiz wählte nach dem Willen der Bevölkerung mit einer bilateralen Annäherung an die EU eine alternative Integrationsstrategie, die ebenfalls Vorteile, aber auch Nachteile mit sich bringt. Obwohl nicht an die Budgetregelungen für Vollmitglieder gebunden, entschied der Schweizerische Bundesrat am 12. Mai 2004, über einen Zeitraum von fünf Jahren einen Beitrag zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion in Europa im Ausmaß von 1 Mrd. CHF (rund 650 Mio. €) zu leisten (*Calmy-Rey*, 2004, S. 6, <http://www.europa.admin.ch/europapol/themen/kohaesion/d/index.htm>). Mit dem Kohäsionsbeitrag setzte die Schweiz ihre Solidarität mit Osteuropa fort (sie

- 3 Die Originaltexte der bilateralen Abkommen I (Bilaterale I) zwischen der Schweiz und der EU von 1999 sind auf folgender Webseite abrufbar: <<http://www.europa.admin.ch/ba/off/abkommen/d/index.htm>>.
- 4 Die Originaltexte der bilateralen Abkommen (Bilaterale II) zwischen der Schweiz und der EU vom 25.10.2004 findet man auf folgender Webseite: <<http://www.europa.admin.ch/nbv/off/abkommen/d/index.htm>>.
- 5 Den genaue Zeitplan der Ratifikation der einzelnen Teilabkommen findet man auf folgender Webseite: <<http://www.europa.admin.ch/nbv/ratifikation/d/index.htm>>.

unterstützte die Oststaaten zwischen 1991 und 2001 mit 2,5 Mrd. CHF; Neue Zürcher Zeitung, 10. Februar 2004, S. 15) und hilft, das wirtschaftliche und soziale Gefälle zwischen „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten der EU zu verringern. Der Beitrag wird in Form von Projekten geleistet, die die Schweiz autonom auswählt und durchführt. Seine Finanzierung sollte budgetneutral erfolgen<sup>6</sup>.

Die EU-Erweiterung von 2004 machte eine Anpassung des EWR-Abkommens notwendig: Am 1. Mai 2004 wurde auch der EWR (von zuvor 18) um zehn Länder auf 28 Staaten ausgeweitet<sup>7</sup>. Im Zuge der Neuverhandlung des EWR-Abkommens musste der Kostenbeitrag der EFTA-Mitgliedsländer im EWR geklärt werden. Norwegen verpflichtete sich im Gegenzug zur Verbesserung des Zugangs zu den 10 neuen Märkten zu einer jährlichen Zahlung von rund 226 Mio. € in den EU-Haushalt, die durch Finanzierungsregelungen den neuen EU-Mitgliedstaaten zugute kommt.

### 3. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit 1995

#### 3.1 Zwei kleine, aber reiche Nachbarländer

Die Schweiz ist gemessen an der Fläche halb so groß wie Österreich und beherbergt mit 7,4 Mio. etwas weniger Einwohner als Österreich (8,2 Mio.). Sie zählt nach wie vor zu den reichsten Ländern der Welt, hat aber den großen Vorsprung der Nachkriegszeit in den letzten Jahrzehnten eingebüßt. Österreich holte gemessen am BIP pro Kopf (in Kaufkraftstandards) stark auf und ist heute das viertreichste Land der EU (Tabelle 2; Abbildung 1).

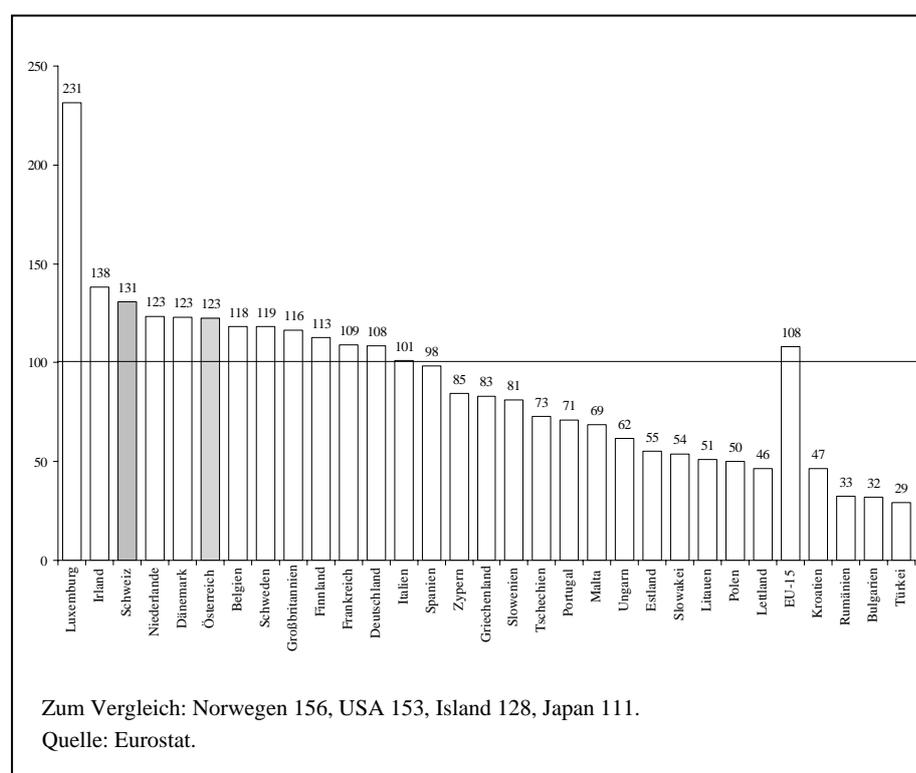
Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Schweiz das reichste Industrieland, das BIP pro Kopf (in Kaufkraftparitäten) war rund doppelt so hoch wie in Österreich. Die USA, im Jahr 1950 mit der Schweiz noch gleich auf, blieben 1960 bereits deutlich zurück. In Österreich vollzog sich nach dem Zweiten Weltkrieg ein rasanter Aufholprozess, während die Schweiz relativ zum EU-Durchschnitt stetig zurückfiel. Seit Mitte der neunziger Jahre übertrifft das Pro-Kopf-Einkommen in den USA dank eines anhaltenden Wirtschaftsbooms jenes in der Schweiz. Gemäß den jüngsten Daten

6 Über das so genannte „Osthilfegesetz“, das vom Parlament mit großer Mehrheit gutgeheißen wurde, fand am 26. November 2006 eine Volksabstimmung statt. Die Vorlage besteht sachlich aus zwei Teilen: (1) Erneuerung der im Februar 2008 auslaufenden Rechtsgrundlage für die von der Schweiz seit 15 Jahren geleistete Aufbauhilfe in den ehemaligen kommunistischen Staaten Osteuropas und der früheren Sowjetunion, kurz „Osthilfe“ genannt; und (2) Beitrag von insgesamt 1 Mrd. CHF über fünf Jahre hinweg an die 10 neuen EU-Mitgliedstaaten der EU, die so genannte „Kohäsionsmilliarde“ zum Abbau des Wohlstandsgefälles in Europa (siehe Neue Zürcher Zeitung, 21./22. Oktober 2006, S. 10).

7 Der Text des nach der EU-Erweiterung von 2004 geänderten EWR-Abkommens ist auf der Webseite der EFTA zu finden: <<http://secretariat.efta.int/Web/legaldocuments/>>.

von Eurostat für das BIP pro Kopf (AMECO-Datenbank) dürfte der Vorsprung der Schweiz gegenüber Österreich auf 6 Prozentpunkte geschrumpft sein (siehe *Abbildung 4*). Wie weiter unten gezeigt wird, hatte der EU-Beitritt Österreichs zwar keine Zunahme des BIP pro Kopf relativ zum EU-Durchschnitt zur Folge, brachte den Aufholprozess aber zumindest nicht zum Stillstand. In der Schweiz hingegen dürfte die Entscheidung, der EU nicht beizutreten, den schon länger anhaltenden Trend einer Abflachung der Entwicklung nicht gestoppt haben.

**Abbildung 1:** BIP pro Kopf – Schweiz und Österreich im internationalen Vergleich, 2005 (KKS, EU-25 = 100)



**Tabelle 2: Wirtschaftlicher Größenvergleich – Schweiz und Österreich**

	Fläche 1000 km <sup>2</sup>	Einwohner 2005 Mio.	BIP		Handel mit der EU 15 Ø 1995/2004 % des Gesamthandels		Globale Wettbewerbsfähigkeit <sup>1)</sup> GCI 2006-2007 Rang (von 125)		Punkte (von 1-7)
			Insgesamt 2005 Mrd. KKS <sup>2)</sup>	Pro Kopf 2005 KKS <sup>2)</sup>	Exporte	Importe			
Öster- reich	84	8,20	236	28.670	62,0	68,0	17	5,32	
Schweiz	41	7,40	230	30.780	60,3	77,8	1	5,81	
EU 15	3.236	386,10	9.822	25.320					
EU 25	3.975	460,20	10.798	23.370					

Quellen: AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission; OECD; <sup>1)</sup> The Global Competitiveness Report 2006-2007, World Economic Forum, Genf 2006; GCI = Global Competitiveness Index, Rang unter 125 erfassten Ländern; – <sup>2)</sup> KKS = Kaufkraftstandards.

### 3.2 Modernere Wirtschaftsstruktur in der Schweiz

Die Schweiz als eine der höchstentwickelten Volkswirtschaften der Welt verfügt – ganz im Einklang mit der Drei-Sektoren-Hypothese von Clark, Fourastié und Fisher – über einen großen Dienstleistungssektor. Die Grobstruktur (Abbildung 2) ähnelt jener in Österreich. Während in der Schweiz die Vermögens- und Unternehmensdienstleistungen (der Bankensektor trägt allein 15% zur gesamten Wertschöpfung bei) und die sonstigen Dienstleistungen dominieren, ist in Österreich der Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr stärker vertreten. In den letzten zehn Jahren verschob sich diese Grobstruktur nur geringfügig. In beiden Ländern nahm der Anteil der Vermögens- und Unternehmensdienstleistungen zu – in Österreich zulasten der sonstigen Dienstleistungen, in der Schweiz verringerte sich der Anteil des produzierenden Bereichs. Laut OECD Observer 2004 (Daten von 2003) waren in der Schweiz im Sektor Landwirtschaft und Fischerei 4,1% der Arbeitskräfte beschäftigt (Österreich 5,6%), im produzierenden Bereich arbeiteten 23,9% (29,6%) und im Dienstleistungssektor 72% der Erwerbstätigen (64,8%).

Die Struktur der Sachgütererzeugung unterscheidet sich (gemessen am Anteil der Erwerbstätigen) in den zwei Ländern: Während sie sich in den letzten zehn Jahren in der Schweiz kaum veränderte, waren in Österreich einige Verschiebungen zu beobachten (Abbildung 3). In der Schweiz dominieren die High-Tech-Bereiche Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik mit einem Anteil von 20%, in Österreich beschäftigen die Branchen Nahrungsmittel und Tabak sowie Metallerzeugung jeweils rund 15% der Arbeitskräfte.

### 3.3 Makroökonomische Entwicklung unterschiedlich

Ein Vergleich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der zwei Nachbarländer 10 Jahre vor und 10 Jahre nach 1995 mit den Überseeländern USA und Japan sowie dem Durchschnitt der EU 15 liefert Anhaltspunkte dafür, ob sich die Wirtschaft in Österreich aufgrund der EU-Mitgliedschaft besser oder schlechter entwickelte als in der Schweiz; echte Integrationseffekte lassen sich daraus noch nicht ableiten. Die USA und Japan werden als Referenzländer herangezogen, weil sie von der europäischen Integration nur indirekt betroffen sind. Mit den Zehnjahresvergleichen werden zufällige Schwankungen ausgeschaltet (die Perioden umfassen jeweils rund zwei Konjunkturzyklen); allerdings werden dadurch auch die Effekte der Ostöffnung seit 1989 in allen Makrovariablen erfasst.

**Tabelle 3:** Makroökonomische Entwicklung in der Schweiz und Österreich seit dem EU-Beitritt Österreichs

	BIP, real		BIP pro Kopf, in KKS, relativ zur EU 15		Verbraucher- preise		Finanzierungs- saldo d. Staates		Arbeitslosen- quote	
	DW	D	DW	D	DW	D	DA	D	DA	D
Österreich	+2,17	-0,51	-0,43	-0,74	+1,77	-1,03	-1,96	+1,53	4,18	+0,80
Schweiz	+1,31	-0,49	-1,24	-0,20	+0,87	-2,13	-0,84	-0,49	3,48	+1,76
EU 15	+2,25	-0,05			+2,18	-2,27	-2,22	+1,91	8,65	-0,29
USA	+3,33	+0,30	+0,36	+0,55	+2,47	-1,16	-1,86	+2,67	5,14	-1,27
Japan	+1,22	-2,24	-0,85	-1,81	-0,06	-1,63	-6,76	-6,55	4,43	+1,95

Quelle: Eurostat, OECD, WIFO. – DA . . . Ø 1995/2005 in % des BIP bzw. in %, DW . . . durchschnittliche jährliche Veränderung 1994/2005 in %, D . . . Differenz zwischen DA bzw. DW und dem Durchschnitt der 10 Jahre vor dem EU-Beitritt Österreichs in Prozentpunkten.

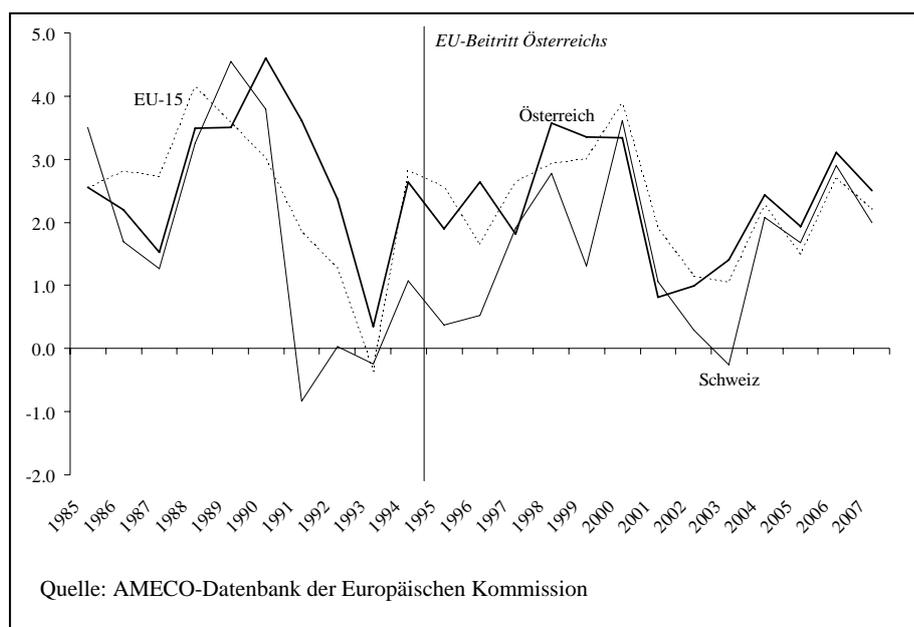
Seit 1995 entwickelte sich die Wirtschaft in der Schweiz und in Österreich sehr unterschiedlich (*Tabelle 3*). Die meisten makroökonomischen Indikatoren fallen für die Schweiz günstiger aus als für Österreich. Die Verlangsamung des durchschnittlichen Wirtschaftswachstums in der Zehnjahresperiode nach 1995 gegenüber den zehn Jahren davor war in beiden Ländern mit rund  $-\frac{1}{2}$  Prozentpunkt gleich. Die

Steigerung des BIP pro Kopf flachte in Österreich etwas stärker ab, und auch die Stabilisierung des Preisauftriebs gelang in der Schweiz besser als in Österreich. Nur bezüglich der Sanierung des Staatshaushalts und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit war Österreich erfolgreicher als die Schweiz.

Die Wirtschaft der Schweiz durchlief nach einer Überhitzung der Konjunktur Anfang der neunziger Jahre einen starken Abschwung (kleine Rezession im Jahr 1991), von dem sie sich erst ab 1997 erholte. Nicht zuletzt durch eine sehr expansive Geldpolitik (um rund ein Prozentpunkt niedrigere Zinssätze als in der Eurozone) wurde das Wirtschaftswachstum angekurbelt. Im Jahr 2003 glitt die Schweiz neuerlich in eine milde Rezession.

Österreich verzeichnete im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung einen Wachstumsschub der Auslandsnachfrage, der erst 1993 nachließ. Insgesamt verläuft das Wachstum des realen BIP ähnlich dem Durchschnitt der EU 15: Vor 1995 übertraf es ihn, seither entspricht es ihm weitgehend (*Abbildung 2*).

**Abbildung 2:** Wirtschaftswachstum in der Schweiz und in Österreich vor und nach dem EU-Beitritt Österreichs; BIP, real, %-Veränderung gegen das Vorjahr



In beiden Ländern prägten somit Sondereffekte die Wirtschaftsentwicklung, darunter eben auch die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an der EU-Integration. In allen in *Tabelle 3* erfassten Ländern verringerte sich die Inflationsrate seit 1995 gegenüber der Dekade davor, am schwächsten aber in Österreich (-1,0 Prozentpunkte). In der Schweiz war der Rückgang mit -2,1 Prozentpunkten nahezu so stark wie im Durchschnitt der EU (-2,3 Prozentpunkte)<sup>8</sup>.

In der Entwicklung der öffentlichen Haushalte der Schweiz und Österreichs spiegelt sich der unterschiedliche Spielraum der Fiskalpolitik. Vor dem Eintritt in die WWU waren die EU-Mitgliedstaaten bemüht, die Maastricht-Konvergenzkriterien zu erfüllen. Dazu gehörte eine Senkung des Finanzierungssaldos unter 3% des BIP (Prüfung im Mai 1998 auf Basis der Daten von 1997). Die Verbesserung der Budgetposition in Österreich seit Mitte der neunziger Jahre war daher nicht so sehr konjunkturbedingt, sondern eine notwendige Voraussetzung für den Eintritt in die WWU.

Als Teilnehmer an der Währungsunion ist Österreich entsprechend dem Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet, den Staatshaushalt mittelfristig auszugleichen und den Finanzierungssaldo des Staates in keinem Jahr über 3% des BIP steigen zu lassen. Die Schweiz bindet sich seit einigen Jahren teilweise mit ähnlichen Fiskalregeln („Schuldenbremse“) selbst. Dennoch war die Entwicklung seit 1995 insgesamt in Österreich günstiger als in der Schweiz. Ein Vorteil einer Nichtteilnahme an der Währungsunion ist die Autonomie der Geldpolitik. Mit einer Niedrigzinspolitik konnte die Schweiz die Wirtschaft stimulieren.

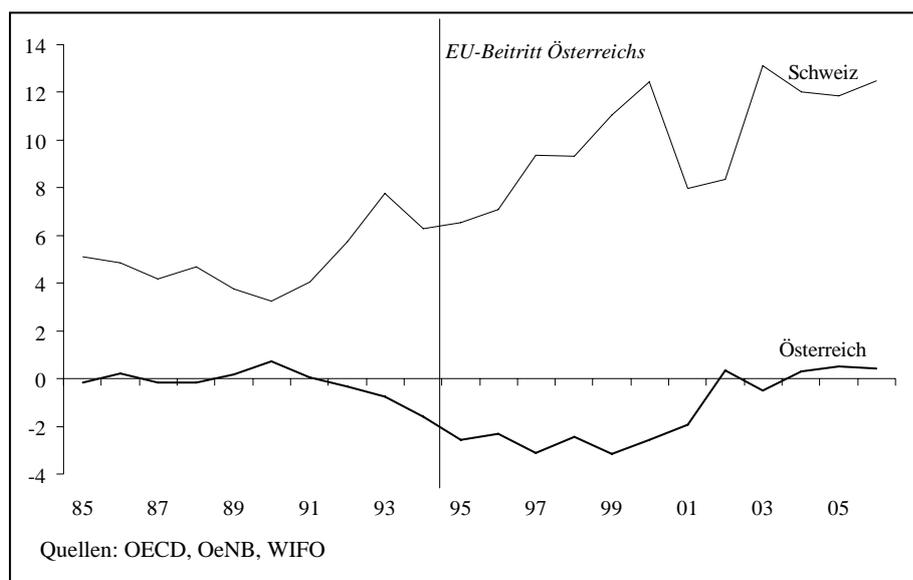
Die Lage auf dem Arbeitsmarkt war in Österreich in den siebziger und achtziger Jahren ruhiger als in den meisten anderen europäischen Ländern. Dennoch verzeichnet Österreich seit Ende der achtziger Jahre einen leichten, aber stetigen Anstieg der Arbeitslosenquote. In der Schweiz hatte das lange Konjunkturtief Anfang der neunziger Jahre eine sprunghafte Zunahme der zuvor äußerst niedrigen Arbeitslosenquote auf Werte über jenen Österreichs zur Folge. Seit Ende der neunziger Jahre unterschreitet die Quote wieder den österreichischen Vergleichswert. Allerdings ist in der Schweiz die Beschäftigungsquote (Erwerbstätige im Alter zwischen 15 und 64 Jahren in Prozent der Gesamtbevölkerung in derselben Altersklasse 2004 Schweiz 77,4%, Österreich 66,5%; *OECD*, 2005B) trotz des im Durchschnitt niedrigeren Wirtschaftswachstums um rund 10 Prozentpunkte höher als in Österreich.

8 Im umfangreichen „Inflation Persistence Network Project“ vergleicht die Europäische Zentralbank die Inflationsentwicklung in der Eurozone mit jener der USA und Japans, siehe hierzu <[http://www.ecb.int/home/html/researcher\\_ipn.en.html](http://www.ecb.int/home/html/researcher_ipn.en.html)>. Demnach traten nach der Hochinflationsphase der siebziger und achtziger Jahre seit Mitte bis Anfang der neunziger Jahre fast alle Industriestaaten in eine Niedriginflationsphase ein. Vorrangige Preisstrategie ist die Mark-up-Preissetzung, d. h. monopolistisch kompetitive Firmen setzen die Preise durch Aufschläge auf die Einheitskosten. Aufgrund der Verschärfung des Wettbewerbsdrucks durch Globalisierung und Schaffung des europäischen Binnenmarktes seit 1993 ist der Preisauftrieb in den letzten zwei Jahrzehnten mäßig.

Österreichs außenwirtschaftliche Position verbesserte sich – gemessen an der Handelsbilanz in Prozent des BIP – nicht zuletzt durch den Beitritt zur EU deutlich. Dazu trug nicht so sehr der Handel mit den EU-Ländern, sondern vor allem jener mit Ost-Mitteleuropa und den übrigen Ländern bei (Tabelle 4). In der Schweiz war der Saldo der Handelsbilanz bereits seit Anfang der neunziger Jahre etwa ausgeglichen.

Nach einem Einbruch des Leistungsbilanzsaldos – auch durch die Nettozahlungen an den EU-Haushalt und die Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit im Tourismus – ist die österreichische Leistungsbilanz insgesamt seit 2002 positiv (Abbildung 3). Der negative Saldo gegenüber dem Euro-Raum vergrößert sich allerdings seit 1995. Die Konsolidierung ergab sich im Wesentlichen durch die günstige Entwicklung gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten und den Drittländern. Der bereits hohe Überschuss in der Leistungsbilanz der Schweiz steigt seit Anfang der neunziger Jahre stetig – trotz der Nichtteilnahme an der EU-Integration (Abbildung 3). Dies geht vor allem auf die Position „Einkommensbilanz“ und hier besonders auf den Rücktransfer von Einkommen aus den Direktinvestitionen der Schweizer multinationalen Unternehmen im Ausland zurück.

**Abbildung 3:** Leistungsbilanz – Schweiz und Österreich; in % des BIP



Die Verbesserung der preislichen internationalen Wettbewerbsfähigkeit Österreichs (wie sie die Entwicklung von Handels- und Leistungsbilanz widerspiegelt) resultiert nicht zuletzt aus dem seit dem EU-Beitritt 1995 und dem Eintritt in die WWU 1999 anhaltenden Rückgang des real-effektiven Wechselkurses (gemessen an den relativen Lohnstückkosten gegenüber 24 Handelspartnern). Zuvor – zumindest seit dem Beginn der Hartwährungspolitik im Jahr 1981 (Bindung des Schillings an die Entwicklung des DM-Kurses) war der real-effektive Wechselkurs recht stabil gewesen. Die Schweiz verzeichnet dagegen seit 1970 eine fast stetige real-effektive Aufwertung des Schweizer Franken.

#### 4. *Unterschiedliche Integrationsschritte und ihre Effekte*

Während Österreich mit dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion und der Übernahme des Euro die höchste wirtschaftliche Integrationsstufe erreicht hat, steht die Schweiz mit dem bilateralen Ansatz auf der ersten Stufe der ökonomischen Integration (Freihandelszone durch die EFTA-Mitgliedschaft), angereichert um einige bilaterale sektorielle Abkommen mit der EU (Bilaterale I und II). Im Folgenden wird die unterschiedliche Integrationsintensität der zwei Länder bezüglich der verschiedenen Integrationsebenen und ihrer Auswirkungen analysiert.

##### 4.1 Handelspolitische Integration

###### 4.1.1 Theoretische Erwartungen

Die Integration in einen bestehenden Handelsblock verstärkt in der Regel den Handel (Handelsschaffung) und bewirkt eine Umlenkung von den alten Handelspartnern außerhalb des Integrationsblocks zu den Mitgliedstaaten (Handelsumlenkung). Der EU-Beitritt Österreichs hatte im Wesentlichen zwei handelspolitische Implikationen: Zum einen mussten die Zölle an den Gemeinsamen Zolltarif (GZT) der EU angepasst werden, d. h. sie wurden im Durchschnitt um rund 5 Prozentpunkte gesenkt. Dadurch ergab sich für rund 25% der Drittlandimporte Österreichs (sonstige Nicht-EU-Länder und verbliebene EFTA-Länder im Jahr 1995) eine Zollbegünstigung. Multipliziert man das Importvolumen mit der Änderung der Zollsätze, so errechnet sich eine geringfügige externe Handelsschaffung von 1¼%. Zum anderen bedeutete der Eintritt in den EU-Binnenmarkt den Wegfall der Grenzkontrollen (freier Warenverkehr) und damit eine Senkung der Handelskosten.

Die Berechnungen mit Gravitationsmodellen wie auch Simulationen mit numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodellen lassen auf langfristig erhebliche handelsschaffende Effekte eines EU-Beitritts schließen. Egger (2004) ermittelt mit einem Gravitationsansatz ein zusätzliches Intra-EU-Handelsvolumen durch den EU-Beitritt (erfasst durch eine Dummy-Variable) von 4% (für einen NAFTA-Beitritt

sogar von 15%). *Badinger – Breuss* (2004) schätzen ebenfalls mit einem Gravitationsansatz den Beitrag des Zollabbaus in der EU zur Wachstumsbeschleunigung des Intra-EU-Handels auf rund ¼ Prozentpunkt.

Simulationen mit einem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell (GTAP5-Modell mit 8 Regionen: Österreich, Finnland, Schweden, übrige EU 15, USA, MOEL, GUS, übrige Länder; 10 Sektoren und 5 Produktionsfaktoren; *Breuss*, 2003, 2005A) lassen ebenfalls durch den EU-Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden (unter der Annahme einer Verringerung der Außenhandelskosten um 2,5%) starke handelsschaffende Effekte im bilateralen Handel mit den anderen EU-Ländern erwarten (5% bis 8%). Die handelsschaffenden Effekte der drei Länder untereinander fallen mit 2 bis 3½ Prozentpunkten geringer aus. Handelsumlenkende Effekte (Rückgang von Exporten und Importen) treten gegenüber allen Drittländern auf (USA, MOEL, GUS, übrige Länder), am stärksten zwischen den drei neuen EU-Ländern und den Drittstaaten, relativ schwach nur zwischen den anderen EU-Ländern und den Drittstaaten. Gemäß den GTAP5-Simulationen müsste durch die Verringerung der Handelskosten um 2,5% die Wohlfahrt in allen drei Ländern um rund ½ Prozentpunkt und das reale BIP um rund 0,1 Prozentpunkt steigen.

In der *Schweiz* traten seit dem Freihandelsabkommen von 1972 in der Handelspolitik gegenüber der EU kaum Veränderungen ein. Das Abkommen galt nur für industriell-gewerbliche Waren, nicht aber für Landwirtschaftsprodukte. Die Zölle für den bilateralen Handel mit der EU wurden am 1. Juli 1997 aufgehoben. Seither besteht für industriell-gewerbliche Waren zwischen der EFTA und der EU Freihandel. Mit den Landwirtschaftsabkommen im Rahmen der Bilateralen I und II sollte auch der Agrarhandel zwischen der EU und der Schweiz weitestgehend liberalisiert werden. Die Bilateralen I erleichterten den gegenseitigen Handel bzw. Marktzugang, allerdings wurden nicht alle „landwirtschaftlichen Erzeugnisse“<sup>9</sup> berücksichtigt. Mit dem Landwirtschaftsabkommen im Rahmen der Bilateralen II wurde das Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens von 1972 in doppelter Hinsicht revidiert und verbessert und die Märkte für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte wie folgt zusätzlich geöffnet (*Integrationsbüro EDA/EVD*, 2005B, S. 27ff):

- *Vereinfachung des Preisausgleichsmechanismus*: Die EU beseitigt im Rahmen des neuen Preisausgleichsmechanismus die Zölle und Exportsubventionen vollständig, während die Schweiz die Handelsbarrieren reduziert und zum Teil ebenfalls abschafft.
- *Ausdehnung und Revision des Deckungsbereichs*: Der Anwendungsbereich dieses Regimes von Zoll- und Exportsubventionsreduktionen wird auf weitere Produkte ausgedehnt.

9 Sie umfassen nur die Produkte der Kapitel 1 bis 24 des Internationalen Übereinkommens über das Harmonisierte System zur Bezeichnung der Waren, Art. 1, Abs. 2 (*Tea*, 2001, S. 70ff).

Zum einen erleichtert das Landwirtschaftsabkommen der Schweiz den Zugang zu den EU-Märkten. Laut Schätzungen des *Integrationsbüros EDA/EVD* (2005B, S. 29) könnte durch das Abkommen über „verarbeitete Landwirtschaftsprodukte“ das Ausfuhrvolumen der Schweiz um 1,3 Mrd. CHF gesteigert werden. Wegen des Wegfalls der Zölle profitieren die Konsumenten von einer Verbilligung der Importprodukte. Indirekt werden in der Schweizer Landwirtschaft 30.000 Arbeitsplätze gesichert. Die Kosten für den Bundeshaushalt werden auf rund 40 Mio. CHF geschätzt (*Integrationsbüro EDA/EVD*, 2005B, S. 51). Dem Wegfall von Zöllen steht eine Reduktion der Exportsubventionen gegenüber.

Während der Verhandlungen um die Bilateralen II beschloss die EU, auf Waren, die aus der EU importiert und ohne Weiterverarbeitung wieder in die EU reexportiert werden, Zölle zu erheben, und forderte Anfang 2004 von der Schweiz, diese Regelung gegen den Missbrauch der Freihandelsregeln ab 1. März 2004 zuzulassen. Die Schweiz verstand dies als Verstoß gegen das Freihandelsabkommen von 1972. Betroffen wären insbesondere Logistikunternehmen, die von der Schweiz aus Unternehmen in der EU beliefern. Allein im Bereich der Spezialitätenchemie und im Autohandel würden Waren im Volumen von 1 bis 2 Mrd. CHF zollpflichtig. Nach Protesten der Schweiz wurde die Einhebefrist zunächst auf den 1. Juni 2004 verschoben. Am 1. Juni 2004 trat die Neuinterpretation der EU bezüglich der Wiederausfuhr (Reexporte) von EU-Waren aus Ländern, mit denen Freihandelsabkommen bestehen, in Kraft. Anlässlich des Gipfeltreffens vom 19. Mai 2004 einigten sich die EU und die Schweiz darauf, dass die Neuinterpretation auf den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU nicht anwendbar ist. EU-Waren können somit nach wie vor (auch ohne Weiterbearbeitung) zollfrei in die EU reexportiert werden. Ausgenommen sind wie bisher Agrarprodukte.

#### 4.1.2 Exkurs: Mögliche Effekte einer Zollunion zwischen der Schweiz und der EU

Nach Abschluss der „Bilateralen Abkommen II“ wird über die weitere Vorgangsweise der Europapolitik in der Schweiz intensiv diskutiert, ob ein EU-Beitritt oder zumindest eine Zollunion mit der EU möglich wäre. Zum einen ist das Beitrittsge-such seit Dezember 1992 eingefroren und wird gegenwärtig auch von der Schweizer Regierung nicht weiter verfolgt (Bundesrätin und Außenministerin Micheline Calmy-Rey im Interview mit der Neuen Zürcher Zeitung, 23. August 2005, S. 17). Zum anderen wird der bilaterale Weg konsequent weiter verfolgt. Die Schweiz steht dabei angesichts der sehr aktiven Vorgangsweise der EU hinsichtlich des Abschlusses von bilateralen Freihandelsabkommen unter Zugzwang: Sie muss mit denselben Ländern identische Freihandelsverträge aushandeln wie die EU, damit nicht Schweizer Exportunternehmen gegenüber den Konkurrenten aus der EU benachteiligt werden. Die immer wieder betonte „Treaty-making Power“ der Schweiz besteht de facto daher weitgehend in einem Nachvollziehen der Freihandelspolitik der EU. Die geplanten

Verhandlungen der Schweiz mit den USA über ein bilaterales Handelsabkommen wurden aus innenpolitischen Gründen Anfang 2006 abgebrochen<sup>10</sup>.

Die Option einer Zollunion ist in der Schweiz sowohl Gegenstand der öffentlichen als auch der wissenschaftlichen Diskussion. Die Wirtschaftsredaktion der Neuen Zürcher Zeitung (27.-28. März 2004, S. 15) kommt dabei nach Abwägung aller Vor- und Nachteile zu dem Schluss, dass die Nachteile einer Zollunion ohne EU-Beitritt überwiegen würden. Dagegen finden *Minsch – Moser* (2004) die Option einer Zollunion durchaus prüfenswert. Die Zollunion hätte den Vorteil, dass Grenzkontrollen und Ursprungszeugnisse (wie sie das EFTA-Handelsregime kennt) wegfallen. Damit würden Handelskosten (in unbekanntem Ausmaß) wegfallen. Eine Zollunion unter Einbeziehung der Landwirtschaft würde insbesondere die Produzentenpreise der Agrarprodukte um bis zu 50% senken. Dies würde der Schweizer Landwirtschaft zum nötigen Strukturwandel verhelfen. Kritiker der Zollunion weisen darauf hin, dass die Schweiz für den Handel mit Industriegütern (durchschnittlicher Zollsatz 2,3%) den höheren EU-Außenzolltarif (4,1%) übernehmen müsste. Allerdings beträfe dies nach der jüngsten EU-Erweiterung nur rund 15% aller Schweizer Importe – 82% der Importe stammen aus der EU 25, ½% aus den EFTA-Staaten, die übrigen 2½% aus anderen Freihandelspartnerländern. Landwirtschaftliche Güter unterliegen in der Schweiz hingegen massiv höheren Zöllen (34%) als jene in der EU (16%). Dasselbe gilt für die Stützungen im Agrarbereich. Während die EU der Landwirtschaft im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 Erzeugerbeihilfen von 34% der landwirtschaftlichen Einkommen gewährte, förderte die Schweiz die Landwirte mit 70% (OECD-Durchschnitt 30%; *OECD*, 2005A).

Simulationen einer potentiellen Zollunion zwischen der Schweiz und der EU (Eliminierung aller Handelshemmnisse – vor allem der Zölle im Agrarsektor) mit einem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell (GTAP6-Modell mit 12 Regionen: Österreich, Finnland, Schweden, übrige EU, Schweiz, übrige EFTA, MOEL, Balkanländer, GUS, Türkei, NAFTA, übrige Länder; 3 Sektoren – Nahrungsmittel, Industriewaren, Dienstleistungen – und 5 Produktionsfaktoren) auf Datenbasis 2001 bringen folgendes Ergebnis:

- Die Schweiz könnte den Handel mit der EU um rund 3% ausweiten, der Handel zwischen Österreich und der Schweiz könnte um 2% gesteigert werden. Ein großes Potential ergäbe sich im Handel mit der Türkei, die ja bereits seit 1996 mit der EU eine Zollunion bildet.
- Die Schweiz würde Wohlfahrtseffekte von rund 0,2% des BIP lukrieren; in der EU wären die Effekte um eine Zehnerpotenz kleiner; die Türkei würde etwas, Österreich sehr wenig profitieren.
- Das reale BIP würde in der Schweiz um 0,2% steigen; in allen anderen Regionen wären die Wachstumseffekte marginal.

10 Eine erste Evaluierung der Vor- und Nachteile eines bilateralen Freihandelsabkommens Schweiz-USA haben *Hufbauer/Baldwin* (2005) unternommen.

*Minsch/Moser* (2006) kommen in einer Studie über die möglichen wirtschaftlichen Effekten einer Zollunion Schweiz-EU zu wesentlich optimistischeren Aussichten für die Schweiz. Nach deren Modellsimulationen würde das reale BIP insgesamt um 3,1% ansteigen. Dies ergäbe sich aus +0,8% mehr BIP wegen der Reduktion der Grenzkosten, aus +0,4% zusätzlichen BIP infolge des Zollabbaus (wobei allerdings nicht berücksichtigt wird, dass die Schweiz ihre Zölle an das höhere EU-Niveau anheben müsste), aus +0,3% mehr BIP infolge der GAP-Anpassung und aus +1,6% zusätzlichem BIP nach einer Steuerreform (höhere MWSt. würde kompensiert werden durch eine Entlastung bei der Lohn- und Einkommensteuer). Nach allen Erfahrungen mit Zollunionseffekten scheinen diese BIP-Effekte viel zu hoch geschätzt zu sein.

#### 4.1.3 Tatsächliche Handelsverschiebungen

Der Außenhandel von Österreich und der Schweiz ist – nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Integrationstiefe mit der EU – unterschiedlich stark mit der EU verflochten. Österreich lieferte 2004 59,1% (2005 57,7%) seiner Exporte in die EU 15 und 71,8% (71,1%) in die EU 25. In der Schweiz war der Anteil der EU 15 mit 58,9% (2005 59,5%) nahezu gleich groß, jener der EU 25 aber mit 62,0% (2005 62,4%) wesentlich geringer als in Österreich. Auf der Importseite ist die EU 15 für die Schweiz mit 79,2% der Gesamteinfuhr (2005 77,8%) und die EU 25 mit 81,4% (2005 80%) wesentlich wichtiger als für Österreich (66,5% bzw. 65,4%; EU 25: 77,1% bzw. 75,5%).

Der mit Abstand größte Exportmarkt ist für Österreich (Exportanteil 32,2%) und die Schweiz (20,2%) Deutschland. Die Anteile der anderen Abnehmerländer streuen unterschiedlich: Österreichs zweitwichtigster Exportmarkt ist Italien (8,6%) vor den USA (5,9%) und der Schweiz (4,5%). Ungarn rangierte 2004 nach Frankreich und Großbritannien an der 7. Stelle. Für die Schweiz nimmt das Nachbarland Österreich nur die 8. Stelle in der Reihung der Handelspartner ein, nach Deutschland, den USA, Frankreich, Italien, Großbritannien, Japan und Spanien. Unter den ersten 10 wichtigsten Handelspartnern der Schweiz scheint keines der neuen EU-Länder auf. Die neuen EU-Mitgliedstaaten spielen also für die Exportwirtschaft der Schweiz eine untergeordnete Rolle, während sie für Österreich seit der Ostöffnung 1989 an Bedeutung gewonnen haben. Allgemein ist der Export in Österreich stärker auf Europa konzentriert als in der Schweiz – deren Exportradius ist wesentlich größer. Das ergibt sich teilweise auch aus der höherwertigen Exportgüterstruktur der Schweiz.

**Tabelle 4:** Regionale Handelsverflechtungen der Schweiz und Österreichs

	Exportanteile				Importanteile				Handelsbilanz			
	Österreich		Schweiz		Österreich		Schweiz		Österreich		Schweiz	
	DW	D	DW	D	DW	D	DW	D	DW	D	DW	D
EU 25	74,2	+0,74	62,9	-1,76	77,1	+2,25	79,3	+0,27	-5.796	-164	-13.267	-3.256
EU 15	62,0	-4,25	60,3	-2,59	68,0	-1,67	77,8	-0,43	-7.575	-1.461	-14.248	-3.726
Neue EU-Länder	12,3	+4,99	2,6	+0,83	9,0	+3,92	1,5	+0,70	1.779	1.297	981	470
GUS	1,8	-0,58	0,8	-0,05	2,1	+0,00	1,4	+0,76	-344	-295	-505	-593
EFTA 4	6,2	-1,40	0,5	-0,18	3,7	-1,06	0,3	-0,27	1.532	922	172	147
NAFTA	5,4	+1,08	12,4	+2,17	5,3	+0,95	6,9	+0,43	26	434	4.945	3.258
Übrige Länder	12,4	+0,15	23,5	-0,18	11,8	-2,15	12,1	-1,18	-86	1.578	10.035	4.910

Quellen: OECD, WIFO. – DW . . . Ø 1995/2004 in % (Export- bzw. Importanteile) bzw. Mio. \$ (Handelsbilanz), D . . . Differenz zwischen DW und dem Durchschnitt der 10 Jahre vor dem EU-Beitritt Österreichs in Prozentpunkten bzw. Mio. \$.

Der Vergleich der Außenhandelsentwicklung beider Länder in den zehn Jahren seit dem EU-Beitritt Österreichs mit den zehn Jahren zuvor liefert zwar vor allem Hinweise auf die Integrationswirkungen für Österreich, doch lässt er auch Schlüsse auf die Beziehungen der Schweizer Wirtschaft zur EU zu (*Tabelle 4*). Entgegen der theoretischen Erwartung verringerte sich der Handelsanteil Österreichs mit der EU 15. Auch der Handelsanteil der Schweiz schrumpfte, wenngleich schwächer. Österreich weitete dagegen dank der Ostöffnung den Handel mit den 10 neuen EU-Ländern stark aus, die Schweiz hingegen nur marginal. Theoriekonform sank Österreichs Handelsanteil mit der EFTA in Österreich, entgegen der Theorie aber auch in der Schweiz, obwohl sie weiterhin der EFTA angehört. Im selben Zeitraum nahm in beiden Ländern der Handelsanteil mit der NAFTA zu.

Als Ergebnis dieser Trends verschlechterte sich die Handelsbilanz mit der EU, in Österreich schwächer als in der Schweiz (*Tabelle 4*). Die Verbesserung im gesamten Warenhandel seit 1995 ging in beiden Ländern im Wesentlichen auf den Handel mit den anderen Regionen zurück (in Österreich insbesondere mit den 10 neuen EU-Ländern und den übrigen Ländern). Diesem Muster folgt auch die Entwicklung der regionalen Leistungsbilanz Österreichs: Seit 1995 nimmt das Defizit mit dem Euro-Raum zu, während der Überschuss mit den neuen EU-Mitgliedstaaten und den Drittländern wächst.

Als Erklärung für dieses Handelsparadoxon bieten sich (zumindest im Falle Österreichs) folgende Antworten an: Nach den Freihandelsabkommen von 1972 und seit dem vollständigen Zollabbau Mitte 1977 (für industriell-gewerbliche Waren) erreichte der Anteil der Exporte in die EU 15 mit 68% in Österreich Ende der achtziger Jahre (bzw. mit 64½% in der Schweiz Anfang der neunziger Jahre) einen Höchstwert, der auch durch die Teilnahme Österreichs am EWR 1994 bzw. den EU-

Beitritt 1995 nicht gesteigert werden konnte – obwohl der Wegfall der Grenzkontrollen zumindest theoretisch weitere handelsschaffende Effekte gehabt hätte.

Die Ostöffnung – unterstützt durch den asymmetrischen Zollabbau im Rahmen der Europaabkommen zwischen EU und MOEL – ließ seit Anfang der neunziger Jahre neue „emerging markets“ in der Nachbarschaft entstehen, deren großer Nachholbedarf einen stärkeren handelsschaffenden Effekt hatte als die Integration mit der EU 15. Daraus ergibt sich für die erweiterte Union (EU 25) ein leichter Anstieg der Handelsanteile (*Tabelle 4*).

Zudem dürfte die deutliche Konjunkturschwäche in der EU 15 die Nachfrage nach Importen generell gedrückt haben. Der dämpfende Einkommenseffekt könnte also stärker gewesen sein als der theoretisch überwiegende relative Preiseffekt (durch Wegfall der Grenzkontrollen). Auch die deutliche Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Österreichs gegenüber dem Euro-Raum, aber auch gegenüber der EU 25 glich dies nicht aus.

Im Außenhandel der Schweiz kompensierte dank der breiteren Präsenz auf außereuropäischen Märkten – insbesondere in Nordamerika – der Wachstumsvorsprung der Nachfrage in Übersee die Nachteile im Zugang zu den langsamer wachsenden EU-Märkten.

Der Öffnungsgrad der Volkswirtschaft, gemessen an der Summe von Exporten und Importen (Waren und Dienstleistungen) in Prozent des BIP, ist in Österreich viel größer als in der Schweiz (2004 Österreich 97%, Schweiz 87%). Wie weiter unten gezeigt wird, steht dem geringeren Öffnungsgrad im Handel in der Schweiz – wegen der größeren Zahl multinationaler Unternehmen – ein höherer Internationalisierungsgrad gegenüber.

#### 4.1.4 Exportgüterstruktur in der Schweiz höherwertig als in Österreich

Die Schweiz ist aufgrund des großen Gewichts der Pharmabranche stärker auf Chemieexporte konzentriert als Österreich. In Österreich dominiert der Export von Maschinen und Fahrzeugen sowie bearbeiteten Waren. Mit 37,1% (2001) ist der Anteil der Hochtechnologieprodukte am Export von Industriegütern in der Schweiz viel höher als in Österreich (15,6%; *OECD*, 2003, S. 193).

#### 4.2 Integration in die internationalen Kapitalmärkte

Die Schweiz ist weniger als Österreich über den Waren- und Dienstleistungsverkehr mit der Weltwirtschaft und der EU verflochten. Hingegen ist die Schweiz über die Internationalisierung multinationaler Unternehmen stärker als Österreich in den Prozess der Globalisierung integriert. Zwar holte Österreich dank der Ostöffnung in diesem Bereich stark auf, doch ist der Rückstand beträchtlich.

Der hohe Internationalisierungsgrad hat in der Schweiz eine lange Tradition. *Borner/Wehrle* (1984) prägten für die Aktivitäten der Schweizer multinationalen Unternehmen im Ausland den Begriff „sechste Schweiz“<sup>11</sup>. Das große Volumen der Auslandsaktivitäten wird auch aus der beträchtlichen Differenz zwischen Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationaleinkommen (früher „Bruttonationalprodukt“) deutlich: Da letzteres die Rücktransfers (netto) von Einkommen aus Direktinvestitionen enthält, ist es um rund 5 Prozentpunkte höher als das BIP.

Die unterschiedlich starke Integration beider Länder in die internationalen Finanzmärkte zeigt die Struktur der Zahlungsbilanz. Die Schweiz ist ein bedeutender Kapitalexporteur – über Portfolioinvestitionen noch stärker als über Direktinvestitionen. Die Einkünfte der Schweizer multinationalen Unternehmen im Ausland schlagen sich im positiven Saldo der „Kapitaleinkommen“ von rund 45 Mrd. CHF nieder. Sie tragen ein Drittel zum traditionell hohen Überschuss der Leistungsbilanz bei (rund 12% des BIP; *Abbildung 3*). Die herausragende Stellung der Schweiz als internationaler Bankplatz spiegelt sich im Saldo der Leistungsbilanzposition „Bankkommissionen“, der in den letzten Jahren rund 11 Mrd. CHF und damit die Hälfte des Überschusses der Dienstleistungsbilanz ausmachte – wesentlich mehr als die Nettoeinnahmen aus dem Tourismus. In Österreich spielen dagegen Finanzdienstleistungen im Vergleich mit dem Reiseverkehr eine untergeordnete Rolle.

Die ausländischen Direktinvestitionen der Schweiz sind (gemessen an den Strömen) fast doppelt so hoch wie jene Österreichs. Im Jahr 2000 erreichten sie mit 18% des BIP (Österreich 3%) einen Höchstwert. Seither flachten sie etwas ab auf 4,7% bzw. 2,8% des BIP (2003). Während die Schweizer Direktinvestitionsaktivitäten traditionell einen Überschuss aufweisen, war Österreich bis vor kurzem Nettoimporteur von Direktinvestitionen und wurde erst durch das starke Engagement in Osteuropa zum Nettoexporteur.

Der Radius bzw. die Partnerstreuung der Direktinvestitionen unterscheiden sich sehr zwischen den zwei Ländern. Erst durch die Ostöffnung und die EU-Mitgliedschaft setzte in Österreich eine namhafte Internationalisierung ein. Seit dem EU-Beitritt strömen dank der Verbesserung des Wirtschaftsstandortes vermehrt Direktinvestitionen nach Österreich. Hauptinvestor ist Deutschland vor den Niederlanden, Dänemark und den USA. Das Nachbarland Schweiz nimmt nach Großbritannien die 6. Stelle ein. Österreichische Unternehmen investieren vor allem in den neuen EU-Ländern Polen und Ungarn vor Deutschland. Die Schweiz folgt erst an der 10. Stelle.

Für die Schweiz spielen die neuen EU-Länder als Investitionsziele noch kaum eine Rolle. Traditionell stark vertreten ist die Schweiz in Belgien, Luxemburg, den USA, Australien und an vierter Stelle Österreich. In der Schweiz investieren vor al-

11 Wegen der drei Muttersprachen Deutsch, Französisch und Italienisch gab es drei „Arten“ der Schweiz. Während des Ersten Weltkriegs wurden mit dem Begriff „vierte Schweiz“ die im Ausland lebenden Schweizer bezeichnet. Mit der Anerkennung von Romanisch als Landessprache im Jahr 1938 wurde das Land schließlich zur „fünften Schweiz“.

lem die Unternehmen aus den USA, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg und Großbritannien.

Der Vorsprung der Schweiz bezüglich des Internationalisierungsgrades spiegelt sich insbesondere in den Beständen an Auslandsinvestitionen: Nach den aktuellsten Zahlen (2003; laut OECD) waren die Direktinvestitionen von Schweizer Unternehmen im Ausland mit 343 Mrd. \$ (rund 100% des BIP) rund sieben Mal so hoch wie jene Österreichs (17% des BIP). Der Bestand an ausländischen Investitionen in der Schweiz war mit rund 162 Mrd. \$ (rund 50% des BIP) nur rund drei Mal so hoch wie in Österreich (19% des BIP). Damit zählt die Schweiz, gemessen an ihrer Wirtschaftskraft, zu den am meisten im Ausland engagierten Volkswirtschaften. Im Ranking der Bestände an Direktinvestitionen im Ausland liegt die Schweiz an siebenter Stelle nach den USA, Großbritannien, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Japan. Im Durchschnitt der EU 15 machen die Direktinvestitionsbestände im Ausland rund 40% des BIP aus.

#### 4.2.1 Schweiz: Kleinstaat mit multinationalen Unternehmen

Deutlich wird die Dimension der „sechsten Schweiz“ auch an der Zahl der multinationalen Unternehmen. Laut FORTUNE Global 500 vom 24. Juli 2006 ist die Schweiz mit 12 multinationalen Unternehmen unter den 500 größten Unternehmen der Welt vertreten (insbesondere in den Bereichen Pharma und Biotechnologie, Lebensmittel und Banken), angefangen mit UBS (Rang 36), Nestlé (53), Credit Suisse (57), Zürich Financial Services (63), Novartis (177) etc. Österreich kommt in diesem Ranking erst an 334. Stelle mit der OMV. Die zwei reichen und hochentwickelten Kleinstaaten unterscheiden sich also deutlich hinsichtlich der Industrie- und Unternehmensstruktur: Während in der Schweiz traditionell multinationale Konzerne ansässig sind, wird Österreichs Wirtschaftsstruktur von Klein- und Mittelbetrieben bestimmt.

#### 4.2.2 Globale Wettbewerbsfähigkeit: Schweiz vor Österreich

Gemessen an der Einschätzung der globalen Wettbewerbsfähigkeit durch internationale Manager, wie sie im Global Competitiveness Report 2006-2007 des World Economic Forum (WEF, 2006) zusammengefasst wird, liegt die Schweiz – gemessen am „Global Competitiveness Index“ (GCI) erstmals an 1. Stelle vor Finnland, Schweden Dänemark, Singapur, USA, Japan und Deutschland. Österreich rangiert erst an 17. Stelle von 125 erfassten Ländern (siehe *Tabelle 2*). Der GCI wurde 2006 neu berechnet und basiert auf 9 „Säulen“: Institutionen, Infrastruktur, Makroökonomie, Gesundheit und Grundausbildung, Hochschulausbildung und Weiterbildung, Markteffizienz, Technologie, Umfeld für Geschäftstätigkeit und Innovation. Eine ähnliche Vormachtstellung der Schweiz als Investitionsstandort zeigt das Ranking

von „Doing Business in 2006 – Creating Jobs“ (International Finance Corporation; <http://www.doingbusiness.org>): Unter 155 Ländern rangiert die Schweiz an 17. Stelle, Österreich an 32. Stelle. An der Spitze liegen Neuseeland, Singapur und die USA. Interessant ist allerdings, dass der GCI mit dem Wirtschaftswachstum in einer internationalen Querschnittsregression nicht positiv, sondern negativ korreliert ist. D.h. Niedriglohnländer – wie die neuen EU-Mitgliedstaaten – werden nach dem GCI zwar erst ab der Position 33 hinsichtlich ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit eingestuft, weisen aber ein wesentlich höheres Wirtschaftswachstum auf als die alten EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz.

Die Schweiz als eines der reichsten Länder der Welt ist zwar ein extremes Hochlohnland, weist aber sehr niedrige Steuersätze auf. Die Schweiz hatte im Jahr 2005 um 19% höhere Arbeitskosten (Lohnstückkosten) als Österreich bei einem Stundenlohn in der Industrie von durchschnittlich 25,2 € (Österreich 21,4 €). Die Lohnnebenkosten sind in der Schweiz mit 51,9% wesentlich niedriger als in Österreich (83%; siehe Guger, 2006, S. 657). Die Steuerbelastung in der Schweiz ist extrem niedrig. Der Höchstsatz für die Einkommensteuer beträgt nur 40,4%, in Österreich 50%. Der Körperschaftsteuersatz liegt bei 21,3%, in Österreich bei 25%. Auch die Mehrwertsteuersätze liegen mit 7,6% (Normalsatz) in der Schweiz niedriger als in Österreich (20%). Auch die ermäßigten Sätze machen in der Schweiz nur 2,4%-3,6% aus, in Österreich aber 10%. Insgesamt beträgt die Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben in % des BIP) in der Schweiz nur 29,4%, in Österreich aber bei 42,9%. Davon beträgt die Sozialabgabenquote in der Schweiz nur 15,7% des BIP, in Österreich aber 26,7% (siehe OECD, 2005C). Die effektive Steuerbelastung von Hochqualifizierten betrug in der Schweiz im Jahr 2005 zwischen 24,7% in Zug und 36,1% in St. Gallen, in Österreich im Durchschnitt aber 38,5% (siehe Der Standard, 24./25./26. Dezember 2005, S. 27).

#### 4.2.3 Private Forschung überwiegt in der Schweiz

Nicht zuletzt wegen der höheren Dichte an multinationalen Unternehmen liegt die Schweiz auch in der Forschungsleistung voran. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung betragen im Jahr 2003 2,6% des BIP. Während die Forschungsquote aber in der Schweiz stagniert, holt Österreich – nicht zuletzt dank starker Beteiligung an EU-Forschungsprogrammen – hier stark auf: von 1½% Anfang der neunziger Jahre auf 2,4% im Jahr 2005. In Österreich werden allerdings 40,9% der Forschungs- und Entwicklungsausgaben vom Staat finanziert und 40,3% von der Industrie, in der Schweiz 23,2% bzw. 69,1% (siehe OECD, 2006A). Die Schweizer Firmen sind sehr stark in der Forschung. Nach einer Erhebung des britischen Industrie- und Handelsministeriums (DTI) liegt die Schweiz mit Ausgaben für Forschung und Entwicklung an 6. Stelle, nach den großen Industriestaaten USA, Japan, Deutschland, Frankreich und Großbritannien (siehe Neue Zürcher Zeitung, 30. Oktober 2006, S. 10). Österreich scheint in dieser Erhebung gar nicht auf. Die Schweiz unterhält mit Einrichtungen in den 25 EU-Mitgliedstaaten 4.785 Forschungskoope-

rationen, Österreich nur 3.242 (Daten aus 2003). 355 Forschungskontakte der Schweiz bestehen zu den Beitrittskandidatenländern (Bulgarien, Kroatien und Rumänien) und den assoziierten Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und Israel) gegenüber nur 309 für Österreich (*Europäische Kommission, 2005A*). Im Rahmen der Verhandlungen für die Bilaterale II kamen die EU und die Schweiz überein, das Abkommen aus der Bilateralen I über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zu erneuern, sodass die Schweiz als assoziiertes Mitglied am 6. Rahmenprogramm von EG und Euratom teilnehmen kann (*Europäische Kommission, 2005C*).

Die Schweiz ist innovativer als Österreich, sie unterhält 924 Triade-Patente (d.h. Patente, angemeldet am EPO = European Patent Office, am JPO = Japanese Patent Office und am USPTO = US Patent and Trademark Office), Österreich nur 282 (siehe *OECD, 2006A*).

Auch was die Tertiärausbildung (Hochschulausbildung) anlangt liegt die Schweiz mit einer Akademikerquote (Anteil der Universitäts- und Fachhochschulabsolventen in % der 25-64-Jährigen, 2004) von 28 weit vor Österreich 18 (siehe *OECD, 2006B, Table A1.3a*).

Die Schweiz weist auch hervorragende Universitäten auf. Dies geht aus dem jüngsten Ranking der 500 weltbesten Universitäten 2006 von der Shanghai Jiao Tong Universität (<http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>) hervor. Sie stellt den Universitäten in Deutschland und Österreich nicht gerade ein gutes Zeugnis aus. Während als erste deutschsprachige Universität die ETH Zürich den Rang 27 einnimmt (Rang 58 Universität Zürich, Rang 81 Universität Basel), scheint die erste deutsche Universität – die Universität München – erst auf Rang 51 auf. Es folgen auf Rang 54 die Technische Universität München, 66 Universität Heidelberg, 85 Universität Göttingen, 93 Universität Freiburg. Die Universitäten über den Rängen 100 werden im Paket gereiht. Das Schweizerische Bundestechnikinstitut Lausanne und die Universität Genf rangieren jeweils zwischen 102-150; Die Universität Bern zwischen 151-200 und die Universität Lausanne zwischen 201-300. Die Universität Wien rangiert im Jahr 2006 nur im Bereich der Ränge 151-200 (sie wurde nach der Ausgliederung der Medizinischen Universität gleich um 100 Ränge zurückgestuft; 2005 Rang 85). Die übrigen Universitäten sind wie folgt gereiht: Innsbruck und Medizinische Universität Wien 201-300; Universität Graz und Technische Universität Wien 301-400; Medizinische Universität Graz bzw. Innsbruck auf den Rängen 401-500.

#### 4.2.4 Vor- und Nachteile der Globalisierung

Die Schweizer Industrie beschäftigt derzeit mehr Personen im Ausland (1,050.000) als im Inland (970.000). Während die Zahl der ausländischen Arbeitsplätze von 1994 bis 2003 um 16% oder 150.000 zunahm, schrumpfte die Beschäftigung im Inland um 12% (-130.000). Trotz dieses Auseinanderdriftens kommen Schweizer Studien nicht zu dem einfachen Schluss, dass die Direktinvestitionstätigkeit von Schweizer Unternehmen im Ausland eine Verlagerung der Arbeitsplätze ins Ausland zur Folge hätte (*Engler, 2005*).

Ähnliche Ergebnisse liefern die Untersuchungen für Österreich, das sich seit der Ostöffnung vor allem in Ost-Mitteleuropa intensiv engagiert. Aus einer Panelschätzung mit 7 EU-Ländern über 22 Industriesektoren in der Periode 1995/2000 schließen *Falk/Wolfmayr* (2005), dass Outsourcing-Aktivitäten (gemessen an den Reimporten von Vorprodukten) vorwiegend negative Beschäftigungseffekte im Inland hatten, wenn die Importe aus Niedriglohnländern (bisher Ost-Mitteleuropa) kamen. Wie *Egger/Egger* (2003) empirisch nachwies, erklärt der Anstieg von Offshoring nach Ost-Mitteleuropa in den neunziger Jahren etwa ein Viertel der relativen Veränderung der Beschäftigungsstruktur zugunsten der hochqualifizierten Arbeitskräfte in den Produktionssektoren (siehe auch *Egger*, 2005, S. 7). In Österreich sind laut OECD rund 18% der Industriebeschäftigten in Unternehmen unter ausländischem Einfluss tätig, im Dienstleistungssektor beträgt der entsprechende Anteil rund 8% (OECD, Factbook 2005). Für die Schweiz stehen keine vergleichbaren Zahlen zur Verfügung.

### 4.3 Volle und partielle Teilnahme am Binnenmarkt

#### 4.3.1 Ziele und ihre Umsetzung

Die nächst höhere Stufe der ökonomischen Integration nach der Zollunion ist die Teilnahme am Binnenmarkt. Österreich trat mit dem EU-Beitritt 1995 sowohl in die Zollunion der EU als auch in den Binnenmarkt ein. Das Ziel, einen „gemeinsamen Markt“ zu schaffen, ist bereits im EWG-Vertrag von 1957 in Art. 2 festgeschrieben. Tatsächlich wurde der Binnenmarkt erst per 1. Jänner 1993 realisiert.

Die Eckpfeiler des Binnenmarktprogramms sind die Verwirklichung der „vier Freiheiten“: freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie die Freizügigkeit der Arbeitskräfte<sup>12</sup>. Es basiert auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Industrienormen und -standards. Abgesichert wird das Funktionieren des Binnenmarktes durch ein einheitliches Wettbewerbsrecht.

Im Laufe der Zeit wurden zudem viele Bereiche privatisiert, die zuvor unter staatlichem Einfluss gestanden waren (öffentliche Versorgungsbetriebe wie Telekommunikation, Energieversorgung, Bahn, Post usw.; zur Strommarktliberalisierung siehe *Böheim*, 2005). Dazu war eine umfangreiche Anpassung von EU-Gesetzen notwendig. 1.530 Richtlinien und 377 Verordnungen betreffen derzeit den Binnenmarkt, wie er im EG-Vertrag definiert ist. Deren Umsetzung in nationales Recht nahm viel Zeit in Anspruch. Hatte anfangs in der gesamten EU noch ein Umsetzungsdefizit von EU-Recht von 21,4% bestanden, so verringerte es sich innerhalb von 10 Jahren auf 2,1%. 2003 stieg es in der EU 15 wieder auf 2,9% (EU 25 im November 2004 3,6%).

12 In Österreich trat das Schengen-Abkommen am 8. April 1995 in Kraft; die Grenzkontrollen wurden in zwei Schritten (1. Dezember 1997 und 1. April 1998) abgeschafft.

Diese Quoten weichen weit vom selbstgesteckten Ziel des Europäischen Rates ab (*European Commission*, 2005, S. 17). Österreich hatte zuletzt ein Umsetzungsdefizit von 2,1%.

#### 4.3.2 EU-skeptische Bevölkerung in Österreich

Die Zustimmung zur EU und die Einschätzung der Vorteile aus der EU-Mitgliedschaft schwanken; in letzter Zeit wuchs die EU-Skepsis besonders in Österreich. Laut *Eurobarometer* (Nr. 65, Juli 2006) schätzen nur noch 34% der Österreicher die EU-Mitgliedschaft als „eine gute Sache“ ein (ein Jahr zuvor 37%), 24% als „eine schlechte Sache“ (EU 25: 55% gegenüber 13%). Von der EU-Mitgliedschaft glauben nur noch 39% der Österreicher zu profitieren (zuvor 41%), 43% glauben Nachteile zu haben. Diese Einschätzungen liegen stark unter dem Durchschnitt der EU 25 (54% gegenüber 33%). Noch pessimistischer sehen die Österreicher die nächste EU-Erweiterung.

#### 4.3.3 Wettbewerbsdruck durch EU-Mitgliedschaft erhöht?

*Badinger – Breuss* (2005) untersuchen mit einer detaillierten sektoralen Analyse für Österreich (46 Sektoren, 1978/2001), ob sich der Wettbewerbsdruck in Österreich (gemessen an den Mark-ups als Maß für die Marktmacht) durch die EU-Mitgliedschaft erhöht hat. In nur drei von sechs Industriegruppen (Bergbau, Einzel- und Großhandel sowie Finanzdienste und Immobilien) verringerte sich demnach die Marktmacht signifikant. Unter 19 Branchen, in denen nach dem EU-Beitritt ein Bruch im Wettbewerbsverhalten zu beobachten war, sanken die Mark-ups in 5 Branchen, in 9 stiegen sie (die übrigen Ergebnisse waren statistisch nicht signifikant). Insgesamt entspricht das Ergebnis nicht den Erwartungen. Eine Interpretation könnte sein, dass die Verschärfung des Wettbewerbs durch die Teilnahme am Binnenmarkt ausblieb, weil Österreich aufgrund der engen Außenhandelsverflechtung mit der EU im Zuge der Freihandelsabkommen und des EWR bereits vor dem EU-Beitritt voll dem europäischen Wettbewerb ausgesetzt war. Lediglich jene Branchen und Sektoren, die zuvor geschützt waren, gerieten durch den Binnenmarkt unter stärkeren Druck. Ähnlich uneinheitliche Ergebnisse erhält *Badinger* (2004) für 10 EU-Länder und 17 Sektoren.

#### 4.3.4 Österreich: Nettozahler in den EU-Haushalt – Schweiz spart durch Nichtteilnahme

Die EU-Mitgliedschaft bedeutet neben der vollen Einbindung in die Zollunion, der Verwirklichung der vier Freiheiten sowie einer einheitlichen Wettbewerbspolitik auch die volle Teilnahme am Solidaritätsziel der Union und damit am Finanzierungssystem des EU-Haushalts. Reiche Länder wie Österreich zahlen in der Regel mehr in den EU-Haushalt ein als sie daraus an Transfers erhalten.

Die Mitgliedstaaten der EU sind auf vielfältige Weise in die Haushaltspolitik der EU eingebunden. Dazu gehören die Entrichtung von Eigenmitteln und die Auszahlung von Transfers aus dem EU-Haushalt für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturpolitik. Österreich ist seit dem EU-Beitritt Nettozahler in den EU-Haushalt; die Nettozahlerposition wurde aber verringert (ausgenommen die Verwaltungsausgaben): von 788,1 Mio. ECU oder 0,44% des BIP im Jahr 1995 auf 365,1 Mio. € oder 0,16% des BIP im Jahr 2004 (*Europäische Kommission*, 2005D, S. 142). Österreich erhielt im Bereich der GAP durch die Inanspruchnahme von Mitteln für die „Entwicklung des ländlichen Raumes“ zunehmend Transfers aus dem EU-Haushalt, im Jahr 2004 bereits ein Drittel der österreichischen Gesamtausgaben (*Europäische Kommission*, 2005D, S. 67). Österreich liegt gemessen an der Summe der Mittel für die „Entwicklung des ländlichen Raumes“ nach Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien an 5. Stelle (*Breuss*, 2005A).

Für die Schweiz fallen wegen der „Nichtteilnahme“ am EWR und des „Nichtbeitritts“ zur EU keine (potentiellen hohen) Nettobeiträge in den EU-Haushalt an. In den zwei bilateralen Abkommen mit der EU sind nur Teile des EWR-Abkommens bzw. die Bestimmungen des Binnenmarktprogramms enthalten, es gilt keine Zollunion und keine einheitliche Wettbewerbspolitik. Die Kosten der Bilateralen I betragen laut Schweizerischem Bundeshaushalt jährlich 404 Mio. CHF (*Eidgenössisches Volkswirtschaftliches Departement*, 1999, S. 23, *Integrationsbüro EDA/EVD*, 2005A). Die Bilateralen II bedeuten, hochgerechnet für das Jahr 2007, sogar per Saldo eine Entlastung (gegenüber einer hypothetischen Situation ohne Regelung mit der EU) von 1 Mio. CHF (*Integrationsbüro EDA/EVD*, 2005B, S. 51). Kosten entstehen z. B. aus den Teilabkommen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (40 Mio. CHF) und Statistik (14 Mio. CHF); eine Entlastung ergibt sich aus dem Schengen-Abkommen und dem Dublin-Abkommen (-73 Mio. CHF). Allerdings dürfte wegen der Nichtteilnahme am EWR und der Nichtmitgliedschaft in der EU der Druck, die volkswirtschaftlich wichtigsten Netzinfrastrukturen (Erdgas, Elektrizität, Post, Telekommunikation, Luftverkehr, Eisenbahn, Straßenverkehr) zu reformieren, nicht so stark gewesen sein wie in den EU-Ländern (Binnenmarktprogramm). Dies belegen die entsprechenden Indikatoren der OECD über die Liberalisierung der Produktmärkte 1978 bis 1998 (*OECD*, 2001). In diesem Reformstau sehen Schweizer Autoren einen der Hauptgründe für den Verlust an Wachstumsdynamik im letzten Jahrzehnt (*Rentsch et al.*, 2004, S. 19).

## 4.4 Binnenmarkteffekte

### 4.4.1 Realisierte Integrationseffekte In Österreich

Zur Schätzung der quantitativen Auswirkungen der Integrationssschritte im letzten Jahrzehnt wird für die Schweiz und für Österreich jeweils ein eigenes, aber in der Struktur vergleichbares Integrationsmodell verwendet (Beschreibung, siehe *Breuss, 2005D*, S. 700).

Für Österreich werden zunächst mögliche Übertragungseffekte (Spill-overs) durch die Schaffung des europäischen Binnenmarktes ab 1993 geschätzt („passive Integrationseffekte“), dann die eigentlichen Binnenmarkteffekte durch die volle Teilnahme am Binnenmarkt.

Nach dem enttäuschenden Start des Binnenmarktes formulierte der Europäische Rat in Lissabon (23.-24. März 2000) zur vollen Ausschöpfung des Binnenmarktpotentials das folgende strategische Ziel für die kommenden 10 Jahre: „... *die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen*“. Die Halbzeitbilanz der Lissabon-Agenda fiel allerdings ernüchternd aus (*Kok, 2004, Breuss, 2005B*); im Frühjahr 2005 initiierte der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, deshalb unter dem Schlagwort „Wachstum und Beschäftigung“ einen Neustart der Lissabon-Strategie (*Europäische Kommission, 2005B*).

Das – insbesondere im Vergleich mit den USA – mäßige Wirtschaftswachstum in der EU im letzten Jahrzehnt lässt den Schluss zu, dass die im Cecchini-Bericht (*Catinat/Donni/Italianer, 1988, Emerson et al., 1988*) aus der Schaffung des Binnenmarktes erwarteten Wachstumsimpulse (noch) nicht im vollen Umfang eingetreten sind. Dennoch profitierten seit 1993 theoretisch auch Nicht-EU-Länder wie damals Österreich von der *Schaffung des europäischen Binnenmarktes passiv* über drei Kanäle:

Laut Schätzungen von *Badinger (2005)* dürfte die Realisierung des Binnenmarktes das Niveau des realen BIP in der EU 15 innerhalb von 10 Jahren um 1,8 Prozentpunkte gesteigert haben. Wachstumseffekte in ähnlicher Größenordnung ermitteln *Roeger/Sekkat (2002)* anlässlich der Studie „10 Jahre Binnenmarkt“ (*Europäische Kommission, 2002*) aufgrund von Simulationen mit dem QUEST-II-Modell der Europäischen Kommission. Dies impliziert einen jährlichen Zuwachs des realen BIP der EU 15 von rund 0,2 Prozentpunkten. Simulationen mit dem WIFO-Integrationsmodell ergeben auf dieser Basis bis 2005<sup>13</sup> einen Wachstumsimpuls für Österreich von weniger als +0,1 Prozentpunkt pro Jahr.

13 Im Folgenden werden die durchschnittlichen Wachstumseffekte jeweils für die Periode 1995/2005 angegeben.

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs dürfte – verstärkt durch die Schaffung der WWU – das langfristige Zinsniveau in der EU 15 um 0,1 Prozentpunkt pro Jahr verringert haben; indirekt ergibt sich daraus für Österreich ein BIP-Anstieg von rund 0,1 Prozentpunkt pro Jahr.

Die Intensivierung des preislichen Wettbewerbs dämpfte das Preisniveau in der EU 15 und damit die Importpreise in Österreich (im Ausmaß von annahmegemäß  $\frac{1}{4}\%$  pro Jahr). Im Wesentlichen verlangsamte sich dadurch in Österreich nur der Preisauftrieb, die Effekte auf das reale BIP sind marginal negativ.

Insgesamt könnte der „passive“ Integrationseffekt durch die Schaffung des europäischen Binnenmarktes in Österreich einen jährlichen Zuwachs des realen BIP von rund 0,1 Prozentpunkt zur Folge gehabt haben.

Die Effekte der *vollen Teilnahme am europäischen Binnenmarkt* wurden unter mehreren Aspekten quantifiziert:

Die Teilnahme am Binnenmarkt verstärkt den Wettbewerb, d. h. drückt die Mark-ups (Preisaufschläge auf die Stückkosten); dieser Effekt bewirkt eine Dämpfung des Preisauftriebs, hat aber kaum positive Auswirkungen auf das reale BIP.

Neben dem Zollabbau, der für Industriewaren bereits durch die Freihandelsabkommen von 1972 verwirklicht wurde, bedeutet die Teilnahme am Binnenmarkt zum einen die Eliminierung aller verbliebenen Handelshemmnisse für den Agrarhandel (im Rahmen der GAP) und zum anderen durch den Wegfall der Grenzkontrollen im Warenverkehr eine Senkung der Handelskosten um rund  $2\frac{1}{2}\%$ . In der Folge stiegen – hauptsächlich kurz nach dem EU-Beitritt – die Exporte in die EU. Über einen indirekten positiven Einfluss auf die Produktivität schlug sich dies in einem geringfügigen Anstieg des realen BIP nieder. In Österreich spiegelt sich die verstärkte Integration in den Binnenmarkt anfangs in einem Niveausprung des BIP von rund  $+\frac{1}{4}$  Prozentpunkt, der im weiteren Verlauf abflachte.

Größeren Einfluss auf die Produktivität hat die zunehmende Integration Österreichs in die Forschungs Kooperationen der EU (Teilnahme an den Forschungsrahmenprogrammen). Der Anstieg der Forschungs- und Entwicklungsausgaben steigerte die gesamte Faktorproduktivität und beschleunigte so das Wachstum des realen BIP um rund 0,17 Prozentpunkte pro Jahr<sup>14</sup>.

Durch den EU-Beitritt wurde der Wirtschaftsstandort Österreich attraktiver; das schlug sich in einer raschen Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen nieder. Aufgrund der daraus resultierenden Kapitalstockbildung und -erneuerung wurde das reale BIP um 0,1 Prozentpunkt pro Jahr gesteigert. Die Nettozahlungen an den EU-Haushalt beeinflussen das BIP nicht direkt, sondern beeinträchtigen die Wohlfahrt Österreichs im Ausmaß von 0,3% bis 0,5% des BIP.

14 Eine Anhebung der Forschungs- und Entwicklungsquote um 1 Prozentpunkt bewirkt im Integrationsmodell für Österreich eine Beschleunigung des langfristigen Wachstums der gesamten Faktorproduktivität (TFP) um rund 0,3 Prozentpunkte. Im Schweizer Integrationsmodell ist die Elastizität der TFP bezogen auf die Forschungsquote mit 0,4 etwas höher.

Insgesamt hatte die Teilnahme Österreichs am europäischen Binnenmarkt im letzten Jahrzehnt wahrscheinlich einen zusätzlichen Wachstumsschub von rund 0,3 Prozentpunkten pro Jahr zur Folge. Berücksichtigt man darüber hinaus den Mitnahmeeffekt durch die Schaffung des europäischen Binnenmarktes, so resultiert daraus ein BIP-Wachstumsimpuls im letzten Jahrzehnt von etwas mehr als 0,4 Prozentpunkten pro Jahr.

#### 4.4.2 Erzielte und entgangene Integrationseffekte in der Schweiz

Passiv profitierte auch die Schweiz von der *Schaffung des europäischen Binnenmarktes (Spill-over-Effekte)*. Nach Simulationen mit dem Integrationsmodell schlug sich dieser Effekt insgesamt (unter Berücksichtigung der drei Komponenten wie im Falle Österreichs) mit knapp +0,2 Prozentpunkten pro Jahr sogar doppelt so stark nieder wie in Österreich. Dies geht vor allem auf die höhere Einkommenselastizität der Exportnachfrage der EU nach Schweizer Produkten zurück.

Im Folgenden werden die möglichen negativen Auswirkungen der *Nichtteilnahme der Schweiz an der Zollunion der EU bzw. am europäischen Binnenmarkt* bzw. die positiven Auswirkungen der Bilateralen I und II mit dem Integrationsmodell für die Schweiz geschätzt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden jeweils die Durchschnittswerte 1995/2005 angegeben:

Die nur partielle Teilnahme am europäischen Binnenmarkt laut Bilateralen I bewirkt eine wesentlich schwächere Intensivierung des Wettbewerbs als ein Vollbeitritt (Reformrückstau; *Rentsch et al., 2004*); daher ist der Rückgang der Mark-ups (Preisaufschläge auf die Stückkosten) geringer anzusetzen als für Österreich. Er bewirkt eine Dämpfung des Preisauftriebs, hat aber kaum bzw. leicht negative Auswirkungen auf das reale BIP. Allerdings wirken diese Effekte erst seit Inkrafttreten der Bilateralen I, also ab Mitte 2002.

Die Bilateralen I und II bedeuten eine nur partielle Teilnahme an der Zollunion der EU bzw. am europäischen Binnenmarkt. Zudem setzen die Integrationseffekte mit großer Verzögerung ein: Die EWR-Abkommen traten 1994 in Kraft, die Bilateralen I erst Mitte 2002 (zum Teil mit langen Übergangsfristen) und die Bilateralen II (Liberalisierung des Agrarhandels) teilweise erst 2005. Der positive Impuls aus dem verstärkten Handel mit der EU seit 2002 auf das reale BIP liegt weit unter 0,1 Prozentpunkt pro Jahr.

Mehrere Schweizer Autoren bezeichnen die Nichtteilnahme am EWR ab 1994 als versäumte Gelegenheit und beklagen den Entgang möglicher langfristiger Integrationseffekte (*Wagschal – Ganser – Rentsch, 2002, Zimmermann, 1999*). Andere sehen in der Ablehnung des EWR-Abkommens eine Chance (*Hauser, 1993*). Einige kritisieren aber auch, dass die Möglichkeiten des Alleingangs durch die Bilateralen I und II ebenfalls nicht genutzt wurden; ein Indiz dafür ist, dass die Wirtschaft der Schweiz weit hinter den europäischen Staaten herhinkt („Verpasste Chancen des Alleingangs“, *Neue Zürcher Zeitung, 27. November 2002, S. 23*).

Im Vorfeld des Referendums zum EWR-Abkommen zwischen der Schweiz und der EU versuchten zahlreiche Studien, die möglichen langfristigen Effekte zu schätzen. In einer umfangreichen Arbeit stellen *Hauser – Bradke* (1992) gleichzeitig andere Integrationsvarianten – EU-Beitritt und Alleingang – der EWR-Teilnahme gegenüber. *Antille et al.* (1993) simulieren mehrere Integrationsszenarien mit einem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell (CGE-Modell). In einem Szenario mit völliger Beseitigung aller diskriminierenden Elemente (auch im öffentlichen Beschaffungswesen) für die Schweiz würde das reale BIP um 0,03 Prozentpunkte gesteigert. In Summe (vier Teilszenarien) ergäbe sich demnach durch die volle Teilnahme am EWR langfristig ein Anstieg des realen BIP von 2,7%, pro Kopf allerdings von nur 0,6%. Die Effekte der EWR-Teilnahme Österreichs wurden mit dem WIFO-Makromodell von *Breuss – Schebeck* (1991) mit einem mittelfristigen Anstieg des realen BIP von 0,3% weitaus niedriger geschätzt als in der Schweiz.

Die Schweiz weist zwar absolut eine höhere Forschungs- und Entwicklungsquote auf als Österreich (2003 2,6% des BIP; Österreich 2005 2,4%), sie stagnierte allerdings – im Gegensatz zu Österreich – in den letzten 10 Jahren. Obwohl die Schweiz als assoziiertes Mitglied an den EU-Rahmenprogrammen voll teilnimmt (*Europäische Kommission*, 2005A, 2005C), resultierte daraus kein weiterer Anstieg der Forschungsquote. Berücksichtigt man in den Simulationen mit dem Integrationsmodell für die Schweiz – analog zur Berechnung für Österreich – den entgangenen Anstieg der Forschungsquote als Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, so ergibt sich ein negativer BIP-Effekt von  $\frac{1}{4}$  Prozentpunkt pro Jahr. Diese Schätzungen sind aber mit großer Unsicherheit behaftet, da die aktuelle Forschungs- und Entwicklungsquote der Schweiz nicht verfügbar war und geschätzt werden musste.

Die Schweiz ist einer der größten Nettoexporteure von Direktinvestitionen; deren Dynamik übertrifft jene der Direktinvestitionen in Österreich bei weitem. Die Nichtteilnahme am europäischen Binnenmarkt beeinträchtigte diese Position wahrscheinlich. Dadurch ging auf die Kapitalbildung im Inland ein geringerer Effekt aus als in Österreich; das reale BIP stieg aus diesem Titel um weniger als 0,1 Prozentpunkt pro Jahr.

Insgesamt dürfte in der Schweiz der durch die Nichtteilnahme am europäischen Binnenmarkt und die verzögerte partielle Teilnahme über die Bilateralen I entstandene Wachstumsverlust von etwas weniger als 0,2 Prozentpunkten pro Jahr zwischen 1995 und 2005 durch die Mitnahmeeffekte aus der Schaffung des europäischen Binnenmarktes in etwa derselben Größenordnung kompensiert worden sein<sup>15</sup>.

15 Da die Bilateralen Abkommen I und II integrationspolitisch weit hinter dem EWR-Abkommen zurückbleiben, sind die gesamtwirtschaftlichen Effekte zum einen entsprechend niedriger anzusetzen, und zum anderen treten sie mit großer Verzögerung ein (*Hauser/Zimmermann*, 1999). Die Auswirkungen der Bilateralen I wurden von mehreren Instituten geschätzt (siehe die Zusammenstellung des *Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit* (1999) sowie *Müller/von*

#### 4.5 Integration in die EU-Wirtschaftspolitik des Euro-Raums versus Autonomie der Wirtschaftspolitik

Die Teilnahme Österreichs an der höchsten Stufe der ökonomischen Integration, der Wirtschafts- und Währungsunion im Jahr 1999 mit der Übernahme des Euro als Zahlungsmittel 2002, hatte bedeutende Änderungen in der Wirtschaftspolitik zur Folge. Österreich ist damit in die besondere wirtschaftspolitische Architektur der WWU eingebunden (zentrale Geldpolitik für die Teilnehmer an der Währungsunion und dezentrale Fiskalpolitik, aber koordiniert durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt; siehe dazu *Breuss*, 2002A, 2005C, 2006).

Die Europäische Union basiert auf einer komplexen Kompetenzverteilung zwischen EU- oder Gemeinschaftsebene und nationalstaatlicher Ebene (*Breuss*, 2005C). Viele Politikbereiche sind bereits vergemeinschaftet, etwa die Wettbewerbspolitik, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die Gemeinsame Handelspolitik sowie die Struktur- oder Regionalpolitik.

Zwar betrachten die Mitgliedstaaten die Wirtschaftspolitik laut Art. 99 EG-Vertrag „als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat“, dennoch gilt die strikte Einbindung in die asymmetrische wirtschaftspolitische Architektur im Wesentlichen nur für die Teilnehmer an der Währungsunion. Die Konstruktion der EU wird vielfach als wachstumshemmend angesehen, weil sowohl der Stabilitäts- und Wachstumspakt als auch die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank in einer Phase der Wachstumsverlangsamung (oder Rezession) – gerade für die großen Kernländer der EU – zu restriktiv wirken.

##### 4.5.1 Euro-Dividende?

Jüngste Schätzungen bestätigen, dass die Schaffung der Währungsunion eine „Euro-Dividende“ gebracht hat (für einen Überblick der Ergebnisse solcher Studien, siehe *Baldwin*, 2006). *Micco/Stein/Ordonez* (2003) schätzen, dass der bilaterale Handel der 12 Euro-Länder um 4% bis 10% höher war als ohne Teilnahme an der Währungsunion. Gemäß den Schätzungen von *Faruquee* (2004) verlor Finnland (auch Portugal) durch die Einführung der gemeinsamen Währung leicht im Intra-WWU-Handel, während Österreich etwa 8% gewonnen haben müsste (Durchschnitt des Euro-Raums +7%). Am meisten hätten demnach Deutschland, die Niederlande und Spanien profitiert. Angesichts des gemessenen Rückgangs der Handelsanteile mit

*Neuwkoop*, 2000; verschiedene Expertenberichte unter <[http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri\\_1999/d/](http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri_1999/d/)>; *Grether/Müller*, 2000). ECOPLAN und LEA (Laboratoire d'économie appliquée, Genf) kommen zu dem Schluss, dass die Bilateralen I mittel- bis langfristig das reale BIP pro Kopf um 0,6 Prozentpunkte steigern würden. Das entspricht den ursprünglichen Erwartungen für die Teilnahme am EWR. Die Auswirkungen der Bilateralen II wurden noch nicht vollständig ökonomisch analysiert.

der EU seit 1995 müssen diese optimistischen Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden. Es gibt denn auch durchaus kritische Studien, die aufgrund der Schaffung der WWU keinen zusätzlichen Handelsimpuls innerhalb des Euro-Raums feststellen (z. B. *Berger/Nitsch*, 2005).

#### 4.5.2 Erwartete Effekte der Teilnahme an der WWU

Ex-ante-Studien über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der WWU kamen zu dem Schluss, dass vor allem die Hartwährungsländer Deutschland und Österreich davon profitieren würden. Für Österreich wurde der mittelfristige BIP-Effekt mit +2,2 Prozentpunkten (EU +1,7 Prozentpunkte) veranschlagt (*Breuss*, 1997). Die Effekte ergeben sich aus dem Abbau der Transaktionskosten (Einsparung des Währungsumtausches), der Intensivierung des Wettbewerbs im Finanzsektor (Rückgang der Zinssätze), der erhöhten Wechselkursstabilität (sie kommt vor allem den bisherigen Hartwährungsländern zugute) und aus der erhöhten Markteffizienz (Wachstumseffekte durch den Anstieg der gesamten Faktorproduktivität).

#### 4.5.3 Vorläufige Schätzung der Effekte von Teilnahme und Nichtteilnahme an der WWU seit 1999

*Österreich* nimmt seit 1999 an der WWU teil. Die Ex-post-Effekte der WWU-Teilnahme sind schwierig zu quantifizieren; der vorliegende Ansatz beruht auf dem WIFO-Integrationsmodell:

Bezüglich der Zinspolitik hatte Österreich keinen Anpassungsbedarf, weil das Zinsniveau aufgrund der Hartwährungspolitik jenem in Deutschland entsprach (das Niveau der kurzfristigen Zinssätze wird in der Eurozone zwar von der EZB festgelegt, doch nahmen die Anfangswerte das deutsche Niveau an).

Auch in der Wechselkurspolitik ergab sich durch den Eintritt in die Währungsunion kein Anpassungsbedarf, weil Österreich den Schilling seit 1981 an die DM gebunden hatte. In den Simulationen des WWU-Effekts wird aber (hypothetisch) berücksichtigt, dass Österreichs Eintritt in die WWU (Fixierung der Wechselkurse gegenüber dem Euro) den seit Mitte der siebziger Jahre beobachteten Aufwertungs-trend stoppte. Berücksichtigt man eine hypothetische Fortsetzung dieses Trends (z. B. eine Aufwertung um 1% am Beginn der WWU-Teilnahme), so ergibt sich eine Steigerung der Nettoexporte in die EU und letztlich ein Anstieg des realen BIP um anfänglich etwas weniger als 0,2 Prozentpunkte; dann klingt dieser positive Effekt allmählich ab. Für den Durchschnitt 1999/2005 beträgt der positive BIP-Effekt knapp 0,1 Prozentpunkt. Vergleichbare Simulationen mit dem Oxford Economic Forecasting Model (OEF-Modell) bringen anfänglich einen BIP-Impuls von  $\frac{1}{3}\%$ , der dann abklingt, sodass im Durchschnitt der Siebenjahresperiode der WWU-Teilnahme ein neutraler BIP-Effekt resultiert.

Die Teilnahme an der WWU impliziert zwar formal eine weiterhin autonome nationale Fiskalpolitik. Durch den Koordinationszwang – z. B. über den Stabilitäts- und Wachstumspakt – ist die Autonomie der Nationalstaaten allerdings beträchtlich eingeschränkt. In den Simulationen wurde berücksichtigt, dass die durch die Eintritts- bzw. Konvergenzkriterien bis 1998 erzwungene Sanierung der öffentlichen Haushalte und auch die folgende Entwicklung ohne diesen Druck nicht so intensiv verlaufen wären; es wird unterstellt, dass das Budgetdefizit ohne WWU um rund 1% des BIP höher ausgefallen wäre. Am Beginn der Währungsunion wäre der Effekt auf das reale BIP demnach positiv, in den letzten Jahren aber eher negativ gewesen. Im Durchschnitt 1999/2005 ist der BIP-Effekt mit rund +0,1 Prozentpunkt pro Jahr nur leicht positiv. Die Simulation mit dem Integrationsmodell unterstellt eine budgetneutrale Saldenverschlechterung um 1% des BIP. Simuliert man – z. B. mit dem OEF-Modell – nur ausgabenseitig eine Ausweitung des Budgetdefizits um 1% des BIP, so erhält man einen negativen Fiskalmultiplikator von anfänglich -0,6% des BIP, der rasch abklingt und in positive BIP-Effekte mündet. Nach sieben Jahren der Budgetsanierung resultiert daraus wie im Integrationsmodell ein leicht positiver bzw. neutraler BIP-Effekt.

Die Wirtschaft wuchs im Euro-Raum seit 1999 im Durchschnitt um knapp 0,2 Prozentpunkte pro Jahr langsamer als in der EU 15. Dieser negative Spill-over wird in den Modellberechnungen berücksichtigt und ergibt für Österreich einen leicht negativen BIP-Effekt.

Insgesamt dürfte die WWU-Teilnahme in Österreich bisher einen (zusätzlichen) Anstieg des realen BIP von weniger als 0,1 Prozentpunkt pro Jahr bewirkt haben. Mit dem OEF-Modell ergibt sich nach anfänglich insgesamt negativen Impulsen im Durchschnitt der sieben Jahre in der Währungsunion ein neutraler Effekt auf das reale BIP.

Diese vorläufigen Schätzungen der bisherigen Effekte der WWU-Teilnahme berücksichtigen nicht die in den Ex-ante-Studien angeführten potentiellen Wirkungen der Währungsunion (Wegfall der Transaktionskosten durch Währungsumtausch, Intensivierung des Wettbewerbs im Bankensektor und im Gütersektor allgemein durch bequemeren Preisvergleich, Wegfall der Wechselkursunsicherheit, Wachstumseffekte durch erhöhte allgemeine Faktorproduktivität; *Breuss, 1997*).

Für die *Schweiz* wird mit dem Integrationsmodell ermittelt, wie sich der Verzicht auf eine Teilnahme an der WWU seit 1999 ausgewirkt hat:

Die Schweiz genießt wegen ihrer Politik der außerordentlich niedrigen Zinssätze einen „Zinsbonus“. Sowohl die kurz- als auch die langfristigen Zinssätze sind um 1½ bis 2 Prozentpunkte niedriger als in der Eurozone. Dies stimuliert die inländischen Investitionen und das Interesse an Franken-Krediten im Ausland. LEA und ECOPLAN schätzen, dass das reale BIP durch eine WWU-Teilnahme um 0,9 bis 1,3 Prozentpunkte geringer wäre. Das Integrationsmodell berücksichtigt den Verlust der Autonomie der Geldpolitik bezüglich der kurzfristigen Zinssätze (diese setzt die EZB) und die Angleichung der Zinssätze im langfristigen Bereich an jene der Eurozone bzw. Deutschlands (+1,2 bis +2 Prozentpunkte). Als Ergebnis der Nichtteilnahme der Schweiz an der WWU (anhaltender „Zinsbonus“) wuchs das reale BIP

seit 1999 um 0,3 Prozentpunkte pro Jahr rascher als bei einer hypothetischen Teilnahme. Ähnliche Ergebnisse liefern Simulationen mit dem OEF-Modell.

Die Schweiz wertete den Schweizer Franken gegenüber dem Euro zunächst um 1½% bis 3% auf (1999/2002) und seither in ähnlichem Ausmaß ab. Bei einer Teilnahme der Schweiz an der WWU wäre der Wechselkurs des Schweizer Franken mit dem Wert von Ende 1998 an den Euro fixiert worden. Der Wechselkurseffekt, also die Situation flexibler Wechselkurse relativ zu einer Situation der Euro-Fixierung, hätte in der Periode 1999/2005 einen Wachstumsverlust von 0,3 Prozentpunkten pro Jahr bedeutet. Das OEF-Modell liefert hier mit -0,04 Prozentpunkten viel niedrigere Werte.

Aufgrund der Nichtteilnahme an der WWU ist die Schweiz nicht nur in der Geldpolitik autonom, sondern auch in der Fiskalpolitik. Während die Euro-Länder durch die Spielregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Budgetdisziplin angehalten sind (Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalts), hat sich die Schweiz selbst eine „Schuldenbremse“ auferlegt (*Haniotis*, 1999; einen Vorschlag zur Anwendung in Österreich behandeln *Brandner et al.*, 2005). Ziel ist eine ausgabenseitige Budgetdisziplin, die den stetigen Anstieg der Staatsschuldenquote verhindern soll. In den Simulationen wird kein Einfluss auf die Fiskalpolitik berücksichtigt.

Im Falle der Schweiz ist nicht eindeutig, ob man in den Modellberechnungen analog zu Österreich negative oder sogar positive Spill-overs aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Ausland berücksichtigen soll. Einerseits ist die Wirtschaft der Schweiz über den Außenhandel mit dem Euro-Raum verflochten und würde so durch die dort vorherrschende Wachstumsschwäche gedämpft. Andererseits steht sie aber auch unter dem Einfluss des seit 1999 etwas kräftigeren Wachstums in der EU 15. Negative Spill-overs hätten das BIP-Wachstum der Schweiz um knapp 0,1 Prozentpunkt pro Jahr gedämpft, positive Wirkungen hätten es im selben Ausmaß gesteigert.

Insgesamt war die Nichtteilnahme der Schweiz an der WWU nach den vorläufigen Berechnungen bisher (ohne Spill-overs des BIP-Wachstums) annähernd wachstumsneutral. Die Vorteile des Zinsbonus wurden durch die negativen Effekte der Wechselkursschwankungen fast wettgemacht. Laut OEF-Simulationen würde der Zinsbonus den Wechselkurseffekt übertreffen, d. h. die Nichtteilnahme der Schweiz hätte einen positiven BIP-Effekt von ¼ Prozentpunkt pro Jahr gehabt (1999/2005)<sup>16</sup>.

16 Ex-ante-Studien bewerten die Teilnahme der Schweiz an der Währungsunion im Allgemeinen negativ. *Grether/Müller* (2000) simulieren mit einem CGE-Modell mit drei Regionen (Schweiz, EU 15, übrige Welt) und 26 Branchen drei Szenarien: Bilaterale I, EU-Beitritt und *WWU-Teilnahme*. Die Bilateralen I (implizit auch Bilaterale II) hätten demnach einen langfristigen Anstieg des realen BIP von 2,0 Prozentpunkten (bzw. des BNE von 2,2 Prozentpunkten) zur Folge, ein EU-Beitritt allein würde aber eine Steigerung des BIP um 2,9 bzw. des BNE um 3,3 Prozentpunkte bringen. Der EU-Beitritt und die Teilnahme an der WWU würden das reale BIP langfristig dagegen um nur 2,2, das BNE aber um 3,8 Prozentpunkte steigern; sie hätten also einen Verlust bezüglich des BIP von 0,7 Prozentpunkten und einen Gewinn bezüglich des BNE von 0,5 Prozentpunkten zur Folge.

#### 4.6 Wachstums- und Wohlfahrtseffekte von EU-Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft

Die Schweiz zählt nach wie vor zu den reichsten Ländern der Welt. Im jüngsten World Development Report 2005 (UNDP, 2005) liegt die Schweiz, gemessen am Human Development Index<sup>17</sup> an 7. Stelle nach Norwegen, Island, Australien, Luxemburg, Kanada und Schweden. Österreich rangiert an 17. Stelle. Gemessen an einem neuen Maßstab für Vermögen bzw. Reichtum<sup>18</sup> nimmt die Schweiz mit 648.241 \$ pro Kopf der Bevölkerung (2000) den 1. Rang unter 120 Ländern ein (Worldbank, 2005). Österreich folgt mit 493.080 \$ an 7. Stelle nach der Schweiz, Dänemark, Schweden, den USA, Deutschland und Japan. Mit einem BIP pro Kopf von 30.780 KKS (2005) übertrifft die Schweiz den Durchschnitt der EU 25 um 31% (Abbildung 1). In Europa verzeichnen damit nur Luxemburg (+131%), Norwegen (+56%) und Irland (+38%) höhere Einkommen als die Schweiz, in Übersee nur die USA (+53%). Österreich ist mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 28.670 KKS (+23% gegenüber dem Durchschnitt der EU 15) das viertreichste Land der EU<sup>19</sup>. Auch hinsichtlich des Vermögens in Pensionsfonds liegt die Schweiz (nach Island) laut OECD Pension Markets 2005 mit einem Anteil von 111,9% des BIP an der Spitze der OECD-Länder. Österreich liegt mit 4,5% (Rang 22) weit abgeschlagen an einer der letzten Stellen von 28 erfassten OECD-Ländern.

Die Schweiz ist zwar nach wie vor eines der reichsten Länder der Welt, hat aber in den letzten Jahren ihren Vorsprung gegenüber anderen Industriestaaten, und damit auch gegenüber Österreich deutlich eingebüßt. Man sieht das zum einen aus der

In diesen Simulationen wird die Realisierung der vollen Freizügigkeit im Personenverkehr angenommen. In allen drei Szenarien bewirkt das einen Anstieg der Bevölkerung und des Arbeitskräfteangebotes um jeweils 1,4 Prozentpunkte. Sinnvoll ist deshalb nur ein Vergleich der Pro-Kopf-Werte. Demnach würde das BIP pro Kopf real mittel- bis langfristig im Szenario „Bilaterale I“ um 0,6 Prozentpunkte, bei einem EU-Beitritt um 1,5 Prozentpunkte und der zusätzlichen WWU-Teilnahme um 0,8 Prozentpunkte gesteigert. Der negative WWU-Effekt ergibt sich wegen der notwendigen Angleichung der niedrigen Schweizer Zinssätze an die höheren der Eurozone (Verlust des Zinsbonus der Schweiz). ECOPLAN und LEA kommen nach Aufrechnung der negativen Zinssatzeffekte und positiven Effekten der Einsparung an Transaktionskosten (diese werden mit +1,6% des BIP sehr hoch veranschlagt) sowie der erhöhten Preistransparenz zu insgesamt leicht positiven Effekten einer WWU-Teilnahme der Schweiz (Müller/Neuwkoop, 2000).

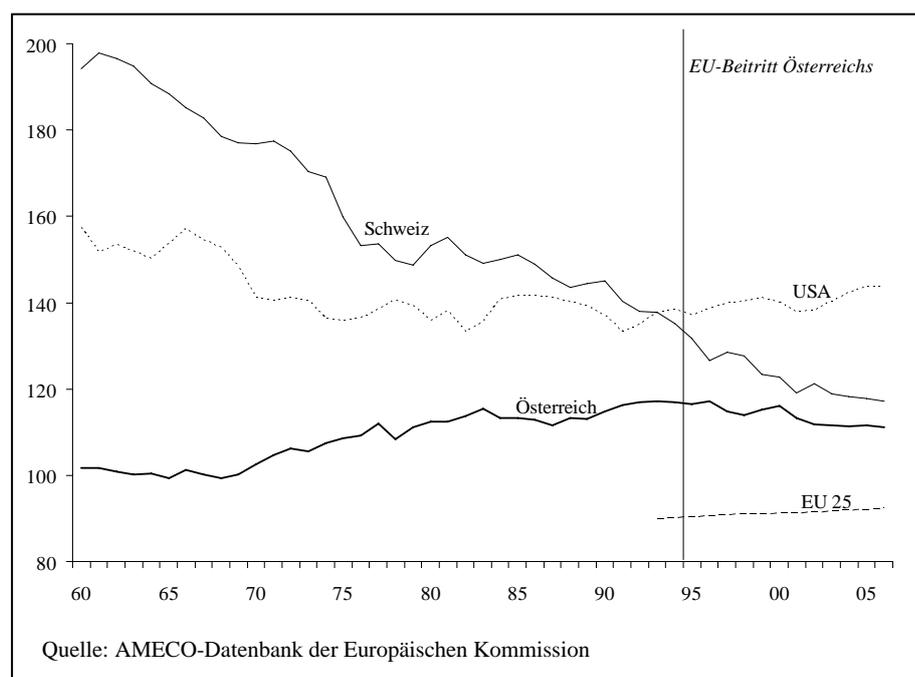
17 Der Human Development Index (HDI) soll die „menschliche Wohlfahrt“ messen; er basiert auf den drei Unterindikatoren Einkommen, Bildung und Gesundheit (UNDP, 2005, S. 21).

18 Das Vermögen („Reichtum“) besteht dabei aus den drei Komponenten natürliches Kapital (natürliche Ressourcen), durch Investitionen produzierter Kapitalstock und intangibler Kapitalstock (Bildung, Humankapital, Regierungsform). In der Schweiz wie in Österreich verteilt sich das Gesamtvermögen im Verhältnis 1% zu 15% zu 84%.

19 Das Bruttonationaleinkommen (BNE, vormals BNP) berücksichtigt im Gegensatz zum BIP auch die Rücktransfers von Einkommen multinationaler Unternehmen ins Inland; es ist für die Schweiz wegen des großen Volumens der „sechsten Schweiz“ um durchschnittlich 5% höher als das BIP.

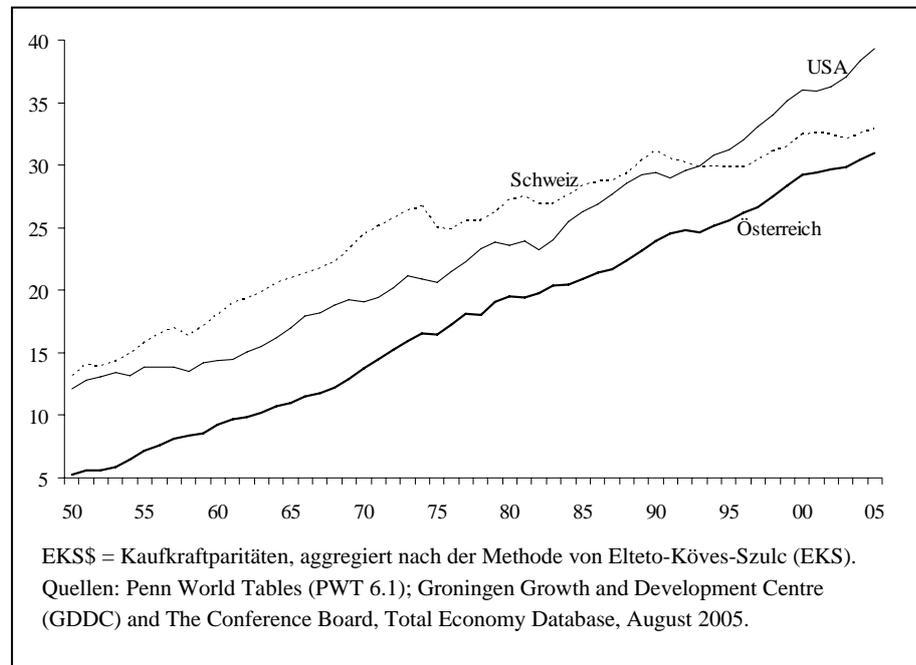
Entwicklung des BIP pro Kopf zu Kaufkraftstandards in Relation zum Durchschnitt von EU 15 seit Anfang der sechziger Jahre (siehe *Abbildung 4*).

**Abbildung 4:** Einkommensentwicklung in Relation zur EU-15 – Schweiz, Österreich und USA; BIP pro Kopf, in Kaufkraftstandards, EU-15=100



Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die Entwicklung des BIP pro Kopf seit Anfang der fünfziger Jahre heranzieht (siehe *Abbildung 5*). Es handelt sich dabei um Datenmaterial des Projekts „Penn World Tables“ (PWT 6.1) des Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (<http://pwt.econ.upenn.edu/>) und andererseits auf BIP-Daten des Groningen Growth and Development Centre (GGDC; Total Economy Database, August 2005, <http://www.ggdc.net>). Die Schweiz zählt demnach zwar nach wie vor zu den reichsten Ländern hat aber den Vorsprung gegenüber den USA eingebüßt. Während das BIP pro Kopf in den USA Anfang der neunziger Jahre dank eines ungewöhnlich starken und lang anhaltenden Konjunkturaufschwungs rasch stieg, verlor es in der Schweiz merklich an Dynamik und blieb nahezu unverändert (siehe auch *Rentsch et al., 2004*). Dagegen hat der Wohlstandsindikator in Österreich (nach einem Aufholprozess in der Nachkriegszeit) seit den neunziger Jahren weiter steigende Tendenz.

**Abbildung 5:** Wohlfahrtsniveau in der Schweiz, Österreich und in den USA; BIP pro Kopf, real in EKSS von 2002



Das Einkommenswachstum der Schweiz brach im Untersuchungszeitraum zweimal ein: Anfang der siebziger Jahre im Gefolge der ersten Erdölpreiskrise und Anfang der neunziger Jahre – möglicherweise wegen des Verzichts auf eine weitere EU-Integration. Zum Test, ob die Brüche auch statistisch nachweisbar sind, wurde von *Breuss* (2005D, S. 709) für Österreich und die Schweiz einheitliche (Wachstums-)Gleichungen zur Ermittlung des BIP pro Kopf in absoluten Größen geschätzt. Dabei wird das BIP pro Kopf erklärt durch die Kapitalakkumulation, gemessen an der Investitionsquote und am Offenheitsgrad als Indikator der gesamtwirtschaftlichen Faktorproduktivität<sup>20</sup> und der verzögerten abhängigen Variablen:

20 *Lewer/Van den Berg* (2003) finden in einem umfangreichen Literaturüberblick über empirische Studien allgemein, dass eine Beschleunigung des Exportwachstums um 1 Prozentpunkt das BIP-Wachstum um 0,2 Prozentpunkte verstärkt. Nach *Badinger* (2005) hatte die schrittweise Integration der EWG zur EG und EU seit Ende der fünfziger Jahre zwar keinen anhaltenden Wachstumseffekt, erzeugte aber bei jedem neuen Integrationsschritt eine Verschiebung des BIP-Niveaus nach oben. Ohne europäische Integration wäre das BIP pro Kopf in der EU demnach heute um ein Fünftel niedriger.

Um zu klären, wie sich die unterschiedlichen Integrationsstrategien Österreichs und der Schweiz auf die Entwicklung des BIP pro Kopf als allgemeiner Wohlstandsindikator ausgewirkt haben, wird in der Folge über die Analyse der partiellen Integrationseffekte hinaus die langfristige Entwicklung des realen BIP pro Kopf seit 1950 auf „Integrationsbrüche“ hin untersucht. Der dafür geeignete Chow-Test liefert in der Entwicklung des BIP pro Kopf in den neunziger Jahren in Österreich keinen statistisch signifikanten Strukturbruch. Für die Schweiz weist der Chow-Test im Jahr 1991 einen Strukturbruch nach.

**Tabelle 5:** Einkommensentwicklung – Schweiz, Österreich und USA; BIP pro Kopf, real in EKSS\$ von 2002

	Österreich	Schweiz	USA
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %		
1950/1960	+5,86	+3,28	+1,75
1960/1970	+4,12	+3,11	+2,89
1970/1980	+3,53	+1,10	+2,17
1980/1990	+2,09	+1,37	+2,27
1990/2005	+1,74	+0,37	+1,97
1983/1994	+1,94	+0,99	+2,31
1994/2005	+1,91	+0,86	+2,26
1950/2005	+3,31	+1,71	+2,19

Quellen: Penn World Tables (PWT6.1), Groningen Growth and Development Centre (GGDC, <<http://www.ggdc.net>>). EKSS\$ = Kaufkraftparitäten, aggregiert nach der Methode von Elteto – Köves – Szulc (EKS).

Österreichs Wirtschaft hatte nach dem Zweiten Weltkrieg einen erheblichen Nachholbedarf. Sie wuchs im Zeitraum 1950/2005 um durchschnittlich 1½ Prozentpunkte rascher als die der Schweiz und um rund 1 Prozentpunkt rascher als die der USA (*Tabelle 5*). Im letzten Jahrzehnt betrug der Wachstumsvorsprung Österreichs gegenüber der Schweiz rund 1 Prozentpunkt. Die USA verzeichneten erst ab den achtziger Jahren eine überdurchschnittliche Expansion; seit Anfang der neunziger Jahre übertrifft das Einkommensniveau jenes der Schweiz (*Abbildung 5*).

Im Zusammenhang mit den oben abgeleiteten insgesamt positiven Auswirkungen des EU-Beitritts auf die Wirtschaft in Österreich und den per Saldo neutralen Wirkungen auf die Schweiz ergibt sich als Interpretation des Strukturbruchs in den neunziger Jahren die Schlussfolgerung, dass die verzögerte Annäherung der Schweiz an die EU Wohlfahrtseinbußen brachte, während in Österreich die EU-Mitgliedschaft einen Bruch in der Einkommensentwicklung verhinderte.

#### 4.7 Effekte der EU-Erweiterung 2004

Die EU nahm am 1. Mai 2004 in ihrem bisher größten Erweiterungsschritt 10 neue Mitgliedsländer auf, hauptsächlich in Ost-Mitteleuropa. Nach den vorliegenden Studien profitieren davon die neuen Mitgliedstaaten rund zehnmal so viel wie die bisherigen.

Die neuen Märkte entwickeln sich aufgrund eines großen Aufholpotentials dynamischer als jene der EU 15 und sind daher „emerging markets“ in direkter Nachbarschaft. Zum einen sind sie ein wichtiges Exportziel, zum anderen benötigen sie eine Erneuerung des Kapitalstocks. Die niedrigen Lohnkosten und der hohe Nachholbedarf induzieren zunehmend Direktinvestitionen der multinationalen Unternehmen aus der EU 15. Von dieser neuen Entwicklung dürften am meisten jene Volkswirtschaften profitieren, die schon seit der Ostöffnung 1989 rege Handelsbeziehungen mit diesen Märkten unterhielten. Dazu zählen vor allem Österreich – der durch die EU-Erweiterung 2004 induzierte Anstieg des realen BIP bis 2010 wird auf rund 0,8 Prozentpunkte geschätzt (knapp  $+\frac{1}{4}$  Prozentpunkt pro Jahr) –, Deutschland (Niveaueffekt +0,7 Prozentpunkte) und Italien (+0,6 Prozentpunkte). In der EU 15 dürfte das reale BIP bis 2010 kumuliert um rund 0,5 Prozentpunkte steigen; das entspricht einem jährlichen zusätzlichen BIP-Wachstum von rund 0,1 Prozentpunkt (Breuss, 2002B).

Wie aus *Tabelle 4* hervorgeht, sind die Handelsbeziehungen zwischen Österreich und den neuen Mitgliedstaaten sehr intensiv. In den letzten zehn Jahren exportierte Österreich im Durchschnitt 12,3% seiner Gesamtausfuhr in diese Länder, während die vergleichbare Exportquote der Schweiz nur 2,6% betrug. 9% der österreichischen Gesamtimporte stammen aus den neuen Mitgliedstaaten, die Schweiz bezieht nur 1,5% ihrer Einfuhr von dort.

Aufgrund des geringeren Engagements und der Tatsache, dass die Schweiz nicht Mitglied der erweiterten Union ist, dürften die wirtschaftlichen Auswirkungen der EU-Erweiterung 2004 für die Schweiz erheblich geringer sein als für Österreich. Die Niederlande etwa als EU-Land mit ähnlichem Export- bzw. Importanteil der neuen Mitgliedsländer wie in der Schweiz erhalten aus der Erweiterung einen Wachstumsimpuls von weniger als 0,1 Prozentpunkt.

Im Zuge der Erweiterung übernahmen die zehn neuen Mitgliedstaaten den *acquis communautaire* und damit auch das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU sowie die Ergänzungen dazu (z. B. im Bereich Landwirtschaft und Freizügigkeit) in den Bilateralen I und auch II. Der Freihandelsraum zwischen EU und EFTA (EWR) wird somit auf die erweiterte Union ausgedehnt, allerdings mit der Einschränkung, dass die Schweiz nicht an der EU-Zollunion teilnimmt (und daher die Grenzkontrollen im Warenverkehr bestehen bleiben) und im Handel mit landwirtschaftlichen Gütern Sonderregelungen gelten (in den Teilabkommen der Bilateralen I und II; keine volle Integration in die GAP). Mit diesen privilegierten Beziehungen verbessern sich die Exportchancen der Schweiz auf den Wachstumsmärkten der neuen Mitgliedstaaten in Ost-Mitteleuropa. Zudem werden dort für Schweizer Unternehmen Direktinvestitionen attraktiver.

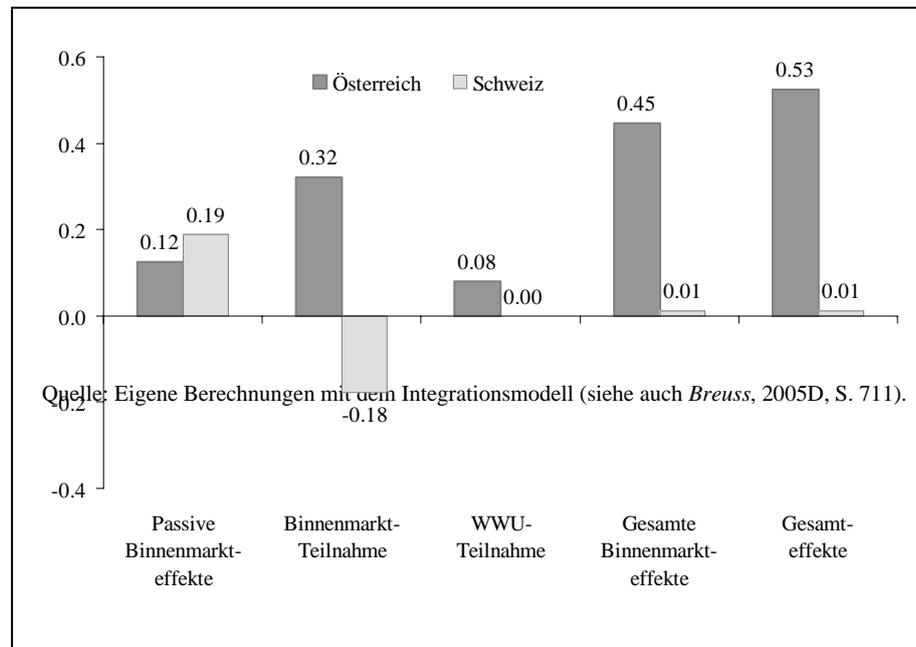
Schweizer Studien (z. B. *Wäfler*, 2005, S. 23) gehen in Anlehnung an Schätzungen der Europäischen Kommission (Prognose: BIP der EU 15 +0,5 bis +0,7 Prozentpunkte bis etwa 2010; European Commission, 2001) davon aus, dass das reale BIP der Schweiz in der Periode 2005 bis 2010 infolge der EU-Erweiterung insgesamt um 0,2 bis 0,5 Prozentpunkte gesteigert wird. Das würde einem jährlichen BIP-Zuwachs von 0,04 bis 0,10 Prozentpunkten entsprechen (ähnlich *Calmy-Rey*, 2004, S. 6). Diese Schätzungen bilden eher die Obergrenze der möglichen Wachstumseffekte, da ja die Schweiz über die Bilateralen I und II nur partiell in den europäischen Binnenmarkt integriert ist.

##### 5. *Eine Gesamtbewertung*

Österreich vollzog konsequent alle Integrationsschritte vom Mitglied der Freihandelszone EFTA über die EWR-Teilnahme zum EU-Beitritt und zur Teilnahme an der Währungsunion, der höchsten Stufe der wirtschaftlichen Integration der EU. Die Schweiz ging nicht über die Stufe der EFTA-Mitgliedschaft hinaus, die Teilnahme am EWR wurde 1992 in einer Volksabstimmung abgelehnt. Über bilaterale Abkommen mit der EU, die teilweise hinter der Integrationsqualität des EWR zurückbleiben, teilweise etwas darüber hinausgehen (Schengen- bzw. Dublin-Abkommen, Zinsbesteuerungsabkommen), ist die Schweiz inzwischen ebenfalls bis zu einem bestimmten Grad in den europäischen Binnenmarkt integriert.

Eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der unterschiedlichen Integrationsstrategien beider Länder führt zu dem Ergebnis, dass Österreich von der EU-Mitgliedschaft und WWU-Teilnahme wahrscheinlich profitiert hat, während die verzögerte und auch nur partielle Integration der Schweiz in den europäischen Binnenmarkt im besten Fall ökonomisch neutral war (*Abbildung 6*).

**Abbildung 6:** Integrationseffekte in Österreich und in der Schweiz; BIP, real, durchschnittliche jährliche Veränderung 1995/2005 in % 2002



In Österreich dürfte sich das Wirtschaftswachstum, gemessen am realen BIP, durch die volle Teilnahme am europäischen Binnenmarkt um rund  $\frac{1}{3}$  Prozentpunkt pro Jahr beschleunigt haben. Die Mitnahmeeffekte (passive Integrationseffekte) aus der Schaffung des europäischen Binnenmarktes seit 1993 könnten zusätzlich rund +0,1 Prozentpunkt beigetragen haben. Insgesamt ergibt sich daraus ein jährlicher Wachstumseffekt von etwas mehr als 0,4 Prozentpunkten. Die WWU-Teilnahme verstärkte das BIP-Wachstum – nach vorläufigen Schätzungen – um rund 0,1 Prozentpunkt. Die volle Integration Österreichs in Binnenmarkt und Währungsunion der EU vermittelte somit einen Wachstumsimpuls von  $\frac{1}{2}$  Prozentpunkt pro Jahr. Aus der EU-Erweiterung 2004 dürfte mittelfristig ein weiterer Effekt von rund  $+\frac{1}{4}$  Prozentpunkt resultieren.

In der Schweiz dürften die positiven Mitnahmeeffekte aus der Entstehung des europäischen Binnenmarktes die negativen Wirkungen aus der Nichtteilnahme kompensiert haben. Zusammen mit den per Saldo neutralen Effekten aus der Nichtteilnahme an der WWU ergibt sich für die Schweiz auch insgesamt ein neutrales Ergebnis für den bisherigen bilateralen Kurs der Integrationspolitik.

Die Schweiz übertrifft Österreich zwar nach allen internationalen Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit und ist immer noch eines der reichsten Länder der Welt. Die Wirtschaft expandiert aber schon seit längerem langsamer als in Österreich. Das BIP wächst in der Schweiz viel schwächer als im Ausland. Daraus resultieren Rückflüsse an Einkommen der Schweizer multinationalen Unternehmen aus dem Ausland („sechste Schweiz“), sodass das Bruttonationaleinkommen um rund 5% höher ist als das BIP. Das könnte auch erklären, warum trotz niedrigeren BIP-Wachstums und höherer Beschäftigungsquote als in Österreich die Arbeitslosenquote niedriger ist als in Österreich.

Der Wachstumsvorsprung Österreichs vor der Schweiz im Ausmaß von rund 1 Prozentpunkt pro Jahr im abgelaufenen Jahrzehnt lässt sich auf folgende Faktoren zurückführen:

Der (allmählich schwindende) Aufholeffekt im Ausmaß von rund  $\frac{1}{3}$  Prozentpunkt pro Jahr bewirkt eine deutliche Konvergenz des BIP pro Kopf beider Länder.

Die Auswirkungen der Schaffung von Binnenmarkt und WWU (Beschleunigung des Produktivitätswachstums durch Intensivierung des Wettbewerbs, zügigere Reformen und Zunahme von Forschung und Entwicklung) betragen rund  $\frac{1}{3}$  Prozentpunkt pro Jahr.

Österreich profitierte in hohem Maße von der Ostöffnung (seit 1989); der Effekt kann ebenfalls auf rund  $\frac{1}{3}$  Prozentpunkt pro Jahr geschätzt werden; in abgeschwächter Form hält dieser Wachstumsbonus für Österreich durch die EU-Erweiterung 2004 an.

## Literaturverzeichnis

- Antille, G., Bacchetta, M., Carlevaro, F., Müller, T., Schmitt, N., „Switzerland and the European Economic Area: A General Equilibrium Assessment of Some Measures of Integration“, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1993, 129(4), S. 643-672.
- Badinger, H., „Do We Really Know That the EU's Single Market Programme Has Fostered Competition? Testing For a Decrease in Markup Ratios in EU Industries“, Europainstitut an der Wirtschaftsuniversität Wien, Working Paper, 2004, (55).
- Badinger, H., „Growth Effects of Economic Integration: Evidence from the EU Member States“, Weltwirtschaftliches Archiv, 2005, 141(1), S. 50-78.
- Badinger, H., Breuss, F., „What Has Determined the Rapid Post-War Growth of Intra-EU Trade?“, Weltwirtschaftliches Archiv, 2004, 140(1), S. 31-51.
- Badinger, H., Breuss, F., „Has Austria's Accession to the EU Triggered an Increase in Competition? A Sectoral Markup Study“, Empirica, 2005, 32(2), S. 145-180.
- Baldwin, R., In or Out: Does it Matter? An Evidence-Based Analysis of the Euro's Trade Effects, Centre for Comparative European Policy Evaluation, CEPR, London, 2006.
- Berger, H., Nitsch, V., Zooming Out: The Trade Effect of the Euro in Historical Perspective, Freie Universität Berlin, CESifo München, 2005 (mimeo).
- Böheim, M., „Wettbewerb und Wettbewerbspolitik auf dem österreichischen Strommarkt. Ein Überblick vier Jahre nach der Marktliberalisierung“, WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(9), S. 629-645.
- Borner, S., Wehrle, F., Die „Sechste Schweiz“ – Überleben auf dem Weltmarkt, Verlag Orell-Füssli, Zürich, 1984.
- Brandner, P., Frisch, H., Grossmann, B., Hauth, E., „Eine Schuldenbremse für Österreich“, Bundesministerium für Finanzen, Working Papers, 2005, (1).
- Breuss, F., „The Economic Consequences of a Large EMU – Results of Macroeconomic Model Simulations“, European Integration Online Papers, 1997, 1(10).
- Breuss, F. (2002A), „Die wirtschaftspolitische Architektur der WWU“, WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(9), S. 581-607.
- Breuss, F. (2002B), „Benefits and Dangers of EU Enlargement“, Empirica, 2002, 29(3), S. 245-274.
- Breuss, F., „Österreich, Finnland und Schweden in der EU. Wirtschaftliche Auswirkungen“, WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(7), S. 529-556.
- Breuss, F. (2005A), „Austria, Finland and Sweden after 10 Years in the EU: Expected and Achieved Integration Effects“, Europainstitut, EI Working Papers, 2005, (65).
- Breuss, F. (2005B), „Die Zukunft der Lissabon-Strategie“, WIFO Working Papers, Nr. 244, Februar, 2005.
- Breuss, F. (2005C): „Konturen einer europäischen Wirtschaftspolitik“, in Hödl, E. (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, Metropolis Verlag, Marburg, 2005, S. 87-108.
- Breuss, F., (2005D), „Österreich und Schweiz – Erfahrungen mit und ohne EU-Mitgliedschaft“, WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(10), S. 681-714.
- Breuss, F. (Ed.), The Stability and Growth Pact: *Experiences and Future Aspects*, Springer-Verlag: Wien-New York, 2006.

- Breuss, F., Schebeck, F., „Österreich im EWR. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen“, WIFO-Monatsberichte, 1991, 64(5), S. 285-290.
- Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), Integrationsbericht 1999, Wirtschaftliche Untersuchungen zum Integrationsbericht 1999, Materialband zum Integrationsbericht 1999, Beiträge aus der Bundesverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank, Bern, 1999.
- Calmy-Rey, M., Ansprache anlässlich der Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bern, 2004.
- Catinat, M., Donni, E., Italianer, A., „The Completion of the Internal Market: Results of Macroeconomic Model Simulations“, European Commission, Economic Papers, 1988, (65).
- Egger, H., „Outsourcing und Offshoring – eine makroökonomische Betrachtung“, Die Volkswirtschaft, 2005, 78(9), S. 4-8.
- Egger, H., Egger, P., „Outsourcing and Skill-Specific Employment in a Small Economy: Austria and the Fall of the Iron Curtain“, Oxford Economic Papers, 2003, 55, S. 625-643.
- Egger, P., „Estimating Regional Trading Effects with Panel Data“, Weltwirtschaftliches Archiv, 2004, 140(1), S. 151-166.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftliches Departement, Die sektoriellen Abkommen Schweiz – EG: Erklärender Bericht für die Vernehmlassung, Bern, 1999.
- Emerson, M., et al., „Europas Zukunft – Binnenmarkt 1992: Eine Bewertung der möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen der Vollendung des Binnenmarkts der Europäischen Gemeinschaft“ („Cecchini-Bericht“), Europäische Wirtschaft, 1988, (35).
- Engler, M., „Direktinvestitionen: Auf Kosten der Arbeitnehmenden?“, Die Volkswirtschaft, 2005, 78(9), S. 9-12.
- Europäische Kommission, „Der Binnenmarkt – 10 Jahre ohne Grenzen“, Sonderausgabe, 2002, (11).
- Europäische Kommission (2005A), Jahresbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung im Jahr 2003, KOM(2005 233 endgültig (und Anhang SEK(2005 725), Brüssel, 2005.
- Europäische Kommission (2005B), Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft, Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2005), 330 endgültig, Brüssel, 2005.
- Europäische Kommission (2005C), Vorschlag für einen Beschluss des Rates und der Kommission über den Abschluss des Abkommens über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits im Namen der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, KOM(2005) 333 endgültig, Brüssel, 2005.
- Europäische Kommission (2005D), Aufteilung der EU-Ausgaben 2004 nach Mitgliedstaaten, Brüssel, 2005.
- European Commission, „The Economic Impact of Enlargement“, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Enlargement Papers, 2001, (4).
- European Commission, Second Implementation Report of the Internal Market Strategy, 2003-2006, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2005) final, Brüssel, 2005.
- Falk, M., Wolfmayr, Y., The Impact of International Outsourcing on Employment: Empirical Evidence from EU Countries, 2. Euroframe-Konferenz, Wien, 2005.
- Faruquee, H., „Measuring the Trade Effects of EMU“, IMF Working Paper, 2004, (WP/04/154).

- Grether, J.-M., Müller, T., „Decomposing the Economic Costs and Benefits of Accession to the EU: The Swiss Case“, *Cahier de recherche en économie politique*, 2000, (CR-E-99-03).
- Guger, A., „2005 internationale Lohnstückkostenposition unverändert“, *WIFO-Monatsberichte*, 2006, 79(8), 655-663.
- Haniotis, T., „Kosten und Nutzen der Staatsverschuldung: Grundlagenpapier zur Schuldenbremse“, *Eidgenössische Finanzverwaltung*, 1999, (ÖT/1999/3b).
- Hauser, H., „Die Ablehnung des EWR-Vertrages als Chance nutzen“, *Außenwirtschaft*, 1993, 48(I), S. 7-36.
- Hauser, H., Bradke, S., *EWR-Vertrag, EG-Beitritt, Alleingang – Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz*, Ruediger, Zürich, 1992.
- Hauser, H., Zimmermann, Th., „Zum wirtschaftlichen und integrationspolitischen Stellenwert der bilateralen Verträge“, *Außenwirtschaft*, 1999, 54(IV), S. 463-479.
- Hufbauer, G. C., Baldwin, R., *The Shape of a Free Trade Agreement between Switzerland and the USA (Draft)*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 2005.
- Integrationsbüro EDA/EVD (2005A), *Bilaterale Abkommen I: Schweiz – Europäische Union von 1999*, Fact sheets zu den sieben bilateralen Abkommen von 1999 und den Begleitmaßnahmen, Bern, Ausgabe 2005.
- Integrationsbüro EDA/EVD (2005B), *Bilaterale Abkommen II: Schweiz – Europäische Union*, Fact sheets, Bern, 2005 ([www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch)).
- Kok, W., *Die Herausforderung annehmen: Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*, Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Brüssel, 2004.
- Lewer, J. L., Van den Berg, H., „How Large is International Trade's Effect on Economic Growth“, *Journal of Economic Surveys*, 2003, 17(3), S. 363-396.
- Micco, A., Stein, E., Ordóñez, G., „The Currency Union Effect on Trade: Early Evidence From EMU“, *Economic Policy*, 2003, 18(37), S. 315-256.
- Minsch, R., Moser, P., „Die Zollunion – eine prüfungswürdige Option: Für die Schweiz wären die Konsequenzen vielschichtig“, *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Mai 2004, S. 19.
- Minsch, R., Moser, P., *Teure Grenzen: Die volkswirtschaftlichen Kosten der Zollschränken – 3,8 Milliarden Franken*, Studie im Auftrag von Avenir Suisse, Zürich, März 2006 (vorgestellt als Vortrag „Der dritte Weg: Zollunion Schweiz-EU“ auf der Konferenz „Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Optionen der Schweizer Außenwirtschaftspolitik“, veranstaltet von Avenir Suisse, Zürich, 20. März 2006).
- Müller, A., von Neuwkoop, R., „Expertenbericht zum Integrationsbericht 1999: Die längerfristigen wirtschaftlichen Vorteile eines EU-Beitritts“, *Die Volkswirtschaft – Magazin für Wirtschaftspolitik*, 2000, 9, S. 2-7.
- OECD, *Product and Labour Markets Interactions in OECD Countries*, ECO/CPE/WPI(2001) 16, Economics Department, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, Paris, 2001.
- OECD, *Science, Technology and Industry Scoreboard*, Paris, 2003.
- OECD (2005A), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005*, Paris, 2005.
- OECD (2005B), *Employment Outlook 2005*, Paris, 2005.
- OECD (2005C), *Revenue Statistics 1965-2004*, Paris, 2005.
- OECD (2006A), *Factbook 2006*, SourceOECD, Paris 2006 ([homepage](http://sourceoecd.org)).
- OECD (2006B), *Education at a Glance: OECD Indicators 2006*, Paris, 2006.

- Rentsch, H., Flückiger, St., Held, Th., Heiniger, Y., Straubhaar, Th., Ökonomik der Reform: Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz, Orell Füssli Verlag AG, Zürich, 2004.
- Roeger, W., Sekkat, K., Macroeconomic Effects of the Single Market Program after 10 Years, Hintergrundpapier der Europäischen Kommission, Brüssel, 2002, II-A-1/W D(2002).
- Tea, Muy-Hour, A., Das neue Verhältnis der Schweiz zur EU: Die sieben bilateralen Verträge, Dissertation an der Wirtschaftsuniversität Wien, 2001.
- Schweizerischer Bundesrat, Europabericht 2006, Bern, 28. Juni 2006.
- United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 2005: International Cooperations at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World, New York, 2005.
- Wäfler, H.-P., „Wirtschaftliche Auswirkungen auf die Schweiz“, in: Schweiz Plus 10: EU-Erweiterung – Chancen und Herausforderungen für die Schweiz, CH-Europabrevier, Bern, 2005, S. 20-25 unter <[http://www.europabrevier.ch/02\\_Europabrevier.pdf](http://www.europabrevier.ch/02_Europabrevier.pdf)>.
- Wagschal, U., Ganser, D., Rentsch, H., Der Alleingang – Die Schweiz zehn Jahre nach dem EWR-Nein, Orell Füssli, Zürich, 2002.
- WEF-World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2006-2007, Geneva, 2006.
- Worldbank, Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the XXI Century, The World Bank, Washington, D.C., 2005.
- Zimmermann, Th., Die Schweiz und Europa sechs Jahre nach dem EWR-Nein: Sechs Thesen zur zukünftigen Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, Referat in der Handelskammer, Basel, 1999.

## Die europapolitischen Optionen der Schweiz

*Christa Markwalder Bär*

I.	Einleitung	111
II.	Geschichtlicher Rückblick	113
	1. Schweizerische Europapolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Gründung der EFTA	113
	2. Vom Freihandelsabkommen zur Einheitlichen Europäischen Akte	114
	3. Die EWR-Abstimmung als europapolitische Zäsur	115
	4. Die Schweiz auf dem bilateralen Weg	117
III.	Die europapolitischen Optionen der Schweiz	119
	1. Der Alleingang	119
	2. Status quo mit sektoriellen Abkommen	120
	3. Europäisches Rahmenabkommen	122
	4. Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR II)	122
	5. Zollunion	124
	6. EU-Mitgliedschaft „light“	125
	7. EU-Vollmitgliedschaft	125
IV.	Schlussfolgerungen	128

### I. Einleitung

„Wissen ist Macht und es gibt auf der Welt nichts Mächtigeres als Gedanken, für welche eben die Zeit angebrochen ist.“ (Victor Hugo)

Auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts bleibt die Schweiz auf dem europäischen Kontinent ein Sonderfall. Während sich mittlerweile 27 europäische Staaten zwecks wirtschaftlicher und politischer Kooperation zur Europäischen Union (EU) zusammengeschlossen haben, regelt die Schweiz ihr Verhältnis zur EU immer noch mittels bilateraler Verträge. Die Schweiz bringt sich in anderen europäischen Organisationen wie dem Europarat oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa als Vollmitglied und mit beachtlicher Resonanz ein, doch den Einstieg zur Teilnahme an der europäischen Integration hat sie bei deren formellem Beginn mit den Römer Verträgen von 1957 als nicht erforderlich befunden und nach dem Ende des kalten Kriegs verpasst. Als Ausweg blieb der Bilateralismus. Mit bilateralen

Abkommen konnten sektorielle Marktöffnungen realisiert werden, und die schweizerische Teilnahme an europäischen Programmen und Agenturen wurde möglich. „Integration ohne Mitgliedschaft“ bezeichnet eine Studie die schweizerische selektive Teilintegration in die EU.<sup>1</sup>

Die Gründe der Nicht-Mitgliedschaft der Schweiz können zwar historisch nachgezeichnet werden, gleichzeitig scheint die Situation paradox.<sup>2</sup> Als Land mit verschiedenen Sprachregionen und großer kultureller Vielfalt, das im Herzen Europas liegt und mit den EU-Mitgliedstaaten enge wirtschaftliche Beziehungen unterhält, kann sich die Schweiz wahrlich als europäisch bezeichnen. Durch die direkte Demokratie und die hohe Kadenz europapolitischer Volksabstimmungen sind die Schweizerinnen und Schweizer mit europäischen Themen gut vertraut. Doch vielleicht trägt neben gewissen schweizerischen Spezifika, die in diesem Band ausführlich erläutert werden,<sup>3</sup> gerade auch der Wille zur Willensnation zu einem Staatsverständnis bei, das derzeit einer vollständigen europapolitischen Integration noch im Wege steht.

Augenfällig ist der zurückhaltende europapolitische Kurs der schweizerischen Regierung (Bundesrat), die sich stets mit dem außen- und vor allem innenpolitisch Machbaren (also derzeit den bilateralen Verträgen) begnügt und keinerlei Intentionen erkennen lässt, eine offensive integrationspolitische Führungsrolle übernehmen zu wollen.

Auch seitens der Wirtschaft gibt man sich mehrheitlich mit dem gegenwärtigen europapolitischen Kurs zufrieden.<sup>4</sup> Die sektoriellen Marktöffnungen haben das Wachstum nach langer Stagnation in den 1990-er Jahren wieder angekurbelt, wodurch kein spezifischer Druck für eine volle Integration besteht. Die großen multinationalen Unternehmungen sind auf die Mitgliedschaft der Schweiz in der EU nicht direkt angewiesen, da sie ohnehin Niederlassungen in den EU-Mitgliedstaaten und dadurch Zutritt zum europäischen Binnenmarkt haben. Kleine und mittlere Unternehmungen profitieren vom sektoriellen Zugang zum europäischen Binnenmarkt oder haben sich analog den multinationalen Unternehmungen so organisiert, dass sie sich mit Zweigniederlassungen in EU-Staaten den Zugang zum Binnenmarkt sichern konnten.

Die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union sind sehr eng, ist doch die Schweiz die zweitwichtigste Handelspartnerin der EU und jeder dritte Franken des Bruttoinlandprodukts wird im Handel mit der EU

1 MARIUS VAHL / NINA GROLIMUND, *Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2006.

2 Ausführlich hierzu: THOMAS COTTIER, *Zwischen Integration und Weltwirtschaft: rechtliche Spielräume der Schweiz nach der Uruguay-Runde des GATT*, in: WOLF LINDER et al. (Hrsg.), *Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*, Haupt Verlag, Bern, Stuttgart, Wien, 1996, S. 231-244.

3 THOMAS COTTIER / RACHEL LIECHTI, *Schweizer Spezifika: Direkte Demokratie, Konkordanz, Föderalismus und Neutralität als politische Gestaltungsfaktoren*.

4 Siehe Positionspapier des Wirtschaftsdachverbands *economiesuisse*, *Europapolitik: Erfolg durch Pragmatismus*, Februar 2006, unter <http://www.economiesuisse.ch/d/content.cfm?upid=E0ED034F-3D43-40A3-AB416FA09D07ACAC&type=pdf&filetype=pdf> (20.10.2006).

erwirtschaftet.<sup>5</sup> Seitens der Wirtschaft ist man sich der Unsicherheiten des Bilateralismus durchaus bewusst, doch so lange keine größeren Schwierigkeiten im bilateralen Verhältnis auftreten, gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass sich die Wirtschaftsverbände proaktiv für eine Mitgliedschaft der Schweiz in der EU engagieren.<sup>6</sup>

Die Globalisierung der Märkte für Güter und Dienstleistungen ist nicht nur eine Herausforderung für die Nationalstaaten, sondern zunehmend auch für regionale Wirtschaftsräume. Die Positionierung Europas im globalen Wettbewerb hat direkte Auswirkungen auf die Schweiz, weshalb die Schweiz an einer starken Position Europas in der Welt sehr interessiert ist. Zudem ist die Schweiz mit der EU nicht nur wirtschaftlich eng verbunden, sondern teilt mit ihr auch gemeinsame Werte.

Fraglich ist nun, inwiefern der gegenwärtige Zustand innen- und außenpolitisch befriedigt und welche Optionen der Schweiz inskünftig offen stehen. Europapolitische Szenarien für die Schweiz können zwar einseitig entworfen werden, für deren Realisierung braucht es aber sowohl eine Mehrheit der Schweizer Stimmberechtigten wie auch eine Bereitschaft der EU-Kommission und der europäischen Mitgliedstaaten. Europapolitik in und mit der Schweiz erfordert demnach immer einen partizipativen Ansatz.

## *II. Geschichtlicher Rückblick*

### *1. Schweizerische Europapolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Gründung der EFTA*

Die Schweiz blieb im 20. Jahrhundert glücklicherweise von beiden Weltkriegen weitgehend verschont und sah nach dem zweiten Weltkrieg keine Veranlassung, am westeuropäischen Integrationsprozess zu partizipieren, hatte sich doch die außenpolitische Zurückhaltung bis anhin bewährt, und die Wirtschaft florierte.

Zudem prägten die psychologische Abwehrdoktrin der „geistigen Landesverteidigung“ und der Mythos der Neutralität auch nach Ende des Kriegs die öffentliche Wahrnehmung. Entsprechend dominierte in der Nachkriegszeit die Ansicht, dass es keinen Grund gäbe, die Politik der neutralen Zurückhaltung zu überdenken und sich aktiv am europäischen Aufbau zu beteiligen.

Mit dieser grundsätzlichen Skepsis begegnete die Schweiz der Vertiefung der europäischen Integration. Gleichzeitig erforderten die engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit Europa die Sicherung des Zugangs zu den europäischen Märkten. Als die Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1959 erstmals ihre gegenseitigen Zolltarife senkten und sich Frankreich gegen eine Erweiterung der Sechsergemeinschaft der EWG ausgesprochen hatte, gründete die Schweiz zusammen mit Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal und Schweden die

5 Vgl. <[http://www.europa.admin.ch/europapol/info\\_mat/dossiers/d/eckdaten.htm](http://www.europa.admin.ch/europapol/info_mat/dossiers/d/eckdaten.htm)> (20.10.2006).

6 Positionspapier economiesuisse (FN 4), S. 15.

europäische Freihandelsassoziation (EFTA),<sup>7</sup> um ihre Handelsinteressen zu wahren aber keine weiteren politischen Zielsetzungen zu verfolgen.

Die Interessenslagen innerhalb der EFTA waren allerdings sehr unterschiedlich. Großbritannien und Dänemark sahen die EFTA nur als Übergangslösung an während die Schweiz ein Freihandelsabkommen mit der EWG anstrebte. Der Beitritt Großbritanniens und Dänemarks zu den Europäischen Gemeinschaften und die Beitrittsabsichten anderer EFTA-Staaten stellten dann die langfristige Existenz der EFTA in Frage. Um die Nachteile dieser Entwicklung abzufangen, ersuchten die Schweiz, Österreich und Schweden die EWG um Verhandlungen über ein wirtschaftliches Assoziierungsabkommen. Daraus resultierte das Freihandelsabkommen von 1972,<sup>8</sup> welches noch heute als Basis für die wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz mit der EU Bestand hat.

## 2. Vom Freihandelsabkommen zur Einheitlichen Europäischen Akte

Die Schweiz verwirklichte 1972 in Form eines Freihandelsabkommens mit der EWG ihr Ziel, sich einerseits am wirtschaftlichen Integrationsprozess zu beteiligen, andererseits nicht auf ihre volle Souveränität zu verzichten und ihre Kompetenz für den selbständigen Abschluss weiterer Handelsverträge zu wahren. Somit blieben Neutralität, Föderalismus und direkte Demokratie formell unangetastet. In den darauf folgenden Jahren schloss die Schweiz zudem über hundert bilaterale Sonderabkommen mit den EWG-Ländern ab, die sich vor allem auf den Warenverkehr konzentrierten.<sup>9</sup>

Das sachbezogene Vorgehen auf bilateraler Ebene wurde zu dieser Zeit als eine auf die Dauer gangbare Lösung angesehen. Diese Einschätzung und die wirtschaftliche wie politische Krise der EWG zu Beginn der 80er Jahre trug dazu bei, dass in der Schweiz während langer Zeit keine ernsthafte Europa-Diskussion zustande kam, obwohl sich auf europäischer Ebene eine Intensivierung des westeuropäischen Einigungsprozesses ankündigte, der 1986 in die Einheitliche Europäischen Akte (EEA) mündete.<sup>10</sup>

Erst nach der wuchtigen Ablehnung eines Schweizer Beitritts zu den Vereinten Nationen im Jahr 1986 begann ein Prozess des Umdenkens, der seinen Ursprung in der französischsprachigen Schweiz hatte, wo man eine zunehmende Isolation des Landes befürchtete. Die Sorge, dass die Schweiz sowohl wirtschaftlich diskriminiert als auch politisch isoliert werden könnte, trat aber bald auch in der deutsch-

7 Siehe <<http://secretariat.efta.int/Web/EFTAAtAGlance/history/>> (1.11.2006).

8 Abkommen vom 22.7.1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Systematische Rechtsammlung (SR) 0.632.401.

9 Bericht des Bundesrats „Die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess“ vom 24.8.1988. Bundesblatt (BB1) 1988 III 249, S. 297.

10 ASTRID EPINEY, Europarecht I, Das institutionelle Recht der Europäischen Union, Stämpfli Verlag AG Bern, 2004, S. 12.

sprachigen Schweiz auf. Eine aktivere Europapolitik war die Folge, die im Mai 1988 mit der Prüfung jeder neuen Rechtsvorschrift auf ihre Vereinbarkeit mit dem EWG-Rechtsbestand (Acquis Communautaire) begann.<sup>11</sup> Zudem veröffentlichte der Bundesrat im August desselben Jahres seinen ersten großen Europabericht.<sup>12</sup> Darin befürwortete er die problemorientierte und sektoriell angelegte Integrationspolitik, anerkannte aber gleichzeitig die veränderten Realitäten und schloss zum ersten Mal einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (EG) nicht mehr kategorisch aus.<sup>13</sup>

### 3. Die EWR-Abstimmung als europapolitische Zäsur

Die Idee, einen Europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen, reicht auf eine gemeinsame Ministersitzung von EFTA und EWG zurück, die 1984 in Luxemburg stattfand. Bei dieser Sitzung wurde eine Erklärung angenommen, in der die Errichtung eines Europäischen Wirtschaftsraums erwähnt wurde.<sup>14</sup>

Im Januar 1989 verkündete der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors seine EWR-Initiative vor dem Europaparlament in Strassburg. Es ging darum, einen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zwischen den EWG- und den EFTA-Staaten zu bilden. Für die Schweiz schien der goldene Mittelweg gefunden zu sein, denn der EWR verlangte weder eine gemeinsame Politik gegenüber Drittstaaten, noch eine vollumfängliche gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik. Die rechtlichen Anpassungen schienen gering. Die Schweiz erklärte sich bereit, den binnenmarkt-relevanten Teil des EG-Rechtsbestandes (Acquis Communautaire) als alleinige Verhandlungsbasis zu akzeptieren, wenn sie als Gegenleistung ein Mitbestimmungsrecht bei der Rechtsfortentwicklung erhalten würde. Damit begann Ende 1989 das Feilschen einerseits zwischen den EG und der EFTA, andererseits aber auch unter den EFTA-Partnern, die sich nicht auf die einzelnen Verhandlungspunkte einigen konnten. Erst im Oktober 1991 gelang in Luxemburg der Durchbruch, welcher der Schweiz die Beteiligung an den vier Freiheiten<sup>15</sup> ermöglichte. Aufgrund der inzwischen veränderten weltpolitischen Lage, und aufgrund der Tatsache, dass keine Mit-

11 THOMAS COTTIER, Die Schweiz im Integrationsprozess: Ordnungspolitische Hausaufgaben. Vortrag vor der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft des Kantons Bern, Handels- und Industrieverein Sektion Burgdorf-Emmental und Pro Emmental, Burgdorf, 16.10.2000, in: Aussenwirtschaft, Jg. 55 (2000), Heft IV. Abrufbar unter <[http://www.rueggerverlag.ch/page/aussen/2000\\_4.cfm?CFID=411415&CFTOKEN](http://www.rueggerverlag.ch/page/aussen/2000_4.cfm?CFID=411415&CFTOKEN)> (11.11.2006).

12 Siehe FN 9.

13 Siehe Skript zur Vorlesung Grundlagen des Europarechts des Instituts für Europa- und Wirtschaftsvölkerrechts, Universität Bern, S. 659 f. <<http://www.iew.unibe.ch>> (11.11.2006).

14 Siehe Stabstelle EWR des Fürstentums Liechtenstein „Der Europäische Wirtschaftsraum: Kurzdarstellung“, S. 3, siehe <[http://www.liechtenstein.li/pdf-fl-staat-ewr-ewr\\_infolder.pdf](http://www.liechtenstein.li/pdf-fl-staat-ewr-ewr_infolder.pdf)> (11.11.2006).

15 Warenverkehrsfreiheit (Art. 23 ff. EGV), Personenfreizügigkeit (Art. 39 ff. EGV), Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (Art. 43 ff. EGV) sowie Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 56 ff. EGV).

entscheidung für die Schweiz vorgesehen war, entsprach der EWR-Vertrag den schweizerischen Interessen nur noch teilweise. Der Bundesrat stellte daher am 26. Mai 1992 in Brüssel ein Beitritts-gesuch zur Europäischen Union, nachdem er am Anfang desselben Monats, nämlich am 2. Mai 1992, den EWR-Vertrag in Porto unterzeichnet hatte.<sup>16</sup> Das Beitritts-gesuch wurde vom Bundesrat auch deshalb eingereicht, weil die Schweiz dann 1995 zusammen mit den neutralen Staaten Schweden, Österreich und Finnland der EU hätte beitreten können.

Doch am 6. Dezember lehnten die Schweizer Stimmberechtigten mit einer hauchdünnen Mehrheit von 50,3 % den Beitritt der Schweiz zum EWR ab.<sup>17</sup> Die Stimmbeteiligung war mit 79 % rekordverdächtig hoch, während sie in den 1990-er Jahren durchschnittlich bei rund 40 % lag. Offensichtlich wurden mit dem Thema EWR-Beitritt außergewöhnlich viele Stimmberechtigte mobilisiert, darunter viele Gegner jeglicher europäischer Integrations-schritte.

Die Abstimmung war zunächst ein institutioneller Schock und spaltete die politische Landschaft in der Frage des europapolitischen Engagements der Schweiz. Gleichzeitig erhielten die EWR- und EU-Gegner danach bei Wahlen massiven Auf-schub, so dass die europaskeptische bis -feindliche SVP als während langer Zeit kleinste der vier Regierungsparteien innerhalb von elf Jahren zur stärksten Partei anwuchs und nach erneutem Zulegen bei den eidgenössischen Wahlen 2003 einen zweiten Sitz in der 7-köpfigen Regierung der Schweiz erhielt.<sup>18</sup>

Doch nicht nur die politische und wirtschaftliche Elite, die sich für den EWR sehr engagiert hatte, sondern auch die französischsprachige Westschweiz, die den Beitritt zum EWR in allen Kantonen befürwortet hatte, sah sich vor den Kopf gestoßen. Die unterschiedlichen Abstimmungsergebnisse in den Kantonen von 25 % Zustimmung (Kanton Uri) bis 80 % Zustimmung (Kanton Neuenburg) hatten auch eine staatspolitische Dimension bezüglich des nationalen Zusammenhalts in der föderalistischen und vielsprachigen Schweiz.

Nach der EU-Erweiterung von 1995 ist die EFTA auf die vier Mitgliedstaaten Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein geschrumpft. Doch mit Ausnahme der Schweiz haben sich die drei anderen EFTA-Staaten zur Mitgliedschaft im EWR entschlossen, weshalb sie mit der EU institutionell enger und ökonomisch unkomplizierter verbunden sind als die Schweiz mit ihren zahlreichen bilateralen Abkommen.

16 Siehe Skript zur Vorlesung Grundlagen des Europarechts des Instituts für Europa- und Wirtschaftsvölkerrechts, Universität Bern, S. 660 f. <<http://www.iew.unibe.ch>> (11.11.2006).

17 Volksabstimmung vom 6.12.1992. Abrufbar <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19921206/index.html>> (11.11.2006).

18 Damit war die so genannte Zauberformel für die Zusammensetzung des Bundesrats von je zwei Sitzen für FDP, CVP, SP sowie einem für die SVP Geschichte. Die Zauberformel hatte von 1959 bis 2003 Bestand. 2003 erhielt die SVP einen Bundesratssitz auf Kosten der nunmehr kleinsten Regierungspartei CVP.

#### 4. Die Schweiz auf dem bilateralen Weg

Die Gegner eines schweizerischen EWR-Beitritts hatten in ihrer Abstimmungskampagne stets mit dem Argument operiert, dass die Schweiz ihr Verhältnis zur europäischen Union allein mit bilateralen Verträgen regeln könne. Das war denn auch der einzige Weg, der dem Bundesrat nach dem EWR-Nein übrig blieb, wollte er die Schweiz nicht in die vollständige Isolation innerhalb Europas führen. Zudem konnte er in absehbarer Zeit kein Volksmehr für einen EU-Beitritt erwarten.

So ersuchte 1993 der Bundesrat die EU-Kommission um die Aufnahme bilateraler Verhandlungen. Ziel war die Sicherung des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt durch sektorielle Marktöffnungen sowie die Regelung der wichtigsten gemeinsamen Anliegen. In sieben Bereichen konnten 1999 nach langen und zeitweise schwierigen Verhandlungen<sup>19</sup> sektorielle Abkommen unterzeichnet werden: Forschung, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, Landwirtschaft, Luftverkehr, Landverkehr und Personenverkehr. Diese sieben Abkommen („Bilaterale I“ genannt) wurden mittels einer „Guillotine-Klausel“ verbunden, d.h. wird eines der Abkommen von einer der beiden Vertragsparteien gekündigt, treten alle anderen dadurch außer Kraft. Obwohl die Schweiz in den Dossiers Landverkehr und Personenverkehr einige Konzessionen eingehen musste, konnte sie ihre Interessen weitgehend einbringen. Doch gerade das Entgegenkommen der Schweiz in einigen Dossiers, gepaart mit einer generellen Abwehrhaltung gegenüber der europäischen Integration, bewogen nationalkonservative Kreise dazu, das fakultative Referendum<sup>20</sup> gegen das Paket der „Bilateralen I“ zu ergreifen. Ungeachtet dessen, dass diese sektoriellen Abkommen die Schweiz vor der politischen und wirtschaftlichen Isolation bewahren sollten, waren sie eine willkommene Plattform für isolationistische Bewegungen in der Schweiz. Doch die Schweizer Stimmbevölkerung hat die Notwendigkeit der sektoriellen Abkommen mit der EU erkannt und ihnen in der

19 Nach der Annahme der Volksinitiative „zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr“ (Alpeninitiative) am 20.2.1994, wurden die angelaufenen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU kurzerhand blockiert, weil die Annahme des Verfassungsartikels zum Alpen querenden Transitverkehr die mengenmäßige Beschränkung des Schwerverkehrs durch die Alpen auf Schweizer Straßen bedeutete, die ausländischen Transportdienstleister diskriminierte sowie gegen das ausgehandelte Transitabkommen zwischen der EG und der Schweiz verstieß. Nach einer mehrmonatigen „Reflexionspause“ legte der Rat der Europäischen Union Ende November 1994 dann doch die Verhandlungsdirektiven für den Landverkehr und die Luftfahrt fest.

20 Das fakultative Referendum kann von 50.000 Stimmberechtigten oder von 8 Kantonen innerhalb von 100 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung eines Erlasses ergriffen werden. Dem fakultativen Referendum unterstehen Bundesgesetze, dringlich erklärte Bundesgesetze, die länger als ein Jahr gültig sind sowie Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung und Gesetz dies vorsehen. Das fakultative Referendum kann aber auch gegen völkerrechtliche Verträge ergriffen werden, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder aber wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten bzw. deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 BV).

Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 mit einer großen Mehrheit von 67,2 % zugestimmt.<sup>21</sup>

Seit 2002 sind die „Bilateralen I“ in Kraft, und die Schweiz kann nach der wirtschaftlichen Stagnation der 1990-er Jahre wieder substantielle Wachstumsraten verzeichnen, die nicht zuletzt auf die sektoriellen Marktöffnungen zurückzuführen sind. Mit der Inkraftsetzung der „Bilateralen I“ traten auch die ersten Probleme zutage. So war das 5. EU-Forschungsrahmenprogramm bei der Inkraftsetzung der „Bilateralen I“ gerade am Auslaufen, was neue Verhandlungen für die Teilnahme am 6. EU-Forschungsrahmenprogramm nötig machten. Aktuell steht das 7. EU-Forschungsrahmenprogramm zur Disposition, das am 1.1.2007 starten wird. Die Teilnahme der Schweiz ist noch nicht gesichert, da vorab noch der Rahmenkredit und der entsprechende Bundesbeschluss von den eidgenössischen Räten verabschiedet werden müssen.<sup>22</sup>

Noch vor Inkrafttreten der „Bilateralen I“ hat die Schweiz mit der EU weitere bilaterale Verhandlungen aufgenommen. Auf beiden Seiten waren etliche „left-overs“ aus der Verhandlungsrunde von 1993-1999 auf der Traktandenliste geblieben. Seitens der Schweiz standen die Assoziierung an die Abkommen von Schengen und Dublin<sup>23</sup> sowie ein Abkommen zu den verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkten und die Teilnahme an Eurostat,<sup>24</sup> der europäischen Umweltagentur<sup>25</sup> sowie an dem MEDIA-Programm<sup>26</sup> der EU im Vordergrund, seitens der EU waren es die Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung sowie die Ruhegehälter pensionierter EU-Beamter.<sup>27</sup> Das Dossier der Dienstleistungsfreiheit wurde auch im Rahmen der zweiten bilateralen Verhandlungsrunde wieder ausgeklammert.

Obwohl sowohl die Assoziierung der Schweiz an die Abkommen von Schengen und Dublin als auch die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens<sup>28</sup> auf die zehn neuen Mitgliedstaaten im ureigensten Interesse der Schweiz liegen, wurden diese Vorhaben mit Referenden bekämpft. Die europaskeptischen und isolationistischen Kreise haben die direkte Demokratie der Schweiz für die Mobilisierung der nationalkonservativen Wählerschaft neu entdeckt. Doch die Schweizer Stimmbevölkerung hat im Jahr 2005 sowohl die Assoziierung an die Abkommen von Schengen und Dublin<sup>29</sup> als auch die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten<sup>30</sup> gut geheißt. Damit war die Schweiz paradoxer-

21 Siehe <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20000521/index.html>> (11.11.2006).

22 Siehe <[http://www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d\\_rb\\_20060078.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d_rb_20060078.htm)> (11.11.2006).

23 Siehe dazu <[http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/sicherheit/ref\\_gesetzgebung/ref\\_schengen-dublin.html](http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/sicherheit/ref_gesetzgebung/ref_schengen-dublin.html)> (11.11.2006).

24 Siehe <<http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>> (11.11.2006).

25 Siehe <<http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l28019.htm>> (11.11.2006).

26 Siehe <[http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/media/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/media/index_en.html)> (11.11.2006).

27 Eine Übersicht über die Verhandlungsdossiers der „Bilateralen II“ findet sich abrufbar unter <<http://www.europa.admin.ch/nbv/expl/kuerze/d/index.htm>> (11.11.2006).

28 Siehe <<http://www.europa.admin.ch/ba/off/abkommen/d/personen.pdf>> (11.11.2006).

29 Siehe <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20050605/index.html>> (11.11.2006).

30 Siehe <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20050925/index.html>> (11.11.2006).

weise als Nicht-Mitgliedstaat das einzige europäische Land, das indirekt der Erweiterung der Europäischen Union um zehn neue Mitgliedstaaten in einer Volksabstimmung zugestimmt hat.

Mit der positiven Volksabstimmung zum Osthilfegesetz am 26. November 2006,<sup>31</sup> das die innerstaatliche Rechtsgrundlage für den Erweiterungsbeitrag an die neuen EU-Mitgliedstaaten bildet, wurde der bilaterale Weg seitens der Stimmberechtigten zum vierten Mal in Folge bestätigt.

Der bilaterale Weg hat der Schweiz viele wertvolle Chancen eröffnet, die auch in Volksabstimmungen von einer Mehrheit anerkannt und positiv gewürdigt wurden. Gleichzeitig basiert er auf einem gegenseitigen Geben und Nehmen, was die Schweiz zunehmend in Schwierigkeiten bringen kann, da für ihre Anliegen stets spezifische Offerten an die EU gerichtet werden müssen und die Schweiz bei gemischten Abkommen sowohl auf das Wohlwollen der EU-Kommission sowie aller Mitgliedstaaten angewiesen ist.

### *III. Die europapolitischen Optionen der Schweiz*

Der Schweiz steht als wohlhabendes Land, das die europäischen Grundwerte teilt, im Grunde genommen die gesamte Palette integrationspolitischer Optionen offen – vom Alleingang bis zur vollständigen Integration in die Europäische Union. Verständlicherweise steht der Alleingang offiziell nicht mehr zur Diskussion,<sup>32</sup> doch in einer breiten Auslegung und unter Einbezug der schweizerischen Referendumsdemokratie, in der gewisse politische Kräfte durchaus von ihrer Polemik gegen die europäische Integration profitieren können, muss auch ein mögliches Scheitern des Bilateralismus und damit der (zumindest vorübergehende) Alleingang thematisiert werden.

#### 1. Der Alleingang

Auch wenn das Szenario eines Alleingangs angesichts der engen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtung der Schweiz mit der europäischen Union und der zahlreichen gemeinsamen Interessen überhaupt nicht als wünschenswert erscheint, ist es dennoch nicht ganz von der Hand zu weisen, dass der Fall des Alleingangs eintreffen könnte. Angesichts dessen, dass dieselben politischen Kräfte, die

31 Siehe <<http://www.parlament.ch/homepage/wa-va-volksabstimmungen/wa-va-20061126.htm>> (27.11.2006).

32 Siehe Europabericht des Bundesrats 2006, BB1 2006 6815, abrufbar unter <[http://www.europa.admin.ch/europapol/off/europa\\_2006/d/europa\\_2006.pdf](http://www.europa.admin.ch/europapol/off/europa_2006/d/europa_2006.pdf)> (11.11.2006); sowie Aussenpolitische Kommission des Ständerats, Die Optionen der schweizerischen Integrationspolitik, 18.3.2002, abrufbar unter <<http://www.parlament.ch/ed-pa-apk-bericht-1.pdf>> (11.11.2006).

den Beitritt zum EWR verhinderten, nun auch die bilateralen Verträge systematisch mit Referenden torpedieren, ist nicht ganz auszuschließen, dass die Schweizer Stimmbevölkerung ihrem pragmatischen integrationspolitischen Kurs eines Tages nicht mehr treu bleibt und dereinst aus diffusen Motiven ein wichtiges bilaterales Abkommen oder dessen Umsetzung im Rahmen eines Bundesgesetzes in einer Volksabstimmung ablehnt. Möglichkeiten hierzu gab es in der Vergangenheit einige und wird es auch in naher Zukunft immer wieder geben.

Nachdem die Stimmberechtigten dem Paket der „Bilateralen I“ sowie der Assoziierung an die Verträge von Schengen und Dublin, der Erweiterung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten sowie dem Osthilfegesetz als rechtlicher Grundlage für den Erweiterungsbeitrag („Kohäsionsmilliarde“) kontinuierlich zugestimmt haben, wird es in Zukunft nicht selbstverständlich sein, dass sie den bilateralen Weg weiterhin gutheißen. Gerade wenn es um eine zunehmende finanzielle Unterstützung der Schweiz für den innereuropäischen Ausgleich geht, und die Personenfreizügigkeit auf neue Beitrittsländer ausgedehnt werden muss, kann eine breitere Gegnerschaft innerhalb der Schweiz entstehen, die durchaus bereit ist, alles bilateral Erreichte aufs Spiel zu setzen.

Eine Kündigung der bilateralen Verträge – insbesondere eines der sieben Abkommen der „Bilateralen I“, die mit einer „Guillotine-Klausel“ verbunden sind – hätte kurzfristig einen immensen wirtschaftlichen Schaden vor allem auf Seite der Schweiz zur Folge und würde die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU politisch schwer belasten. Da auch die EU mit den bilateralen Verträgen ihre Interessen gegenüber der Schweiz sichern konnte, liegt ein Alleingang der Schweiz auch nicht im Interesse der Europäischen Union. Doch obwohl beiden Seiten die bilaterale Zusammenarbeit wichtig ist, bleibt die schweizerische Referendumsdemokratie mit dem Risiko eines Zusammenbruchs der bilateralen Konstruktion behaftet.

## 2. Status quo mit sektoriellen Abkommen

Für die Schweiz ist die Zusammenarbeit mit der EU aufgrund der bilateralen Verträge bisher erfolgreich verlaufen. Mit dem Freihandelsabkommen von 1972 sowie mit den „Bilateralen I und II“<sup>33</sup> wurden insbesondere sektorielle Marktöffnungen realisiert sowie eine vertragliche Basis für die Personenfreizügigkeit und für eine Kooperation im Bereich Sicherheit und Asyl geschaffen. Zudem wurde der Schweiz die Teilnahme an EU-Programmen und -Agenturen möglich.

Dennoch darf nicht darüber hinweg gesehen werden, dass die Schweiz in dieser Position keine Mitbestimmungsrechte hat und dass kein wirksamer Rechtsschutz vorhanden ist, was aus Sicht eines Staates mit langer demokratischer Tradition und hoher Sensibilität für Rechtsstaatlichkeit stoßend wirkt.

33 FN 27.

Zudem sind die sektoriellen Abkommen mit Ausnahme des Luftverkehrsabkommens<sup>34</sup> statischer Natur und vermögen mit der Rechtsentwicklung innerhalb der EU nicht Schritt zu halten. Nachverhandlungen sind nicht nur beim Beitritt neuer Staaten zur Europäischen Union notwendig. Bei keinem der bilateralen Abkommen wurde nämlich eine supranationale Instanz geschaffen, die mit der Weiterentwicklung der Abkommen betraut wurde. Abgesehen von den Änderungen, die durch die Gemischten Ausschüsse vorgenommen werden können, müssen Modifikationen der Abkommen auf dem umständlichen Weg der völkerrechtlichen Vertragsänderung durchgeführt werden.<sup>35</sup>

Das bilaterale Verhältnis bringt mit sich, dass stets neue Themen, die gemeinsame Lösungen erfordern, von beiden Seiten auf die Verhandlungswunschliste gesetzt werden. Die Schweiz führt derzeit mit der EU exploratorische Gespräche für ein Agrarfreihandelsabkommen<sup>36</sup> und für eine Beteiligung am europäischen Satellitennavigationssystem Galileo.<sup>37</sup> Für ein bilaterales Abkommen im Strombereich wurde ein Verhandlungsmandat des Bundesrats bereits erteilt,<sup>38</sup> währenddem eine einseitige Übernahme des „Cassis de Dijon“-Prinzips geplant ist.<sup>39</sup> Zudem ist es der Schweiz als Exportland ein großes Anliegen, nicht der Einführung einer Voranmeldepflicht für Waren im Import, Export und Transit (sogenannte „24h-Regel“) zu unterliegen.

Der EU sind gewisse kantonale Steuersysteme mit tiefen Steuertarifen für Holding- und Verwaltungsgesellschaften ein Dorn im Auge. Die Schweiz hat jedoch eine klare Position bezüglich der reklamierten Verletzung des Freihandelsabkommens von 1972.<sup>40</sup>

Aufgrund der Ausgangspositionen für zukünftige bilaterale Verhandlungen wird deutlich, dass es für die Schweiz nicht einfacher werden wird, ihre Interessen auf dem bilateralen Weg zu wahren. Innenpolitisch ist der bilaterale Weg mit der Europäischen Union jedoch der kleinste gemeinsame Nenner, der nur dank einer breiten Koalition Mehrheiten in Volksabstimmungen realisieren kann. Außenpolitisch dürfte der bilaterale Weg zunehmend schwieriger werden, da die neuen und künftigen Mitgliedstaaten der EU nicht dasselbe Verständnis für eine Sonderrolle der Schweiz aufbringen dürften wie die Gründerstaaten und ihre direkten Nachbarn.

34 SR 0.748.127.192.68.

35 Siehe Bundesamt für Justiz, Das Gemeinschaftsrecht und die Schweiz, abrufbar unter <<http://www.admin.ch/ch/d/eur/gemrec.html>> (27.11.2006).

36 Informationsblatt des Integrationsbüros zum Freihandel im Agrar- und Lebensmittelsektor, <[http://www.europa.admin.ch/europapol/themen/agrar/d/fs\\_agrar.pdf](http://www.europa.admin.ch/europapol/themen/agrar/d/fs_agrar.pdf)> (27.11.2006).

37 Vgl. <<http://www.europa.admin.ch/europapol/themen/galileo/d/medien.htm#04.05.05>> (27.11.2006).

38 Medienmitteilung des Bundesamts für Energie vom 17.5.2006, unter <[http://www.europa.admin.ch/europapol/themen/strom/d/pm\\_060517.pdf](http://www.europa.admin.ch/europapol/themen/strom/d/pm_060517.pdf)> (27.11.2006).

39 Pressemitteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zur Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse: <<http://www.evd.admin.ch/evd/news/04362/index.html>> (29.11.2006).

40 Informationsblatt der eidgenössischen Steuerverwaltung und des Integrationsbüros vom März 2006. Abrufbar unter <[http://www.europa.admin.ch/europapol/themen/steuer/d/fs\\_kantonale\\_steuerGesetze\\_maerz06.pdf](http://www.europa.admin.ch/europapol/themen/steuer/d/fs_kantonale_steuerGesetze_maerz06.pdf)> (28.11.2006).

### 3. Europäisches Rahmenabkommen

Die Idee eines Rahmenabkommens zwischen der Schweiz und der EU entspringt der Einsicht, dass den gemeinsamen bilateralen Beziehungen ein gesamtheitlicher institutioneller Rahmen dienlich wäre.<sup>41</sup> Derzeit werden nämlich die wichtigsten Abkommen je einzeln von gemischten Ausschüssen verwaltet, und die statische Natur der Verträge bringt einen stetigen Anpassungsbedarf mit sich.

Zweifellos würde ein solches Rahmenabkommen den Administrationsaufwand der aktuellen bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU vermindern, doch es brächte vor allem technische Verbesserungen ohne materiellen Mehrwert. Der Bundesrat steht einem europäischen Rahmenabkommen positiv gegenüber, wenn er in seinem aktuellen Europabericht ausführt: „Ein solches Abkommen könnte gewährleisten, dass die bestehenden und zukünftigen bilateralen Abkommen sich in ein kohärenteres und wirksameres Gesamtkonzept einfügen.“<sup>42</sup>

Trotz der erwarteten Zeit- und Effizienzgewinne würde allein die Aushandlung eines Rahmenabkommens entsprechende Ressourcen binden, was ohne zusätzlichen inhaltlichen Mehrwert kaum zu verantworten wäre, es sei denn, man ginge davon aus, dass die Schweiz das bilaterale Verhältnis zur EU mit einem Rahmenabkommen zu zementieren gedenke. Offen sind auch die Bereitschaft sowie die Bedingungen seitens der Europäischen Union für ein solches Rahmenabkommen. Angesichts der Herausforderungen innerhalb der EU dürfte die Bereitschaft für dauernde Sonderlösungen mit Drittstaaten wie der Schweiz tendenziell abnehmen. Hinzu kommt, dass sich der Druck auf einen umfassenden schweizerischen Nachvollzug des *Acquis Communautaire* mit einem Rahmenabkommen erhöhen würde, während kaum neue Mitsprache- oder gar Mitentscheidungsrechte ausgehandelt werden könnten.

### 4. Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR II)

Der Beitritt der Schweiz zum EWR ist auch nach der negativen Volksabstimmung im Dezember 1992 nicht ganz aus der politischen Diskussion verschwunden. Denn das Konzept der wirtschaftlichen Partizipation ohne politische Vollintegration schien vielen Politikerinnen und Politikern auch nach dem negativen Votum der Stimmbevölkerung eine interessante integrationspolitische Lösung für die Schweiz.

Auch eine Volksinitiative, die unmittelbar nach dem EWR-Nein lanciert wurde, wollte die Teilnahme der Schweiz am EWR forcieren, indem die verfassungsmäßige Kompetenzordnung für den Abschluss und die Ratifizierung des EWR-Vertrags hät-

41 Für eine ausführliche Analyse der Möglichkeiten und Grenzen eines Rahmenabkommens siehe: DANIEL WÜGER / SAMUELE SCARPELLI, Die vernachlässigten institutionellen Aspekte der Bilateralen Verträge und die Aushandlung eines Rahmenvertrags, in: Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2005/2006, Stämpfli Verlag AG, Bern 2006, S. 287 ff.

42 Europabericht 2006, (FN 32), S. 6837.

te geändert werden sollen. Gemäß der Volksinitiative „Für unsere Zukunft im Herzen Europas“<sup>43</sup> hätten Volk und Stände zum Grundsatz der Teilnahme der Schweiz am EWR Stellung nehmen und dem Bundesrat dann die Kompetenz delegieren sollen, um die notwendigen Abkommen auszuhandeln, abzuschließen und zu ratifizieren. Der Ausschluss des Staatsvertragsreferendums und die Zurückstufung der Mitentscheidung des Parlaments für den Beitritt zum EWR hätten eine einschneidende Änderung der verfassungsmäßigen Kompetenzaufteilung bedeutet.<sup>44</sup> Das Volksbegehren wurde schließlich am 9. Juni 1997 zurückgezogen.<sup>45</sup>

Obwohl auch alle neuen EU-Mitgliedstaaten zum EWR gehören und dieser mit der EU-Erweiterung vom 1. Mai 2004 auf 28 Mitgliedstaaten angewachsen ist, hat er an strategischer Bedeutung verloren. Denn mittlerweile sind es nur noch Norwegen, Island und Liechtenstein, die nur dem EWR und nicht gleichzeitig auch der EU angehören.

Die EWR-Staaten bilden mit der EU einen gemeinsamen Binnenmarkt bezüglich der vier Grundfreiheiten (Waren, Personen, Dienstleistungen, Kapital), übernehmen das europäische Wettbewerbsrecht, haben horizontale Politiken zu den vier Grundfreiheiten und nehmen an den europäischen Programmen teil. Sie bilden mit der EU jedoch keine Zollunion.

Dank der bilateralen Verträge mit der EU ist es der Schweiz zwischenzeitlich gelungen, zahlreiche Mankos der Nicht-Mitgliedschaft im EWR zu kompensieren. Gleichzeitig bietet die punktuelle Integration und die bilaterale Zusammenarbeit der Schweiz so viele Vorteile, dass die EWR-Staaten Gefahr laufen, tatsächlich (wenn auch nicht institutionell) schlechter gestellt zu werden als die Schweiz. Dies würde der Haltung der EU-Kommission nach der schweizerischen Ablehnung des EWR-Vertrags zuwider laufen, wonach es unangebracht sei, der Schweiz all die Vorteile eines Abkommens zu gewähren, das sie eben verworfen habe.<sup>46</sup>

Vergleicht man aber nur schon die Netto-Kosten der Schweiz einer potentiellen EWR Mitgliedschaft<sup>47</sup> mit den gegenwärtigen Netto-Kosten der bilateralen Abkommen,<sup>48</sup> ist aus Sicht der EU und der EWR-Staaten dieses Ziel nicht erreicht. Dieses Faktum unterstreicht, dass es der Schweiz trotz schlechter Ausgangslage für bilaterale Verhandlungen nach der negativen EWR-Abstimmung gelungen ist, das Bestmögliche für die Wahrung ihrer wirtschaftlichen Interessen zu erreichen.

Obwohl die wirtschaftliche Öffnung mit einer EWR-Mitgliedschaft für die Schweiz interessant wäre, würde diese Option die politische Abhängigkeit von der EU erhöhen, ohne dass substantielle Mitgestaltungsrechte gewonnen würden.

43 BBl 1993 I 143.

44 Siehe Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative „Für unsere Zukunft im Herzen Europas“ vom 23. August 1995, BBl 1995 IV, 839.

45 Siehe <[http://www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d\\_rb\\_19950062.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/rb/d_rb_19950062.htm)> (14. 11. 2006).

46 Siehe VAHL/ GROLIMUND, (FN 1), S. 90f.

47 Europabericht 2006, (FN 32), S. 6935.

48 Europabericht 2006, (FN 32), S. 6908 f.

## 5. Zollunion

Die Idee einer Zollunion mit der EU wurde im Rahmen einer schweizerischen Wachstumsstrategie geprüft.<sup>49</sup> Nach dem Abschluss der Verhandlungen zu den „Bilateralen II“<sup>50</sup> kam die Option der Zollunion wieder ins Gespräch.<sup>51</sup>

Die Zollschränken führen zu bedeutenden wirtschaftlichen Effizienzverlusten, die für die schweizerische Volkswirtschaft jährlich auf 3,8 Mrd. CHF beziffert werden.<sup>52</sup> Die kostentreibenden Faktoren sind in erster Linie die Zollformalitäten (Zolldeklaration, Mehrwertsteuerabrechnung), die Wartezeiten an der Grenze, Probleme bei der Produktezulassung sowie die Ursprungsnachweise.<sup>53</sup> Gleichzeitig sinken die Einnahmen der Einfuhrzölle sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zu den übrigen Einnahmen der Eidgenossenschaft.<sup>54</sup> Mit dem Abschluss weiterer Freihandelsabkommen wird sich dieser Trend fortsetzen, was die Option einer Zollunion zumindest unter diesem Blickwinkel attraktiver erscheinen lässt.

Mit einer Zollunion würden die Zölle und physischen Warenkontrollen an der Schweizer Grenze aufgehoben, während gegenüber Drittländern ein gemeinsamer Zolltarif anzuwenden wäre. Damit könnte die Schweiz keine eigenständige Außenwirtschaftspolitik mehr gestalten (z.B. mittels bilateraler Freihandelsabkommen oder aber im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO), denn die Handelspolitik der EU würde auch die Schweiz einschließen. Die Schweiz würde ihre Außenwirtschaftspolitik mit einer Zollunion in die Hände der EU legen ohne dass sie an dieser mitwirken und über Beschlüsse mitbestimmen könnte.

Unter diesem Aspekt scheint deshalb eine Zollunion mit der EU für die Schweiz nachteilig, obwohl die „teuren Grenzen“ fallen würden. Kommt hinzu, dass die Bereitschaft seitens der EU für eine Zollunion erst einmal abzuklären wäre. Nachdem mit dem EWR bereits eine Sonderlösung für die EFTA-Staaten geschaffen wurde, die von der Schweiz ausgeschlagen worden war, ist nicht damit zu rechnen dass seitens der EU eine große Bereitschaft für eine Zollunion vorhanden wäre. Laut dem Bundesrat soll dieses Thema nie Gegenstand von Diskussionen mit der EU gewesen sein.<sup>55</sup>

49 Siehe Staatssekretariat für Wirtschaft, Maßnahmen für eine Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, Pt 3.4: Maßnahme „Entscheidungsgrundlagen bereitstellen für einen möglichen Beitritt der Schweiz zur europäischen Zollunion“, Bern 2003. <<http://www.seco.admin.ch/publikationen/00099/index.html?lang=de>> (18.11.2006).

50 Überblick über die abgeschlossenen Verträge im Rahmen der „Bilateralen II“: <<http://www.europa.admin.ch/nbv/uebersicht/d/uebersicht.pdf>> (18.11.2006).

51 Siehe dazu <[http://www.ssn.ethz.ch/info\\_dienst/medien/nzz/documents/2004/05/20040518-Zollunion.pdf](http://www.ssn.ethz.ch/info_dienst/medien/nzz/documents/2004/05/20040518-Zollunion.pdf)> (18.11.2006).

52 RUEDI MINSCH / PETER MOSER, Teure Grenzen. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Zollschränken, Zürich 2006, abrufbar unter <<http://www.avenir-suisse.ch/download.php?id=3547>> (18.11.2006).

53 MINSCH / MOSER, (FN 52), S.32.

54 MINSCH / MOSER, (FN 52), S. 30.

55 Europabericht 2006, (FN 32), S. 29.

## 6. EU-Mitgliedschaft „light“

Im Fall von Beitrittsverhandlungen wäre die Schweiz daran interessiert, viele der bisher ausgehandelten bilateralen Lösungen (z.B. im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens oder der Ausnahmeregelungen bei der Assoziierung an die Verträge von Schengen und Dublin) aufrecht erhalten zu können. Mit Blick auf die gewährten Ausnahmeregelungen an Dänemark und Großbritannien hinsichtlich der Währungsunion wäre es angesichts der „harten Währung“ des Schweizer Frankens und des vergleichsweise tiefen Zinsniveaus in der Schweiz von Vorteil, wenn die Schweiz (zumindest vorübergehend) die eigene Währung beibehalten könnte.

Zudem bildet die schweizerische Neutralität ein potentiell Hindernis für die Teilnahme an der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Doch so lange die EU kein Verteidigungsbündnis darstellt und keinen Mitgliedstaat zwingt an militärischen Einsätzen teilzunehmen, wäre eine Mitgliedschaft mit der schweizerischen Neutralität zu vereinbaren.<sup>56</sup> Schließlich ist auch zu bedenken, dass sechs der aktuell 25 Mitgliedstaaten keine Mitglieder im transatlantischen Verteidigungsbündnis NATO<sup>57</sup> sind – nämlich Österreich, Irland, Finnland, Schweden, Malta und Zypern.

Betrachtet man die aktuellen engen Beziehungen der Schweiz zur EU wäre ein Beitritt „à la carte“ aus Sicht der Schweiz diskutabel und allenfalls sinnvoll. Dies wäre ein „dritter Weg“ in der schweizerischen Europapolitik, der trotz akademischer Bearbeitung<sup>58</sup> bisher in der Öffentlichkeit verhältnismäßig geringe Resonanz gefunden hat. Allerdings braucht es auch für eine schweizerische EU-Mitgliedschaft mit Vorbehalten eine entsprechende Offenheit seitens der EU. Angesichts der vollzogenen und bevorstehenden Erweiterungen dürfte die Bereitschaft gering sein, neuen Mitgliedstaaten dauerhafte Konzession zuzugestehen. Diskutabel wären sicherlich Übergangsfristen in einigen Politikbereichen.

## 7. EU-Vollmitgliedschaft

Wenn man in einer Auslegeordnung der verschiedenen europapolitischen Optionen der Schweiz von einer „Vollmitgliedschaft“ spricht, signalisiert dies bereits, dass sich die Schweiz mit einer Mitgliedschaft in der EU von ihrer Sonderrolle in Europa verabschieden würde. Als EU-Mitglied hätte die Schweiz nämlich dieselben Rechte und Pflichten wie alle anderen Mitgliedstaaten.

56 Siehe Europabericht 2006, (FN 32), S. 6979 ff.

57 Siehe <<http://www.nato.int/structur/countries.htm>> (19.11.2006).

58 RENE SCHWOK, Suisse – Union Européenne, L'adhésion impossible, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne 2006.

Politisch bedeutet dies, dass die Schweiz durch die Souveränitätsverlagerung auf die europäische Ebene Kompetenzen abtritt, doch gleichzeitig in den Genuss der Mitwirkungs- und vor allem Mitentscheidungsrechte innerhalb der europäischen Institutionen kommt.

Der Schweiz stünden nach einem Beitritt zur Europäischen Union ein Sitz in der EU-Kommission sowie ein Richtersitz beim Europäischen Gerichtshof zu. Auch im europäischen Parlament wäre die Schweiz mit Abgeordneten vertreten, die gemäß europäischer und schweizerischer Tradition direkt vom Volk gewählt würden.<sup>59</sup> Im Rat würde die Schweiz durch die entsprechenden Fachminister (Bundesräte und Staatssekretäre) repräsentiert. Und die Kantone könnten sowohl via den Ausschuss der Regionen als auch mit der Einflussnahme auf die Europapolitik des Bundes ihre Interessen geltend machen. Institutionell wären also die Mitwirkungsrechte der Schweiz garantiert.<sup>60</sup>

Wirtschaftlich würde die Mitgliedschaft umfassende Marktöffnungen im Rahmen der Grundfreiheiten<sup>61</sup> bedeuten.<sup>62</sup> Dies wäre vor allem für all jene Branchen eine Chance, die heute unter Zutrittshindernissen zum europäischen Binnenmarkt leiden. Die Übernahme der horizontalen Politiken in den Bereichen Wettbewerbsrecht, geistiges Eigentum und Konsumentenschutz wären für die Senkung des vergleichsweise hohen Preisniveaus in der Schweiz interessant.<sup>63</sup> Im Warenhandel mit Industrieprodukten würden die technischen Handelshemmnisse vollständig abgebaut und das „Cassis de Dijon-Prinzip“<sup>64</sup>, dessen einseitige Übernahme derzeit in der Schweiz zur Debatte steht,<sup>65</sup> gegenseitig angewendet.

Auch die schweizerischen Dienstleistungsanbieter erhielten uneingeschränkten Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Aufgrund eines fehlenden bilateralen Abkommens ist die Dienstleistungsfreiheit derzeit nicht gewährleistet.<sup>66</sup>

59 Das Wahlverfahren für das europäische Parlament ist nicht auf europäischer Ebene geregelt. Die direkte Volkswahl der Mitglieder des europäischen Parlaments ist heute in allen Mitgliedstaaten etabliert und Teil der Unionsbürgerschaft (Art. 19 Abs. 2 EGV).

60 CHRISTA MARKWALDER BÄR, Direkte Demokratie und Mitgliedschaft in der Europäischen Union: Erfahrungen und Perspektiven, Bern 2006. S. 3 f., unter <[http://www.forum.unibe.ch/de/pro\\_CHEU/Papers/Votr\\_Markwalder.pdf](http://www.forum.unibe.ch/de/pro_CHEU/Papers/Votr_Markwalder.pdf)> (26.11.2006).

61 Siehe FN 15.

62 Auch WTO-rechtlich erweist sich die EU-Mitgliedschaft der Schweiz als beste Möglichkeit. Siehe COTTIER 1996 (FN 2), S. 243.

63 Zur Illustrierung der „Hochpreisinsel Schweiz“ dient die Kampagne der Neuen Europäischen Bewegung Schweiz: <<http://www.euro-markt.ch/index.php?lang=de>> (26.11.2006).

64 Vgl. EuGH Rs. 120/78, Rewe-Zentral AG vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein vom 20.2.1979, Slg. 1979 S. 649 ff.

65 Siehe Medienmitteilung des Bundesrats vom 29.11.2006: <<http://www.evd.admin.ch/evd/news/04362/index.html>> (29.11.2006).

66 Vgl. EuGH Rs. 452/04, Fidium Finanz AG vs. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 3.10.2006, Rz. 25. <<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=DE&Submit=rechercher&numaff=C-452/04>> (29.11.2006).

Kurzfristig würde sich nach bundesrätlicher Beurteilung eine EU-Mitgliedschaft wirtschaftlich per Saldo durch den Verlust des Zinsbonus und den Netto-Beitragsleistungen von geschätzten 3.4 Mrd. CHF negativ auswirken,<sup>67</sup> doch längerfristig dürfte eine vollständige Integration in den europäischen Binnenmarkt durch einen stimulierten Wettbewerb, klar geregelten politischen Verhältnissen sowie einem umfassenden Rechtsschutz positive volkswirtschaftliche Effekte haben.

Die schweizerische Gesetzgebung ist in weiten Teilen kompatibel mit dem *Acquis Communautaire* und erfüllt auch die Kriterien des Stabilitätspakts,<sup>68</sup> so dass sich Beitrittsverhandlungen außenpolitisch nicht als besonders schwierig erweisen dürften. Innenpolitisch muss der Zeitpunkt für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen aber sorgfältig gewählt werden. Im Außenpolitischen Bericht 2000 hat der Bundesrat folgende Bedingungen für die Aufnahme von 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.“<sup>69</sup>

Mit dieser Argumentation lehnte der Bundesrat auch eine Volksinitiative<sup>70</sup> ab, die die unmittelbare Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU forderte.<sup>71</sup> Die Stimmberechtigten verwarfen die Initiative im März 2001 wuchtig,<sup>72</sup> was nach dem

67 Europabericht 2006, (FN 32), S. 6951 f.

68 Siehe <<http://europa.eu/scadplus/leg/de/s01040.htm>> (26.11.2006).

69 Aussenpolitischer Bericht 2000, Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, BBl 2001 318 f. <[http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/forpol.ContentPar.0006.UpFile.tmp/rp\\_001115\\_fpr-bbivs-g.pdf](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/rep/forpol.ContentPar.0006.UpFile.tmp/rp_001115_fpr-bbivs-g.pdf)> (27.11.2006).

70 Mit einer Volksinitiative können 100'000 Stimmberechtigte eine Totalrevision oder eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen (Art. 138 und 139 BV).

71 Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative „Ja zu Europa“ vom 27.1.1999, BBl 1999 3830.

72 23,2 % Ja-Stimmen zu 76,8 % Nein-Stimmen bei einer relativ hohen Stimmbeteiligung von 55,8 %. Siehe <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20010304/index.html>> (27.11.2006).

EWR-Nein eine erneute Zäsur in der Diskussion über eine EU-Mitgliedschaft der Schweiz bedeutete. Eine nachträgliche Analyse der Abstimmung kam zwar zum Schluss, dass das Resultat sowohl von der Mehrheit der Abstimmenden insgesamt als auch von der Mehrheit der Nein-Stimmenden nicht als Plebiszit über die Grundsatzfrage einer EU-Mitgliedschaft gewertet werden sollte,<sup>73</sup> doch das deutliche Abstimmungsresultat reflektiert gerade für Integrations skeptiker und -gegner die Stimmung gegenüber einem EU-Beitritt.

Um eine Mehrheit in einer Beitrittsabstimmung zu sichern braucht es eine breite Koalition. Erstens müsste der Bundesrat eine aktive Führungsrolle übernehmen, zweitens wäre eine solide Mehrheit im Parlament notwendig und drittens bräuchte es eine überzeugende Unterstützung seitens der Wirtschaftsverbände. Diese Voraussetzungen sind heute nur für eine Weiterentwicklung des bilateralen Wegs, nicht aber für eine schweizerische EU-Mitgliedschaft erfüllt.

#### *IV. Schlussfolgerungen*

Der Schweiz steht theoretisch eine breite Palette europapolitischer Optionen offen. Realistischerweise sind zwei Szenarien im Vordergrund, nämlich (zumindest kurzfristig) die Fortsetzung und Vertiefung des bilateralen Wegs und (mittel- bis längerfristig) die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union. Der Weg der bilateralen Verträge ist derzeit für die Schweiz trotz aller institutionellen Schwierigkeiten eine gute Basis für ein solides partnerschaftliches Verhältnis mit der EU. Dank ausgezeichneter Verhandlungstaktik ist es der Schweiz bis anhin gelungen, ihre Anliegen durchzusetzen und auftauchende Probleme punktuell zu lösen.

Mit den bilateralen Verträgen hat sich die Schweiz bedeutende wirtschaftliche Vorteile sichern können, ohne dabei innenpolitisch schwierige Themen ansprechen zu müssen wie beispielsweise den Status der direkten Demokratie oder der Souveränität angesichts des permanenten Nachvollzugs europäischen Rechts auf allen drei föderalistischen Ebenen. Die wiederholte Zustimmung der Stimmbevölkerung zu allen bilateralen Vorlagen hat diesen Weg auch demokratisch komfortabel legitimiert.

Indessen stellt sich einerseits die Frage, inwieweit das Verständnis der EU für den gewählten Weg reichen kann. Wie lange ist sie noch bereit, der Schweiz Sonderlösungen zu Spezialpreisen zu offerieren? Andererseits muss man sich auch fragen, wann die inhaltlichen und verfahrensmäßigen Grenzen für solche sektorielle Abkommen erreicht sein werden.<sup>74</sup> Zu den demokratischen Mängeln des Nicht-Mitentscheiden-Könnens und des fehlenden Rechtsschutzes auf europäischer Ebene gesel-

73 Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 4.4.2001, unter <<http://www.polit-trends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/010403d.html>> (27.11.2006).

74 Siehe auch Botschaft des Bundesrats zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union vom 23. Juni 1999, BBl. 1999, S. 6161.

len sich desto mehr praktische Probleme im Aushandeln und Ratifizieren von weiteren Abkommen mit 27 Mitgliedstaaten, je länger zugewartet wird.

Nun ist es an uns Politikerinnen und Politikern eine „breite innenpolitische Unterstützung“ im Stimmvolk zu gewinnen, wie sie der Bundesrat für einen EU-Beitritt voraussetzt.<sup>75</sup> Es muss uns gelingen, glaubhaft aufzuzeigen, dass eine EU-Mitgliedschaft langfristig die einzige realistische Option für die Schweiz ist. Eine Schlüsselrolle spielen die politischen Parteien sowie der Bundesrat als Führungsgremium. Doch der Bundesrat hat seine Führungsrolle für eine aktive Integrationspolitik bereits mit der Zurückstufung des „strategischen Ziels“ einer EU-Mitgliedschaft zu einer möglichen „Option“ aufgegeben.<sup>76</sup>

Dass eine Mitgliedschaft der Schweiz im Vergleich zum heutigen Stand der bilateralen Verträge nicht nur Vorteile bringt liegt auf der Hand. Doch die Möglichkeiten der Mitentscheidung und direkter Einflussnahme auf europäischer Ebene dürfen auch nicht unterschätzt werden zumal die Schweiz vor ähnlichen Herausforderungen wie die anderen europäischen Staaten steht.

Schließlich soll auch einmal die Frage gestellt werden, was denn die Schweiz mit ihren Eigenheiten und Qualitäten zur Weiterentwicklung und Vertiefung der EU beitragen kann. Denn ein stabiles, prosperierendes und in der Weltgemeinschaft gut positioniertes Europa liegt genauso im Interesse der Schweiz wie der EU-Mitgliedstaaten.

<sup>75</sup> Siehe FN 69.

<sup>76</sup> Siehe Meldung der Schweizerischen Depeschagentur zur Europaklausur des Bundesrats vom 26.10.2005, EU-Beitritt eine „Option“ – Applaus und Buh-Rufe: <[http://www.europa.admin.ch/presse/archiv/d/2005/presse05\\_10.htm#26.10.05e](http://www.europa.admin.ch/presse/archiv/d/2005/presse05_10.htm#26.10.05e)> (2.12.2006).



## Naher fremder Nachbar Schweiz. Szenarien der Schweizpolitik der Europäischen Union \*

*Burkard Steppacher*

1.	Vorbemerkungen	132
1.1.	Welche Bilder haben die Nachbarn voneinander?	132
1.2.	Historische, politische und kulturelle Besonderheiten	134
1.2.1.	Neutralität als Staatsprinzip	134
1.2.2.	Dreieinhalbsprachige Schweiz	135
1.2.3.	Direkte Demokratie – Mythos und Realität	136
1.2.4.	Der Zwang zur Konkordanz	137
1.2.5.	Föderalismus als Prinzip – Vom Staatenbund zum Bundesstaat	137
1.3.	Der große Kanton (Deutschland) als Nachbar	138
2.	Perioden der Beziehungen	138
2.1.	1515-1946: Neutralität im Zeitalter konfligierender national-staatlicher Nachbarn	139
2.2.	Die 1950er Jahre: Vom Abseitsstehen beim Europarat zum Staunen über die Montanunion und die „Römer Verträge“	140
2.3.	Die 1960er und 1970er Jahre: Im Schlepptau der Briten: EFTA und Freihandelsabkommen	140
2.4.	1984-1992: Der EG-Binnenmarktschock und inhaltliche Annäherung Ausbruch aus dem unschweizerischen EWR-Korsett	141
2.5.	1994 bis heute: Der bilaterale Ansatz, oder: „Extrawurst zum Spezialpreis“	143
3.	Eine (Zwischen-)Bilanz	144
4.	Wie nimmt die EU die Schweiz und ihr europapolitisches Verhalten wahr?	145
5.	Szenarien der Schweizpolitik der Europäischen Union	146
	Literatur	149

\* Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines Vortrags bei der AEI-Drei-Länder-Konferenz 2006 „Die Schweiz und Europa“ am 30.6./1.7.2006 in Heidelberg.

Wenn man im Kreise wissenschaftlich und politisch interessierter Zeitgenossen erwähnt, man befasse sich mit dem Thema „Schweizerische Europapolitik“, löst dies bei manchem Zeitgenossen gewisse Irritationen aus, erkennbar an der Gegenfrage, ob es denn so etwas überhaupt gebe. Dass es eine solche schweizerische Europapolitik gleichwohl zu geben scheint, ist im Rahmen dieser Tagung bereits von kompetenter eidgenössischer Seite bestätigt worden und wird durch die Tatsache unterstrichen, dass der Schweizerische Bundesrat im Sommer 2006 einen neuen Europabericht<sup>1</sup> vorgestellt hat.

Allerdings dürfte eine andere Frage noch weit spannender sein – und sie kann unter Umständen ebenfalls und vielleicht noch mehr irritierend sein –, nämlich ob es denn umgekehrt auch eine „Europäische Schweizpolitik“ gibt, speziell und konkret im Sinne einer möglichen *Strategie der EU gegenüber der Eidgenossenschaft*.

### 1. Vorbemerkungen

Mit einigen inhaltlichen Vorbemerkungen soll ein rein deskriptiver Ansatz vermieden werden, um anschließend eine substantielle Analyse vornehmen zu können. Zunächst ist zu fragen, (1.1.) welche Bilder die Schweiz und die EU als Nachbarn voneinander haben, anschließend (1.2.) werden historische, politische und kulturelle Besonderheiten analysiert, die abschließende Vorbemerkung (1.3) behandelt im speziellen den Umgang der Schweizer mit dem benachbarten „Großen Kanton“ (Deutschland).

#### 1.1. Welche Bilder haben die Nachbarn voneinander?

Wahrnehmung von sich selbst und dem anderen (bzw. den anderen) ist wesentlich für die konkrete Gestaltung der Beziehungen. Selbstbild und Fremdbild sind elementare Grundlagen für das Handeln. Dabei ist die Wahrnehmung bzw. das Bild der Schweiz als „irdisches Paradies“ ein durchaus beliebter Topos. Eine solch idealisierende Sicht (auf beiden Seiten!) kann allerdings die Gestaltung der konkreten Beziehungen auf Erden immens behindern.

1 Europabericht 2006, vom 28. Juni 2006, abgedr. in: BBl 2006, S. 6815 (Nr. 35 vom 5. September 2006), abrufbar unter: <[http://www.europa.admin.ch/europapol/off/europa\\_2006/d/europa\\_2006.pdf](http://www.europa.admin.ch/europapol/off/europa_2006/d/europa_2006.pdf)> oder aber unter: <<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/6815.pdf>>. Er steht in der Tradition der europapolitischen Berichte von 1988 (Integrationsbericht), 1990, 1992, 1995 und 1999; vgl. zuletzt: Schweiz – Europäische Union: Integrationsbericht 1999, vom 3. Februar 1999, in: BBl 1999, S. 3935 (im Internet unter: <[http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri\\_1999/d/ri.pdf](http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri_1999/d/ri.pdf)>). Anm.: Alle Weblinks wurden zuletzt am 30.10.2006 abgerufen.

Um Wahrnehmung zu strukturieren, bedarf es zweifellos der Kategorien, der Kriterien und in gewisser Weise sicher auch der Vereinfachung. Auch *Klischees* dienen als Mittel zur Analyse der Wahrnehmung. Hier die „TOP 10“ der Klischees über die Eidgenossenschaft:

*Berge, Kühe, Heidi, Käse,  
Banken, Bankgeheimnis,  
Uhren, Schokolade,  
Wilhelm Tell und Appenzell.*

Sollte etwas fehlen, kann diese Liste auf der nach unten offenen Klischee-Skala sicherlich ohne weiteres verlängert werden. Die Perzeption der Schweiz (*durch* manche Schweizer!) und *auf* die Schweiz (von manchen *Nicht*schweizern!) äußert sich in gelegentlich allzu idealisierender Weise: Die Schweiz als ein von Gott gesegnetes (oder vom Schicksal verschontes) Land, als ein quasi auserwähltes Volk im Garten Eden.<sup>2</sup>

Wer sich die Schweiz und das Schweizbild im Ausland einmal paradigmatisch vor Augen führen möchte, dem sei die Aufzeichnung der Fernsehübertragung von der Verleihung des „Ordens wider den tierischen Ernst“ im Jahr 2002 an den damaligen Schweizer Botschafter *Thomas Borer* empfohlen: Hier werden genau die zitierten Schweiz-Klischees zwar bewusst karikierend auf die Schippe genommen, letztlich aber doch kaum angezweifelt.

Zugespitzt könnte man sagen: Es besteht eine eskalierende Wechselwirkung von Eigen- und Fremdperzeption. Auf gut deutsch heißt das: *Am Schluss glaubt man es selbst*. Ähnliche Phänomene von der Wirkung von Klischees kann man übrigens auch beim Verhältnis EU – Türkei, Deutschland-West – Deutschland-Ost oder USA – Afghanistan beobachten.

Hier nun im Gegenzug einige Bilder und Klischees von der EU und ihren Akteuren. Der Leser möge selbst beurteilen, was in seinen Augen Substanz hat und trifft und was einseitig und verzerrend ist:

*Straßburg, Brüssel, Babylon,  
Beamte, Euroraum und Schengenland,  
Binnenmarkt und außenpolitische Handlungsunfähigkeit,  
Arme Schlucker, Nettzahler und Agrarpolitik.*

2 Der Prototyp einer solchen Betrachtungsweise stammt aus den späten 1940er Jahren vom französischen Soziologen André Siegfried, der nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs geradezu einen Hymnus voller Lobpreisungen über „Die Schweiz“ verfaßte: Vgl. André Siegfried, *La Suisse, démocratie-témoin*, Boudry 1948; dt.: *Die Schweiz. Eine Verwirklichung der Demokratie*, Stuttgart 1949.

## 1.2. Historische, politische und kulturelle Besonderheiten

Mit den oben erwähnten Klischees sind bereits einige vermeintliche bzw. tatsächliche Besonderheiten der Schweiz genannt. Für das akademisch gebildete Publikum darf man anfügen, dass neben diesen TOP-10-Klischees, auch eine zweite, politische Stufe – quasi ein Aufbauwortschatz – existiert:

*Neutralität, Mehrsprachigkeit, Landsgemeinde,  
Direkte Demokratie, Volksinitiative, Referendum,  
Konkordanz, Föderalismus und Kantönligeist,  
Frauenstimmrecht, Milizarmee, Röstigraben...*

Es können an dieser Stelle nur einige kurze Anmerkungen zu zentralen Begriffen gegeben werden.<sup>3</sup>

### 1.2.1. Neutralität als Staatsprinzip

Historisch war die Schweiz seit Jahrhunderten in ihrem Kern eine Republik inmitten von Monarchien, genauer gesagt: von einander bekämpfenden Monarchien. Es gibt tatsächlich historische allegorische Zeichnungen, welche *die Schweiz als Insel in einem stürmischen monarchischen Meer darstellen* (vgl. Abb. 1). Da war es inmitten der tosenden Stürme unbestreitbar sinnvoll, sich auf dem sicheren Eiland gut zu veranzeln, um nicht selbst in die Meereswogen zu geraten.<sup>4</sup>

Das erklärt im Übrigen, warum auch in der Gegenwart ein entscheidender Unterschied zwischen der Schweiz und Österreich besteht. Österreich ist zwar von der Lage und der Größe zweifellos ein mit der Schweiz vergleichbares Land, aber Österreich hat mit dem Vielvölkerstaat der k.u.k. Monarchie eine deutlich andere historische Erfahrung, und man ist sich dieser Erfahrung auch im heutigen Handeln (unbewusst) bewusst.

Seit der Schlacht von Marignano im Jahr 1515 vor den Toren Mailands hat die Eidgenossenschaft von außenpolitischen Abenteuern Abstand genommen und sich auf sich selbst zurückgezogen. Man entschied sich damals zum „Abschied vom Projekt Großmacht“ aus Gründen des Selbsterhalts.<sup>5</sup> Zugespitzt könnte man formulieren: „Modell Eigenbrötler vs. Modell Österreich“.

3 Vgl. dazu näher u.a. Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique Suisse. 4., überarb. Aufl., Zürich 2006; oder: Leonhard Neidhart, Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen, Zürich 2002.

4 Zu anderen allegorischen (Selbst-)Bildnissen vgl. unter anderem <[http://www.musee-suisse.ch/webcollection/de/php/sammlung.php?typ=11&s\\_suche=&highlight=&20jh=&start=272&gesamt=&suchtyp=mix](http://www.musee-suisse.ch/webcollection/de/php/sammlung.php?typ=11&s_suche=&highlight=&20jh=&start=272&gesamt=&suchtyp=mix)>.

5 Vgl. Volker Reinhardt, Geschichte der Schweiz, München 2006, S. 40ff.

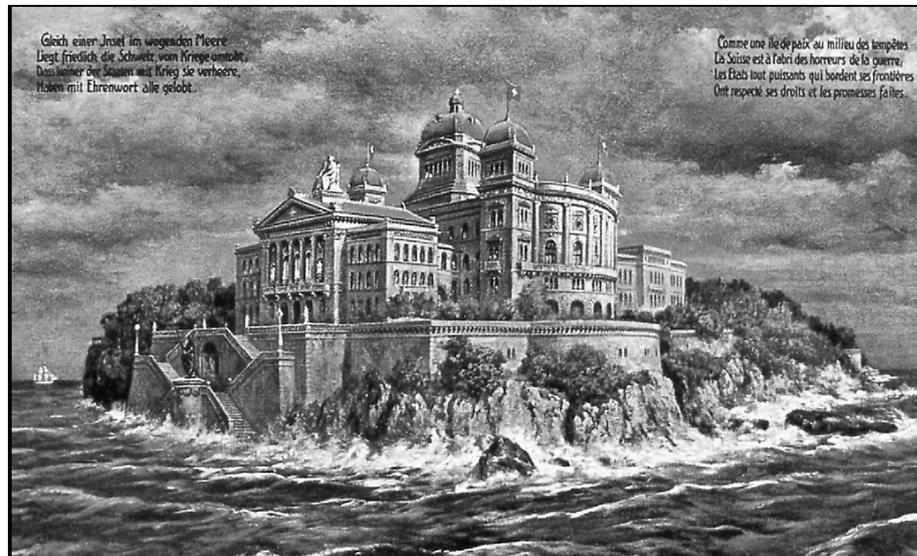


Abb. 1: „Die Schweiz als Friedensinsel“ (1916)

In den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts hat sich jedoch durch die Entstehung von EWG bzw. EG und EU die Situation für die Insel Schweiz mehr und mehr geändert. Um im Bild der erwähnten Karikaturen zu sprechen: Das Meer ist nun nicht mehr stürmisch, aber es besteht für die Schweiz eine andere und vielleicht größere Gefahr: *Das Meer ist inzwischen friedlich, aber der Meeresspiegel steigt!* Der damit verbundene Handlungsdruck erklärt die Unsicherheit, in der sich die Schweiz gegenüber der europäischen Nachbarschaft befindet.

### 1.2.2. Dreieinhalbsprachige Schweiz

Nicht nur der historische Gegensatz einer eidgenössischen Demokratie zu den benachbarten Monarchien hat die Schweiz sich ihrer Besonderheit bewusst werden lassen, sondern auch die Tatsache des mehrsprachigen Landes. Hier besteht im Ausland ebenfalls viel Unwissenheit über die Details:

Die vier Landessprachen sind *nicht*, wie man anhand der touristischen Postkarten leicht vermuten könnte, Deutsch, Französisch, Englisch und Japanisch. Das glauben höchstens Pauschaltouristen.

Allerdings wird die Kenntnis einer zweiten, geschweige denn einer dritten oder gar vierten Landessprache auch in der Schweiz *nicht* mit der Muttermilch aufgesogen.<sup>6</sup> Das Rätoromanische (mit seinen verschiedenen Dialektformen) hat große Überlebensschwierigkeiten. Und im übrigen sind auch im Nationalrat zwischen Deutsch und Französisch Simultandolmetscher notwendig.<sup>7</sup>

Gerade die kulturelle Besonderheit einer dreieinhalbsprachigen Schweiz ist vermutlich ein weiterer, zentraler Grund, warum die Schweizer fast intuitiv vor einer allzu starken Annäherung an die benachbarte EU zurückschrecken.

Eine allfällige EU-Mitgliedschaft könnte gewisse zentrifugale Tendenzen in der Eidgenossenschaft schaffen oder verstärken (Stichwort: Röstigraben, Polenta-graben). Frankreich würde für die Romands in der Westschweiz zusätzlich attraktiv, und das Tessin stünde in der Gefahr, noch stärker zum zersiedelten Hinterland der Agglomeration Mailand zu degenerieren. Gerne wird in diesem Zusammenhang der Landesheilige *Niklaus von der Flüe* zitiert, der schon vor über 500 Jahren mahnte: „Machet den Zaun nicht zu weit.“<sup>8</sup>

### 1.2.3. Direkte Demokratie – Mythos und Realität

Die dritte Besonderheit der Schweiz ist das Verständnis von Demokratie. In Bezug auf England sagte *George Bernhard Shaw* einmal: „Demokratie ist ein Verfahren, das garantiert, dass wir nicht besser regiert werden, als wir es verdienen.“ Diesem ironischen Gedanken kann man vielleicht einen zweiten anfügen und – ebenso augenzwinkernd – folgern: „Durch direkte Demokratie erfahren die Bürger das direkt.“ Man hat dabei schließlich und letztlich, Gott sei es geklagt oder gedankt, keine anderen Instanzen, bei denen man sich später über die Ergebnisse beschweren kann.

Es wird den meisten Nichtschweizern (und vielleicht auch manchen Eidgenossen) vermutlich unbekannt sein, dass die eidgenössische Referendumsdemokratie ein historisch eher junges Produkt der Schweiz ist. Volksabstimmungen hat nicht der legendäre Wilhelm Tell vor 700 Jahren eingeführt. Natürlich gibt es alte Landsgemeinde-Kantone. Aber die vorrevolutionäre Alte Eidgenossenschaft war bis ins 18. Jahrhundert hinein deutlich weniger demokratisch denn ständisch organisiert, es

6 Aktuelle Sprachverteilung: Deutsch 64%, Französisch 19%, Italienisch 8%, Rätoromanisch 0,6%.

7 Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass in einer Demokratie ein Abgeordneter zunächst nur der Vertreter seiner Wähler ist und keine weiteren Voraussetzungen wie Sprachkenntnisse erfüllen muß.

8 Angesichts gelegentlicher isolationistischer Tendenzen griff *Papst Johannes Paul II.* diesen Satz bei seinem Schweizbesuch 1984 auf: „Macht den Zaun nicht zu weit, aber scheut euch nicht, über den Zaun hinauszuschauen, macht euch die Sorgen anderer Völker zu euren eigenen und bietet über Grenzen hinweg eine helfende Hand, und dies auch auf der Ebene eurer staatlichen Organe und Finanzmittel.“ Papst Johannes Paul II., Friedenspredigt im Flüeli am 14. Juni 1984.

gab neben den Landsgemeindekantonen ebenso Orte (Kantone) mit Adel, Patriziern, Zünften. So war beispielsweise der Staat und Kanton Bern über Jahrhunderte ein innerstaatlich überaus zentralistisch organisierter Patrizierort mit Untertanengebieten vom Rhein bis hin zum Genfer See.

Die Volksrechte wurden im 1848 gegründeten Schweizerischen Bundesstaat erst als Kompensation zu den Zentralisierungsbestrebungen der 1870er und 1880er Jahre auf eidgenössischer Ebene ausgeweitet, wobei die kleinen Kantone mit dem Ständemehr einen Ausgleich für den damit verbundenen Kompetenzverlust erhielten.

Heute ist die direkte Demokratie im Bewusstsein der Schweizer Bürger ein traditionelles Gut, das man auch international stolz präsentiert, aber speziell beim Blick von außen auf die Schweiz wird zu wenig thematisiert, inwiefern das eidgenössische Modell der direkten Demokratie denn *tatsächlich* ein Modell für Dritte sein kann, – oder ob nicht z.B. durch die Tatsache der niedrigen Stimmbeteiligung bei Abstimmungen dem möglichen individuellen Partizipationszuwachs ein neues, eklatantes politisches Legitimationsdefizit gegenübersteht.

#### 1.2.4. Der Zwang zur Konkordanz

Ebenso wird in dieser Debatte selten der Zusammenhang von Volksrechten und Konkordanz thematisiert. Der langfristige historische Wandel in der Zusammensetzung des Bundesrates (Regierung) zeigt das überdeutlich.

Die seit Jahrzehnten existierende „übergroße Koalition“ ist letztlich die Konsequenz der umfangreichen Volksrechte. Die tatsächliche politische Opposition sitzt nicht mehr im Parlament, sondern ist das Volk! Um dauerhaft erfolgreich zu sein, müssen, sowohl auf Kantons- wie Bundesebene, Parlamente und Regierungen sich auf breite Mehrheiten stützen können. Insofern ist aus politikwissenschaftlicher Sicht die sogenannte „Zauberformel“ letztlich gar nicht mehr so zauberhaft.<sup>9</sup>

#### 1.2.5. Föderalismus als Prinzip – Vom Staatenbund zum Bundesstaat

Zu den Besonderheiten der Schweiz gehört weiterhin der ausgeprägte Föderalismus. Kernelement schweizerischen Politikverständnisses ist der *bottom-up-Ansatz*. Handeln von unten nach oben, von der Gemeinde über den Kanton zur Bundespolitik, – so sind üblicherweise auch Politikerkarrieren geschnitten. Schweizer Bürger ist man wegen der Bürgerschaft in einer konkreten politischen Gemeinde. Und alles ist „natürlich“ üblicherweise traditionell „von Kanton zu Kanton verschieden“.

9 Vgl. Burkard Steppacher, „Tonartwechsel in der Schweiz: Der Dreiklang von Volksrechten, Konkordanz und erneuerter ‚Zauberformel‘ nach den National- und Ständeratswahlen 2003“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2005, Jg. 36, Heft 2, S. 311-326.

Bemerkenswert sind allerdings in der Eidgenossenschaft trotz aller bundesstaatlichen Strukturen die semantischen Überbleibsel des Staatenbundes: So lautet die französische Bezeichnung der Landesregierung „*Conseil fédéral de la Confédération Suisse*“. Hier besteht gewissermaßen zeichenhaft ein historisch begründetes „Schweben“ zwischen Staatenbund und Bundesstaat.

### 1.3. Der große Kanton (Deutschland) als Nachbar

Die dritte und letzte Vorbemerkung betrifft den Umgang mit dem Nachbarn im Norden. Seit der Lösung der Eidgenossenschaft vom Hl. Römischen Reich Deutscher Nation, zunächst durch den Schwabenkrieg von 1499 (in Deutschland heißt er auch Schweizerkrieg) und dann im Westfälischen Frieden von 1648, versuchen die Eidgenossen den richtigen Abstand vom sogenannten „großen Kanton“ zu finden und zu wahren.

Für Drittstaatler habe ich versucht, ein ähnliches Verhältnis zu finden: Vielleicht lässt sich die Situation der Schweiz zum großen Nachbarn am ehesten mit dem Begriff „Tschechisches Syndrom“ beschreiben. Auch das ambivalente Verhältnis zwischen den USA und Kanada kann zum besseren Verständnis der Situation dienen.

Wie in der Individualpsychologie, so ist auch in der Völkerpsychologie das *Verhältnis zum großen Bruder in der Regel ein problematisches: Bewunderung und Neid wechseln ab mit Furcht und Verachtung*. Komplexbeladenheit, Distanz und große innere Souveränität konkurrieren miteinander. Aber es sei zu aller Trost und zur Mäßigung angemerkt: Dies ist ebenfalls ein zweiseitiges Verhältnis, auch der große Bruder schwankt in seinem Verhältnis zum erfolgreichen Kleinen zwischen den Polen Neid, Überheblichkeit und Linksliegenlassen.

## 2. *Perioden der Beziehungen*

Um im weiteren Verlauf Szenarien über die künftigen Beziehungen der EU zur Schweiz entwickeln zu können, muss zunächst kurz auf den *Status quo* und seine Entstehungsbedingungen eingegangen werden.

Im folgenden werden die Beziehungen Schweiz/Europa bzw. Europa/Schweiz in *fünf Hauptperioden* unterteilen, wobei die erste bewusst einen ausgesprochen langen Zeitraum umfasst:

## 2.1. 1515-1946: Neutralität im Zeitalter konfligierender nationalstaatlicher Nachbarn

Diese erste Periode ist gekennzeichnet von „*Neutralität im Zeitalter konfligierender nationalstaatlicher Nachbarn*“ und umfasst gut 400 Jahre. In der Schweiz ist das die Zeit der Dreizehn Alten Orte, das sogenannte Ancien Régime (1648-1798), der Zusammenbruch der Alten Eidgenossenschaft und die französische Besetzung, die Helvetik, die napoleonische Mediation, die Restauration und Regeneration, die Gründung des Bundesstaates (1848) bis einschließlich der beiden Weltkriege in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Von einzelnen Ausnahmen abgesehen war diese Periode gekennzeichnet vom sogenannten „Stillesitzen“ und gegenseitigem Inruhelassen. Stillesitzen ist der alteidgenössische Begriff für Neutralitätspolitik, was mit Ausnahme der Jahre zwischen französischer Besetzung (1798) und Wiener Kongress (1814/15) auch gelang. Die Schweiz wurde in der Zwischenkriegszeit zwar Mitglied im Völkerbund (1920-1946), allerdings bestand sie dabei ausdrücklich auf der Anerkennung ihrer Neutralität.

Ihren Höhepunkt und Schlusspunkt erfuhr diese Periode durch den und als Reaktion auf den Zweiten Weltkrieg. Ich brauche vor dem hier versammelten Auditorium nicht zu erläutern, dass gerade in den vom Krieg verwüsteten europäischen Staaten die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs letzter und entscheidender Anstoß für die Erkenntnis war, dass es keinesfalls mehr wie bislang weitergehen könne, sondern dass vielmehr ein völliger Neuansatz nötig sei. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die inhaltlich eher vage Zürcher Rede von Winston Churchill (19. September 1946) nur die direkt vom Krieg Betroffenen motivierte, den Weg der Einigung zu gehen (und dies natürlich ohne den Außenstehenden Beobachter Churchill). Auch die vom Krieg verschonten Schweizer fühlten sich davon kaum angesprochen.

Für die Schweizer war – trotz aller krisenhaften Bedrängnis – das scheinbare Ergebnis der Kriegsjahre die Erkenntnis, dass die Schweiz wiederum ein verschontes Paradies war. Überdeutlich wurde das noch einmal Ende der 1980er Jahre bei den sogenannten „Diamant-Feiern“ 1989 anlässlich „50 Jahre Kriegsbeginn und Mobilmachung“. Die Schweiz war bemerkenswerterweise das einzige europäische Land, das nicht das Ende des Zweiten Weltkriegs feierte, sondern nur des Kriegsbeginns gedachte.

Das Resümee dieser, aus EU-Sicht durchaus „vorgeschichtlichen“ Periode, heißt für die Schweiz: „*Was vierhundert Jahre gut gegangen ist, das geht auch künftig gut...*“ Ein beachtlicher Teil der Stimmbürger sieht das auch heute noch so. Seitens der europäischen Nachbarn wurde die Schweiz in dieser Periode mit Ausnahme der erwähnten Zeit der Französischen Revolution als neutraler Nachbar entweder akzeptiert, oder toleriert oder ggf. als ein solch Neutraler auch benützt.

## 2.2. Die 1950er Jahre: Vom Abseitsstehen beim Europarat zum Staunen über die Montanunion und die „Römer Verträge“

Diese zweite Periode ist deutlich kürzer. In Westeuropa beginnt sie mit der Reaktion auf den ersten Frost des Kalten Krieges, mit der Gründung der OEEC, schließlich der Gründung des Europarates und dem Schuman-Plan.

Während die westeuropäischen Staaten dabei erste neue Kooperationsformen ausprobierten, zog sich die Schweiz auf ihre bewährte neutrale Position zurück. Nur bei der OEEC, der Vorgängerorganisation der OECD, wurde die Schweiz Gründungsmitglied, die anderweitigen Kooperations- und Integrationsversuche der Westeuropäer beobachtete man eher mit Neugier und insbesondere mit Skepsis.

Ein Mitmachen bei der Montanunion und bei den (im Schweizer Jargon) „Römer Verträgen“ kam nicht in Frage, war hierbei doch ein partieller Souveränitätsverzicht erforderlich. Das aber war dem schweizerischen Verständnis nach zu viel verlangt. Allenfalls ein Konsultationsabkommen war wünschenswert.<sup>10</sup> Interessanterweise war die Schweiz (was heute viele nicht wissen!) auch *nicht* bereit, im Jahr 1949 als Gründungsmitglied dem Straßburger Europarat beizutreten. Der Europarat hatte ja anfänglich einen sehr politischen Ansatz. Erst 1963, als der erste Elan des Europarates schon lange verflogen war, wurde die Schweiz das 17. Mitglied des Europarates.<sup>11</sup>

## 2.3. Die 1960er und 1970er Jahre: Im Schlepptau der Briten: EFTA und Freihandelsabkommen

Die dritte Periode beginnt als Reaktion auf das Projekt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Wirtschafts- und handelspolitische Erleichterungen ohne weitergehende politische Verpflichtungen, das war das Hauptziel, auch und gerade der Schweiz. Im Gefolge der Briten und zusammen mit den Schweden war die Schweiz schon 1956/57 einer der Hauptinteressierten an der Gründung einer „Großen Europäischen Freihandelszone.“

Das Projekt einer großen Freihandelszone (so der Vorschlag des sog. Maudling-Komitees) scheiterte aber bekanntlich 1958, weil sich die sechs Gründerstaaten der Gemeinschaft nicht „wie ein Stück Zucker in einem atlantischen Tee“ auflösen wollten (so die Formulierung der EWG-Gründer). Großbritannien gründete daher 1960 (zusammen mit den Skandinaviern, der Schweiz, Österreich und Portugal) hilfswei-

10 Vgl. u.a. Konsultationsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (7. Mai 1956), abgedr. in: Amtsblatt Nr. 7 vom 21.2.1957, S. 85-87, bzw. BBl 1956 II 372.

11 Beitrittsdatum: 6. Mai 1963. Mittlerweile hat die Schweiz 104 der rund 200 Europaratskonventionen unterzeichnet und ratifiziert. Die Europäische Menschenrechtskonvention hat die Schweiz z.B. im Jahr 1974 ratifiziert.

se die Europäische Freihandelszone (EFTA), alle waren mit dieser Hilfslösung aber nur sehr bedingt glücklich. Europa war jetzt nicht nur zwischen Ost und West geteilt, sondern auch im Westen in zwei Organisationen aufgespalten.<sup>12</sup>

1961 stellte die Schweiz ein Assoziationsgesuch bei der EWG, parallel zum britischen EWG-Beitrittsesuch. Nach dem Scheitern des britischen Projekts kehrte die Schweiz allerdings zum Ansatz der bilateralen, sektoriellen Annäherung zurück.

Erst 1972 gelang schließlich der Abschluss eines Freihandelsabkommens anlässlich des Überwechselns von Großbritannien und Dänemark zur EG, so dass damals nun – mit über 15 Jahren Verspätung – zwischen der erweiterten Neuner-EG und den sieben verbleibenden EFTA-Staaten eine „große Freihandelszone“ geschaffen wurde.

Eine neue Stufe war erreicht und die Schweiz war (zunächst) zufrieden. Das Freihandelsabkommen ist bis heute einer der tragenden Pfeiler der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen.<sup>13</sup> Man bekam zwar keine Mitsprache an EG-internen Entscheidungsprozessen, es gelang aber eine Vereinbarung über die Beseitigung aller Industriezölle im Handel mit der EG innerhalb von 12 Jahren. Ungeklärt blieben jedoch alle über den Freihandel hinausgehenden Bereiche, wie z.B. Forschung und Technik, Umweltschutz, oder technische Normen.

Vor dem Hintergrund der Beseitigung der letzten mengenmäßigen Beschränkungen fand im April 1984 in Luxemburg ein gemeinsames Ministertreffen zwischen EG und EFTA statt. Bei dieser ersten gemeinsamen Ministertagung beschloss man, die bestehende Kooperation fortzusetzen und auf Basis eines neuen, multilateralen Dialoges den sogenannten „Luxemburg-Prozess“ zu etablieren. In diesem Zusammenhang wurde übrigens erstmals vom Konzept eines dynamischen Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) gesprochen, der einen Ausbau des Freihandels in Europa gewährleisten sollte.

#### 2.4. 1984-1992: Der EG-Binnenmarktschock und inhaltliche Annäherung.

##### Ausbruch aus dem unschweizerischen EWR-Korsett

Die Binnenmarktpläne der EG Mitte der 1980er Jahre nahm man in der Schweiz zunächst ohne besondere Erwartungen wahr. Nach der jahreslangen Stagnation der EG hörte man die frohe Kunde über die „vier Freiheiten“ des EG-Binnenmarktes wohl, allein es fehlte der Glaube. Man hatte von früheren Kommissionspräsidenten vielerlei gehört, aber wenig Konkretes in der EG gesehen. So hieß die Devise zunächst „Beobachten und abwarten“. Gleichzeitig versuchte die Schweiz aber – wie die üb-

12 Die EFTA wurde von Kritikern als „club of losers“ oder als amputierte Schwester der OEEC gesehen. Seitens der Briten, Norweger und Dänen wurde daher schon 1961 ein Beitritt zur EWG erwogen. Und die drei Neutralen – Schweden, Schweiz und Österreich – plädieren im Dezember 1961 für eine Assoziierung bei der EG.

13 Das Freihandelsabkommen wurde im Dezember 1972 im eidgenössischen Referendum mit 72,5% Ja-Stimmen angenommen.

rigen EFTA-Staaten auch – der EG nahezubringen, dass man gerne an deren Binnenmarktplänen irgendwie teilhaben wolle, und dies am besten gratis. Es galt, die Gelegenheit am Schopf zu packen – bzw. „die europäische Kuh am Schwanz“.

Nach und nach, spätestens seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (1987), wurde das Projekt „EG-Binnenmarkt“ immer aktueller, immer dringlicher, und aus Sicht der Schweiz immer bedrohlicher. Die alte EWG war dabei, sich spürbar zu verändern: Sie war kein schwacher Club mehr, sie wurde zu einem ernstzunehmenden Akteur. Für die Schweiz ging es zugleich um die eigene Europatauglichkeit. Es musste eine Antwort auf die EG-Binnenmarktpläne gefunden werden, und dies bei durchaus heterogenen Wünschen der Schweizer Akteure und ihrer Verbände:

- Die *außenwirtschaftlich* orientierten Branchen (insb. Chemie, Maschinenbau, Banken, Versicherungen etc.) sprachen sich für ein möglichst enges Verhältnis zur reformierten EG aus;
- die eher *binnenwirtschaftlichen* Branchen (u.a. Landwirtschaft, Gewerbe, aber auch manche Gewerkschaften) sprachen sich eher für Heimatschutz aus.

So war das Land intern nicht nur politisch-kulturell, sondern auch ökonomisch erkennbar gespalten. Der für Europafragen zuständige Spitzenbeamte in der Bundesverwaltung, der damalige Leiter des Integrationsbüros, Staatssekretär *Franz A. Blankart*, fasste die Aufgabe der Schweiz angesichts des EG-Binnenmarkt-Projekts 1986 in folgende Formel: „*Wir müssen beitriffähig werden, um nicht beitreten zu müssen.*“ Auf der Basis dieses sogenannten „*Blankart’schen Europa-Paradoxons*“ versuchte die Schweiz, sich mit der neuen Situation zu arrangieren.<sup>14</sup>

1989 kam dann der Schock: Angesichts des stockenden „Luxemburg-Prozesses“ schlug im Januar 1989 EG-Kommissionspräsident Jacques Delors vor dem Europaparlament ein neues, multilaterales Modell der Zusammenarbeit vor: Die Schaffung eines institutionalisierten *Europäischen Wirtschaftsraums (EWR)*, bei dem die EFTA-Staaten als Gruppe der EG gegenüberreten und mit einer Stimme sprechen sollten.

Dieser Vorschlag *Delors’* kam so unerwartet, dass es eine erhebliche Weile dauerte, bis man sich auch in der Schweiz der damit verbundenen Folgen bewusst wurde und das eigene Handeln entsprechend koordinierte. Politisch war das Vorgehen insofern schwierig, weil die EG den EWR als sogenanntes „Zwei-Pfeiler-Modell“ vorgeschlagen hatte. Der EWR war die Abkehr der EG vom klassischen bilateralen Ansatz gegenüber den einzelnen EFTA-Staaten.

14 Vgl. Franz A. Blankart, *Erwägungen zur Europapolitik der Schweiz*, Vortrag vor der Europa-Union Schweiz am 13.12.1986 in Luzern, Sonderdruck, Bern 1987. Die Rede wurde anlässlich der 40-Jahr-Feier der Hertensteiner Konferenz gehalten. Zur politischen Einordnung der „Blankart-Rede“ vgl. Burkard Steppacher, *Schritte zur Europäisierung der Schweiz*, Frankfurt/Bern 1992, S. 106-112.

Dieser EWR-Ansatz war aus eidgenössischer Sicht ausgesprochen suboptimal, da er die Schweizer gezwungen hätte, zweimal Kompromisse in Verhandlungen zu schließen: zunächst mit den EFTA-Partnern – und anschließend als „EFTA-Pfeiler“ in den Verhandlungen mit der EG. Aber umgekehrt hatte man in der EG auch wenig Lust, den reichen kleinen EFTA-Staaten gratis den Weg in den Binnenmarkt zu öffnen. Aus EG-Sicht wurde dieser Ansatz in der Folgezeit immer richtiger: Schließlich standen ab 1990, nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Staatenwelt neue, größere Herausforderungen vor der Tür.

Angesichts der Konstruktion des EWR, bei der nur Mitsprachemöglichkeit, aber keine Mitentscheidungsrechte bei der EU eingeräumt wurden, begannen die EFTA-Mitglieder Österreich, Schweden und Finnland im Zusammenhang mit den EWR-Verhandlungen immer stärker die Beitrittsoption als mittelfristige Ergänzung zu diskutieren. Der EWR war somit erkennbar eher ein Transitorium als eine Dauerlösung, – und die Blankart-Formel erschien im Lauf der Zeit immer fragwürdiger. Zumindest zeigte sich der EWR eher als eine mögliche Rutschbahn hin zum EG-Beitritt.

Auch der Bundesrat trat im Oktober 1991 die Flucht nach vorne an und erklärte – für viele ziemlich überraschend – den EG-Beitritt als neues Ziel der Schweizer Integrationspolitik. Im Mai 1992 wurde in Brüssel ein Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG eingereicht. Innenpolitisch war das hoch umstritten, aber auch in der EU und bei den mittel- und osteuropäischen Staaten war Skepsis vorhanden. Wollte hier jemand auf dem Standstreifen überholen?

Angesichts der nun klar formulierten Beitrittsperspektive geriet der EWR in der Folge in der Schweiz immer stärker in den Schraubstock zwischen Distanzbefürwortern und Beitrittsbefürwortern. Er bot gleichzeitig den einen zu viel und den anderen zu wenig. Nach einem langen und heftigen Abstimmungskampf scheiterte das EWR-Abkommen am 6. Dezember 1992 in der Volksabstimmung – sowohl im Volksmehr (50,3% Nein-Stimmen) wie im Ständemehr – bei einer Rekordbeteiligung von 78,7 Prozent.<sup>15</sup>

## 2.5. 1994 bis heute: Der bilaterale Ansatz, oder: „Extrawurst zum Spezialpreis“

Nach dem Scheitern des EWR-Abkommens bestand für eine kurze Zeit zunächst eine gewisse Schockstarre. Man suchte eine Neuorientierung. Welche Optionen standen der Schweiz jetzt noch zur Verfügung, zwischen den Extremen „Isolation“ und „Beitritt“? Letzterer war ja nun erst einmal völlig indiskutabel.

15 Burkard Steppacher, „Stabilität und tektonische Verschiebungen in der Schweiz. Eidgenössische Wahlen im Schatten Europas“, in: KAS-Auslandsinformationen, 11. Jg., Nr. 12/1995, S. 102-112.

Zunächst legte die Schweiz im Jahr 1993 innenpolitisch das sogenannte „Swiss-lex“-Programm auf, dessen Inhalt in der autonomen Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an die EU-Standards bestand. Damit die Eidgenossenschaft aber nicht der Gefahr selbstgewählter Satellisierung erlag, regte der Bundesrat bereits im Februar 1993 bei der Europäischen Union die Aufnahme von bilateralen Verhandlungen an.

Von 1994 bis 1998 handelte die Schweiz mit der EU ein umfangreiches Paket bilateraler Abkommen (*Bilaterale I*) aus: Die Themen waren dabei Personenverkehr (Personenfreizügigkeit), Landverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft, Technische Handelshemmnisse (Normen), Öffentliches Beschaffungswesen (Submissionen) und Forschung.<sup>16</sup>

Dass dies noch nicht das Ende der Fahnenstange war, zeigt das Paket der *Bilateralen II*: Das erste Paket war kaum in Kraft getreten, da starteten 2002 bereits die Verhandlungen über ein zweites bilaterales Vertragsbündel. Erneut trafen dabei verschiedene Interessen von EU und Schweiz zusammen: Die EU hatte ein besonderes Interesse an Vereinbarungen zur Zinsbesteuerung und zur Betrugsbekämpfung; die Schweiz bekundete ihr Interesse an einer Teilnahme am Schengenraum. So erreichte die Eidgenossenschaft erneut eine Speziallösung, gemäß der Schweizer Redewendung „Gibst du mir die Wurst, lösche ich dir den Durst“.

Wie war das möglich? Warum wich die Europäische Union hier von ihrem üblichen „Alles-oder-nichts“-Ansatz ab? Welche Gründe gibt es für diese spezielle „privilegierte Partnerschaft“ der Schweiz zur EU? Welche Konzeption der EU steht hinter diesem Vorgehen?

### 3. Eine (Zwischen-)Bilanz

Sowohl die schweizerische Europapolitik als auch die Schweizpolitik der Europäischen Union seit Mitte der 1990er Jahre können vielleicht am besten mit dem Begriff „*Pragmatischer Bilateralismus*“ beschrieben werden.

Das schweizerische Handeln bewegt sich zwischen den bereits erwähnten Extrempositionen „EU-Beitritt“ und „Isolation“. Für die Schweiz sind die Beziehungen zur EU ein ausgesprochen wichtiges Thema: Allein aus ökonomischen Gründen ist ein gutes Verhältnis zur EU für den kleinen Binnenstaat Schweiz geradezu überlebenswichtig. Ein Beitritt kommt jedoch aus den erwähnten politischen und verfassungsrechtlichen Gründen auf längere Frist nicht in Frage. Durch konsequentes Fordern von Einzellösungen auf dem pragmatischen Weg und dem Schnüren von bilateralen Verhandlungspaketen mit der EU gelingt der Schweiz seit Mitte der 1990er Jahre ein Aushandeln von Lösungen unterhalb des EU-Beitritts.

16 Vgl. Burkard Steppacher, „Schweiz – EU“, in: Wolfgang W. Mickel/Jan M. Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 3. überarb. u. erweit. Aufl., Stuttgart, Baden-Baden 2005, S. 657-660.

Aber damit sind wir beim nächsten Punkt: Warum gelingt das der Schweiz? Warum waren z.B. Großbritannien oder Polen nicht ähnlich erfolgreich? Eine mögliche Erklärung für diese spezielle Situation ergibt sich unter Umständen aus der Beantwortung der folgenden Frage:

#### 4. *Wie nimmt die EU die Schweiz und ihr europapolitisches Verhalten wahr?*

Für die EU ist die Schweiz in der Regel ein „Nicht-Thema“. In der politischen Wahrnehmung der meisten EU-Akteure spielt die Schweiz *de facto* keine Rolle. Man weiß, das ist ein Land voller Sonderfälle, die einen aber nicht betreffen müssen. Das Land ist reich, das Land ist klein, das Land ist schön, aber es ist aus EU-Sicht nicht wirklich wichtig.

In der Praxis heißt das: Wenn in der EU eine politische Entscheidung ansteht, sei es in der EU-15, sei es in der EU-25, denken die EU-Akteure in der Regel an alles, aber nicht an die Schweiz. Das ist so in der Kommission, das ist so im Rat, das ist so im Europäischen Parlament. Es gibt nur wenige Ausnahmen: Vielleicht versucht ein baden-württembergischer, vielleicht ein lombardischer Europaabgeordneter, ggf. einer der Schweiz-Nachbarn im Rat, oder auch ein aufmerksamer EU-Beamter das Gespräch auf die Schweiz zu bringen. Aber das reicht meist nicht. Die Schweiz ist trotz geographisch zentraler Lage in politischer Hinsicht für die EU eher ein Randthema, für das sich allenfalls helvetologische Spezialisten interessieren.

Umgekehrt allerdings betreibt die Schweiz intensives Lobbying für ihre Interessen bei der EU und in deren Mitgliedstaaten, sei es die offizielle Schweiz (insb. Bund und Kantone), sei es die Wirtschaft, dies über die Verbandsebene oder direkt seitens großer Unternehmen. Es besteht (seit 1959) eine überaus effiziente offizielle Vertretung der Eidgenossenschaft bei der EG/EU in Brüssel (*Schweizerische Mission bei der Europäischen Gemeinschaften*), und ein ebenso effizientes Wirken über die Botschaften und Konsulate in den EU-Mitgliedstaaten. Die EU ihrerseits hat interessanterweise erst im Jahr 2006 konkrete Schritte zur Eröffnung einer offiziellen Delegation in Bern eingeleitet.<sup>17</sup>

Die Europäische Union hat, anders als z.B. mit Russland, hinsichtlich der Schweiz auch keine speziell formulierte „Schweizstrategie“. Zum einen gibt es ja immer noch die EWR-Option, zum anderen ist die Schweiz unverändert ein „Beitrittskandidat“, auch wenn sich hier derzeit gar nichts tut, weil das Beitrittsgesuch seit Jahren „schubladiert“ ist. Mit diesem Ansatz hat sich die Europäische Union selbst auf eine passive Position festgelegt. Bewegung in die Landschaft kommt nur, wenn die Schweiz ein Anliegen hat und etwas erreichen will. So war das schon 1972

<sup>17</sup> Vgl. Europäische Kommission (IP/06/1328, vom 6.10.2006), „Erster Leiter der Kommissionsdelegation (Botschafter) in der Schweiz“, im Internet abrufbar unter: <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1328&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

mit dem Freihandelsabkommen, so war das Anfang der 1990er Jahre mit dem EWR, der eine Reaktion auf die EFTA-Forderungen hinsichtlich einer Teilnahme am EG-Binnenmarkt war, und so war das mit den Bilateralen Vereinbarungen Mitte der 1990er Jahre.

Die Schweiz ist für die EU zu klein – und die EU ist intern (insbesondere im Rat) zu heterogen, als dass sich die 25 Mitgliedstaaten auf eine strategische Position gegenüber der Eidgenossenschaft einigen könnten, zumal ja auch kein dringender Bedarf erkennbar ist. Daher wartet man in der EU lieber ab und konzentriert sich statt dessen auf Palästina, die ASEAN-Staaten oder die Transatlantischen Beziehungen.

##### 5. Szenarien der Schweizpolitik der Europäischen Union

Was sind nun mögliche Szenarien der Schweizpolitik der EU? Angesichts der beschriebenen Akteurskonstellation ergeben sich mehrere Optionen, wobei nach Zeithorizont differenziert werden kann:

- Kurzfristig, d.h. auf 12 Monate sind keinerlei Veränderungen zu erwarten, es sei denn die Kohäsionsmilliarde scheitert im Referendum am 26. November 2006;<sup>18</sup>
- mittelfristiges Handeln wäre auf einen Zeitraum von ein bis maximal zwei Legislaturperioden ausgerichtet: Aus Schweizer Sicht wären das die Jahre 2003-2007 plus die kommende, 48. Legislaturperiode 2007-2011, aus EU-Sicht die Amtszeit der Kommission *Barroso* bzw. bis zur nächsten EP-Wahl.
- langfristige Voraussagen sind erschwert zu treffen, weil sich die beiden Akteure politisch kontinuierlich bewegen. Hier haben wir es insofern mit zwei „moving targets“ zu tun. Zunächst sei angenommen, dass sich die EU strukturell nicht verändert.

Das wahrscheinliche Szenario wäre dann:

a) *Fortsetzung des Status quo*, d.h. Fortsetzung des „pragmatischen Bilateralismus“. Dazu gehört die prinzipielle Möglichkeit, im Rahmen eines „*Status quo plus*“ die Beziehungen thematisch auszuweiten, wenn auf beiden Seiten zusätzliche Themen gefunden werden, die man dann einfach zu einer weiteren Paketlösung („package deal“) zwischen der Schweiz und der EU schnüren könnte.

Auch wenn heute auf EU-Seite von einzelnen Akteuren steif und fest erklärt wird, das „Ende der Fahnenstange“ sei erreicht, ist es angesichts der beschriebenen asymmetrischen Akteurkonstellation doch weitaus wahrscheinlicher, dass die Europäische Union möglichen Wünschen nach einem „*Status quo plus*“ nachgeben wird.

18 Nachtrag: Die Schweizer Stimmbürger haben das „Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas“ am 26. November 2006 mit einer Mehrheit von 53,4 % angenommen.

Offiziell kann man sich gegenwärtig in der EU kein „Rahmenabkommen“ mit der Schweiz vorstellen, allerdings ist es eine durchaus realistische Option, dass dieses Thema über kurz oder lang eine solche Dynamik bekommen könnte, dass die gegenwärtig rund 30 Abkommen, die in verschiedenen gemischten Ausschüssen behandelt werden, mit einer Dachkonstruktion gebündelt und z.B. mit einem ergänzenden institutionalisierten „politischen Dialog“ garniert werden. Denn seitens der EU will man ja erklärterweise gegenüber der Schweiz die Beziehungen vertiefen und Beitritts Hindernisse überwinden:

„Unsere Partnerschaft mit der Schweiz geht weit über gemeinsame Landesgrenzen hinaus: Sie baut auf gemeinsamen Werten und Interessen auf. Unsere vielen gemeinsamen Tätigkeiten und Übereinkommen in Bereichen, die von den Steuersystemen bis zur Fusionsenergie reichen, haben den Bürgern der Schweiz und der EU gleichermaßen Vorteile gebracht. Die erfolgte Ernennung ist Zeichen unseres Engagements für eine noch intensivere Zusammenarbeit mit der Schweiz, von der beide Seiten profitieren. (...) Ich hoffe, die Beziehungen zu unserem nächsten Nachbarn werden (...) immer stärker und fruchtbarer“<sup>19</sup>

so das zuständige Kommissionsmitglied *Benita Ferrero-Waldner* im Jahr 2006. Dabei ergibt sich eine paradoxe Situation: Je mehr die EU der Schweiz bilaterale Zugeständnisse macht, desto geringer wird für die Schweiz die Notwendigkeit eines EU-Beitritts. Durch die indirekte und teilweise Teilhabe an einzelnen Integrationsmechanismen partizipiert die Schweiz (und die Schweizer) an der Europäischen Union, ohne Mitglied zu sein.

*b) Neuer Kurs:* Das nächste Szenario setzt voraus, die Schweiz und die EU würden ihre derzeitige Linie verlassen und ihr Verhalten ändern. Konkreter Fall: Ein Teilaspekt der Bilateralen würde in der Schweiz scheitern, wie z.B. die umstrittene Kohäsionsmilliarde, mit der die Schweiz als gewisse Gegenleistung für die erhaltene Freizügigkeit in der erweiterten EU verschiedene strukturpolitische Projekte in den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten unterstützen will. Bei der Ablehnung einer solchen Vereinbarung im Referendum wäre das Freizügigkeitsabkommen gefährdet. In diesem Fall wäre es an der EU, von der Schweiz zu fordern, Farbe zu bekennen.

Dies würde sicherlich eine Krise bedeuten, aber – siehe das EWR-Nein der Schweiz im Jahr 1992 – die Beziehungen insgesamt würden dadurch mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht gefährdet. Eine Isolation der Schweiz erscheint nahezu ausgeschlossen, weil die Schweiz auch bei entfernteren EU-Akteuren einen Vertrauensbonus genießt.

19 Abruflbar unter <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1328&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>>.

c) *Erneutes Beitrittsszenario*: Ein Wiederauflebenlassen des Schweizerischen EU-Beitrittsgesuchs von 1992 könnte die Beziehungen im Ergebnis strukturell deutlich vereinfachen. Allerdings ist es angesichts der kontinuierlichen EU-Zugeständnisse zumindest mittelfristig eher unwahrscheinlich, dass die Schweiz die politische Notwendigkeit für einen EU-Beitritt sieht. So können zum einen die oben genannten innenpolitischen Besonderheiten gewahrt werden, zum anderen kann die Schweiz gelassen abwarten, wie sich die EU institutionell reformiert.

d) *Rückzugsszenario*: Selbst bei einem Rückzug des Beitrittsgesuchs wären die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU nur kurzfristig belastet. Eine Entwicklungsoption würde zwar wegfallen, aber der Status quo könnte anders fortgeführt werden. Die Europäische Union kann mit dem selbsterklärten Sonderfall Schweiz durchaus leben. Der Preis für das helvetische Abseitsstehen ist moderat und für beide Seiten akzeptabel. Daher dürfte sowohl auf mittlere wie auf lange Frist keine Notwendigkeit zur Reaktivierung des Beitrittsgesuchs zu erwarten sein.

## Literatur

- Altwegg, Jürg: Ach, du liebe Schweiz. Essays zur Lage der Nation, Zürich 2002.
- Altwegg, Jürg / Roger de Weck (Hrsg.): Kuhschweizer und Sauschwaben. Schweizer, Deutsche und ihre Hassliebe, Zürich 2002.
- Epiney, Astrid / Siegwart, Karine / Cottier, Michael / Refaeil, Nora: Schweizerische Demokratie und Europäische Union, Bern 1998.
- EU-Kommission und Schweiz: unter <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/switzerland/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/switzerland/intro/index.htm)>.
- Integrationsbüro EDA/EVD (Schweiz): unter <<http://www.europa.admin.ch/d/index.htm>>.
- Klöti, Ulrich / Knoepfel, Peter / Kriesi, Hanspeter / Linder, Wolf / Papadopoulos, Yannis / Pascal Sciarini (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse, 4., überarb. Aufl., Zürich 2006.
- Kreis, Georg: „Die schweizerische Europapolitik aus der Sicht des Historikers“, in: ders., Vorgeschieden zur Gegenwart. Ausgewählte Aufsätze, Bd. 3, Basel 2005.
- Kux, Stephan: Die Schweiz, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration, 1998/99, Bonn 1999.
- Linder, Wolf: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 2. Aufl., Zürich 2005.
- Neidhart, Leonhard: Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen, Zürich 2002.
- Schwok, René / Bloetzer, Stephan: „Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen“, in: integration, 3 (2005), S. 201-216.
- Steppacher, Burkard: „Ist die Schweiz ‚eurokompatibel‘? Historische Erfahrungen, Politik und kollektives Bewußtsein“, in: Die Politische Meinung. Monatsschrift zu Fragen der Zeit, Nr. 386, Januar 2002, S. 73-78.
- Steppacher, Burkard: „Tonartwechsel in der Schweiz: Der Dreiklang von Volksrechten, Konkordanz und erneuerter ‚Zauberformel‘“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 36. Jg., H. 2/2005, S. 311-326.
- Steppacher, Burkard: Schweiz – EU, in: Wolfgang W. Mickel / Jan Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 3. Aufl., Stuttgart, Baden-Baden 2005, S. 657-660.
- Wuffli, Heinz R.: „Vom Kult des Sonderfalls“, in: Schweizer Monatshefte, Zürich 1985, S. 759-69.



## Teil 2: Einzelfragen des bilateralen Verhältnisses



## L'Accord CH-UE sur la libre circulation des personnes et l'ordre juridique suisse

*Christine Kaddous\**

### *I. Introduction*

Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne de 1999 et de 2004 constituent un approfondissement de la politique suisse d'intégration européenne<sup>1</sup>. La première série d'accords porte sur sept domaines<sup>2</sup> : la libre circulation des personnes, le transport aérien, le transport terrestre, la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation, les marchés publics, l'agriculture ainsi que la coopération scientifique et technologique. La deuxième série a trait à neuf autres domaines<sup>3</sup> : les produits agricoles transformés, la statistique, les pensions, l'environnement, les programmes MEDIA, la coopération dans les domaines de Schengen et Dublin, la lutte contre la fraude, la fiscalité de l'épargne ainsi que l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse. L'ensemble de ces accords est le résultat du choix opéré par la Suisse de s'engager sur la voie bilatérale suite au rejet de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) en 1992. Les accords de 2004, par rapport à ceux de 1999, ont permis d'étendre le cadre conventionnel des relations entre la Suisse et l'Union européenne au-delà des aspects purement économiques en couvrant des domaines tels que la sécurité intérieure, l'asile, l'environnement, la statistique et la culture<sup>4</sup>.

L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), qui est un accord de 1999, pose des défis importants aux autorités administratives et judiciaires chargées de l'appliquer<sup>5</sup>. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002, son application a été étendue de-

\* Cet article reprend les points de vue exprimés, sous une forme légèrement modifiée, dans une contribution parue dans les *Mélanges en l'honneur de Roland Bieber*, 2007.

1 Les accords bilatéraux de 1999 sont en vigueur depuis le 1er juin 2002 alors que pour ceux de 2004, certains sont en vigueur, d'autres pas encore. Les accords d'association de la Suisse à Schengen et à Dublin ainsi que l'accord de lutte contre la fraude sont en cours de ratification du côté de l'Union européenne.

2 Voir le Message du Conseil fédéral du 23 juin 1999, FF 1999 5540-6398. Les accords sont aussi publiés au JO L 114, du 30 avril 2002, 1-480.

3 Voir le Message du Conseil fédéral du 1er octobre 2004, FF 2004 5593-5924.

4 La Suisse et l'Union européenne sont aujourd'hui sur le point de lancer des négociations dans le domaine de l'électricité ; la voie bilatérale continue donc à être utilisée.

5 Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, RS 0.142.112.681, JO L 114, du 30 avril 2002, 73-90.

puis le 1<sup>er</sup> avril 2006 aux Etats qui ont adhéré à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004<sup>6</sup>. Il s'agit d'un accord de libéralisation fondé sur le principe de l'équivalence des législations des parties, par lequel les parties contractantes s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour appliquer dans leurs relations des droits et des obligations équivalant à ceux contenus dans les actes communautaires auxquels l'ALCP fait référence.

Dans le cadre de cette contribution, nous exposerons, dans un premier temps, le contenu essentiel de l'ALCP (II). Nous traiterons, dans un deuxième temps, de la structure, du cadre institutionnel et de certaines règles générales de l'ALCP (III), puis nous examinerons les principes régissant le statut de l'ALCP dans l'ordre juridique suisse (IV). Nous aborderons enfin l'ALCP dans la pratique (V) avant d'envisager des conclusions en la matière (VI).

## *II. Contenu essentiel de l'ALCP*

L'ALCP a pour objectif de reconnaître aux ressortissants suisses et aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne un droit d'entrée, de séjour, d'accès à une activité économique salariée, d'établissement en tant qu'indépendant, ainsi qu'un droit de demeurer sur le territoire des parties contractantes (article 1, lettre a). Il facilite la prestation de services et libéralise celle de courte durée, qui ne dépasse pas 90 jours par an (article 1, lettre b). Il garantit également un droit d'entrée et de séjour aux personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative dans le pays d'accueil (article 1, lettre c). Il prévoit enfin d'accorder les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux nationaux (article 1, lettre d). Tous ces droits sont fondés sur le principe de non-discrimination en raison de la nationalité (article 2). Toutefois, une des caractéristiques essentielles de l'ALCP est qu'il ne libéralise la circulation des personnes que de manière progressive, par étapes, sur une période de douze ans (article 10)<sup>7</sup>. L'extension de l'ALCP aux nouveaux Etats membres de

6 Voir le protocole d'extension, signé le 26 octobre 2006, RO 2006 995, JO L 89, du 28 mars 2006, 30-44. L'ALCP a été étendu à la République tchèque, la République d'Estonie, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Malte, la République de Pologne, la République de Slovénie et à la République slovaque.

7 L'ALCP opère une distinction importante entre le droit d'entrée sur le territoire d'une partie contractante et le droit de séjour et d'accès à une activité économique. S'agissant du droit d'entrée (article 3 ALCP et article 1 de l'annexe I), les parties contractantes admettent sur leur territoire les ressortissants des autres parties contractantes sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. En revanche, s'agissant de l'accès à une activité économique (articles 4 et 10 ALCP), la Suisse peut, pendant cinq ans dès l'entrée en vigueur de l'ALCP, maintenir des limites quantitatives pour les séjours d'une durée supérieure

l'Union européenne a impliqué de nouvelles mesures transitoires introduites à l'article 10 ALCP<sup>8</sup>.

L'accord prévoit en outre la coordination des systèmes de sécurité sociale (article 8 et annexe II)<sup>9</sup> et reprend les principes en vigueur dans l'Union européenne en matière de reconnaissance des diplômes afin de faciliter aux ressortissants suisses et aux ressortissants communautaires l'accès aux activités salariées ou indépendantes et leur exercice, ainsi que la prestation de services (article 9 et annexe III). Il envisage également une libéralisation ponctuelle des acquisitions immobilières (article 25 de l'annexe I). Enfin, il convient de souligner que la fiscalité ne relève pas de l'ALCP, l'article 21 réservant expressément les accords bilatéraux existants en matière de double imposition.

### III. Structure, cadre institutionnel et règles générales de l'ALCP

L'ALCP comprend un texte de base, trois annexes et deux protocoles. Aux termes de l'article 15, les annexes et protocoles font partie intégrante de l'accord. Il n'y a en principe pas de hiérarchie entre les dispositions de l'ALCP, de ses annexes et de ses protocoles; elles ont toutes la même valeur.

Les dispositions du texte de base sont fortement inspirées du Traité CE, mais elles ont été reformulées pour les besoins de l'ALCP. Le préambule mentionne en outre que les parties contractantes sont décidées à réaliser la libre circulation des personnes entre elles en s'appuyant sur les dispositions en application dans la Communauté européenne<sup>10</sup>. L'annexe I, intitulée « libre circulation des personnes », reprend les dispositions de base de l'ALCP en y apportant les précisions nécessaires pour leur

à quatre mois et inférieure à une année et pour ceux d'une durée égale à une année. Sur ces questions, voir les contributions de *Dieter Grossen*, Appréciation politique de l'accord sur la libre circulation des personnes ; *Peter Gasser*, Grundsätzliche Charakteristik des Abkommens über die Freizügigkeit der Personen, inklusive Arbeitslosenversicherung ; *Daniel Veuve*, Mesures d'accompagnement de l'accord sur la libre circulation des personnes, in : *Daniel Felder / Christine Kaddous* (éd.), Accords bilatéraux Suisse-UE. Commentaires, Dossier de droit européen n° 8, 2001, respectivement 259-268, 269-288, et 289-310.

8 Voir à cet égard la version de l'article 10 ALCP en vigueur depuis le 1er avril 2006. Les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne bénéficient des dispositions de l'ALCP selon les termes et conditions définis dans le protocole. Sur l'extension de l'ALCP, voir *Silvia Gastaldi*, L'élargissement de l'Union européenne et la libre circulation des personnes – les périodes transitoires dans l'Union européenne et la Suisse, in : *Christine Kaddous / Monique Jametti Greiner* (éd.), Accords bilatéraux II Suisse – UE et autres accords récents, Dossier de droit européen n° 16, 2006, 869-897.

9 Les parties contractantes se sont engagées à appliquer entre elles le système de coordination en vigueur dans les Etats membres de l'Union européenne ou des règles équivalentes à celui-ci.

10 Dans ce sens, voir la Déclaration commune relative à l'application de l'ALCP, contenue dans l'Acte final, selon laquelle « Les parties contractantes prendront les dispositions nécessaires afin d'appliquer aux ressortissants de l'autre partie contractante l'acquis communautaire conformément à l'accord conclu entre elles ».

application. Elle retranscrit également bon nombre de dispositions de droit dérivé communautaire, contenues notamment dans le règlement n° 1612/68<sup>11</sup> et dans les directives en matière de droit de séjour<sup>12</sup>.

L'annexe II relative à la coordination des systèmes de sécurité sociale a été modifiée à deux reprises, en 2003<sup>13</sup> et en 2006<sup>14</sup>. L'annexe III sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (diplômes, certificats et autres titres) n'a fait l'objet à ce jour que d'une modification en 2004<sup>15</sup>. Ces deux annexes sont particulières, en ce sens qu'elles prévoient que la Suisse ne reprend pas directement l'acquis communautaire en la matière, mais qu'elle s'engage à appliquer une législation nationale équivalente à celle applicable dans l'Union européenne. Cela signifie que les actes auxquels il est fait référence dans ces annexes doivent être mis en œuvre dans la législation suisse afin qu'ils puissent déployer tous leurs effets. L'annexe II mentionne essentiellement les règlements n° 1408/71<sup>16</sup> et n° 574/72<sup>17</sup> et l'annexe

- 11 Règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JO L 257, du 19 octobre 1968, 2. Les articles 10 et 11 du règlement ont été modifiés, au sein de l'Union européenne, par la directive 2004/38 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, JO L 158, du 30 avril 2004, 77-123. Toutefois, dans le cadre de l'ALCP, ce sont toujours les dispositions du règlement n° 1612/68 qui sont applicables.
- 12 Directive 90/364, relative au droit de séjour, JO L 180, du 13 juillet 1990, 26 ; directive 90/365, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, JO L 180, du 13 juillet 1990, 28 et directive 93/96, relative au droit de séjour des étudiants, JO L 317 du 18 décembre 1993, 59. Ces trois directives sont toujours applicables dans le cadre de l'ALCP alors qu'elles ont été abrogées au sein de l'Union européenne par la directive 2004/38 susmentionnée (note 11) avec effet au 30 avril 2006. Sur la directive 2004/38 et son effet sur l'ALCP, voir *Christine Kaddous*, La libre circulation des personnes, la directive 2004/38 et l'Accord bilatéral Suisse-Union européenne, RSDIE 2/2006, 213-217.
- 13 Décision 2/2003 du Comité mixte UE-Suisse, du 15 juillet 2003, portant modification de l'annexe II (sécurité sociale), JO L 187, du 26 juillet 2003, 55-60.
- 14 Décision 1/2006 du Comité mixte UE-Suisse, du 6 juillet 2006, portant modification de l'annexe II (sécurité sociale), JO L 270, du 29 septembre 2006, 67-71.
- 15 Décision 1/2004 du Comité mixte UE-Suisse, du 30 avril 2004, portant modification de l'annexe III (reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles), JO L 352, du 27 novembre 2004, 18 et 129-146.
- 16 Règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, JO L 149, du 5 juillet 1971, 2. Il convient toutefois de souligner l'adoption, le 29 avril 2004, du règlement n° 883/2004 (JO L 166, du 30 avril 2004, 1-123) qui remplacera le règlement n° 1408/71 dès que le nouveau règlement d'application sera adopté.
- 17 Règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71, JO L 74, du 27 mars 1972, 1. Ce texte sera remplacé par le nouveau règlement n° 883/2004, du 29 avril 2004, au sein de l'Union européenne dès que son règlement d'application sera adopté.

III les directives « système général de reconnaissance des diplômes »<sup>18</sup> ainsi que les directives spécifiques par profession<sup>19</sup>.

L'acte final de l'ALCP comprend quatre déclarations communes des parties contractantes, trois déclarations unilatérales de la Suisse et deux déclarations unila-

- 18 Directive 89/48 du Conseil, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans, JO L 19, du 24 janvier 1989, 16 ; directive 92/51 du Conseil, du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48, JO L 209, du 24 avril 1992, 25 ; directive 1999/42 du Parlement européen et du Conseil, du 7 juin 1999, instituant un mécanisme de reconnaissance des diplômes pour les activités professionnelles couvertes par les directives de libéralisation et portant mesures transitoires, et complétant le système général de reconnaissance des diplômes, JO L 201, du 31 juillet 1999, 77. La nouvelle directive 2005/36 du Parlement européen et du Conseil, du 7 septembre 2005, relative à la reconnaissance des qualifications personnelles, JO L 255 du 30 septembre 2005, 22, viendra remplacer les trois directives susmentionnées ainsi que les douze directives sectorielles (voir *infra* note 19).
- 19 Directive 77/452 du Conseil, du 27 juin 1977, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres d'infirmier responsable des soins généraux et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, JO L 176, du 15 juillet 1977; directive 77/453 du Conseil, du 27 juin 1977, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités de l'infirmier responsable des soins généraux, JO L 176, du 15 juillet 1977; directive 78/686 du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, JO L 233, du 24 août 1978; directive 78/687 du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du praticien de l'art dentaire, JO L 233, du 24 août 1978; directive 78/1026 du Conseil, du 18 décembre 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, JO L 362 du 23 décembre 1978; directive 78/1027 du Conseil, du 18 décembre 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du vétérinaire, JO L 362 du 23 décembre 1978; directive 80/154 du Conseil, du 21 janvier 1980, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de sage-femme et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, JO L 33 du 11 février 1980; directive 80/155 du Conseil, du 21 janvier 1980, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès aux activités de la sage-femme et l'exercice de celles-ci, JO L 33 du 11 février 1980; directive 85/384 du Conseil, du 10 juin 1985 visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, JO L 223 du 21 août 1985; directive 85/432 du Conseil, du 16 septembre 1985, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certaines activités du domaine de la pharmacie, JO L 253 du 24 septembre 1985; directive 85/433 du Conseil, du 16 septembre 1985, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres en pharmacie, et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement pour certaines activités du domaine de la pharmacie, JO L 253 du 24 septembre 1985; directive 93/16 du Conseil, du 5 avril 1993, visant à faciliter la libre circulation des médecins et la reconnaissance mutuelle de leurs diplômes, certificats et autres titres, JO L 165 du 7 juillet 1993.

térales de la Communauté et de ses Etats membres, lesquelles sont prises en compte dans l'interprétation de l'accord<sup>20</sup>.

## 1. Comité mixte

La coopération entre les parties contractantes se fait par le biais d'un comité mixte chargé de la gestion et de la bonne application de l'ALCP (article 14)<sup>21</sup>. Ce comité, composé de représentants des parties contractantes, formule des recommandations et prend des décisions d'un commun accord (unanimité). Il est en charge de l'échange d'informations entre parties contractantes aux fins de la bonne exécution de l'ALCP et dispose, aux termes de l'article 18, d'un pouvoir de décision, notamment pour modifier les annexes II (sécurité sociale) et III (reconnaissance des diplômes). Le comité mixte a déjà fait à plusieurs reprises<sup>22</sup> usage de ce pouvoir d'adaptation des annexes. Il est également compétent pour le règlement des différends entre parties contractantes et pour la gestion des clauses de sauvegarde consensuelles (article 19).

## 2. Développement du droit suisse et du droit communautaire

L'article 17 ALCP prévoit que dès qu'une partie contractante a entamé le processus d'adoption d'un projet de modification de sa législation interne, ou dès qu'il y a un changement dans la jurisprudence des instances dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours juridictionnel de droit interne dans un domaine régi par l'ALCP, la partie contractante concernée en informe l'autre partie par le biais du comité mixte. Celui-ci procédera à un échange de vues sur les implications qu'une telle modification entraînerait pour le bon fonctionnement de l'ALCP.

Cette procédure d'information réciproque et de consultation doit conduire, le cas échéant et si la volonté des parties contractantes concorde, à une révision de l'ALCP conformément à l'article 18, puisqu'un des principes directeurs de l'accord réside dans l'équivalence du droit suisse et du droit communautaire. Celui-ci ayant fortement évolué depuis le 21 juin 1999, l'ALCP a dû être adapté pour tenir compte des modifications législatives opérées au sein de l'Union européenne.

20 Voir notamment la déclaration commune relative à l'application de l'ALCP et celle relative à la participation de la Suisse aux comités. Les déclarations sont reproduites en annexe de l'ALCP, RS 0.142.112.681.

21 Une décision, adoptée par le Conseil le 18 février 2003, établit le règlement intérieur du Comité mixte et prévoit la création de deux groupes de travail.

22 Voir *supra* (notes 13, 14 et 15).

### 3. Mise en œuvre de l'ALCP et surveillance de son application

L'ALCP contient une clause de mise en œuvre qui ressemble fortement à l'article 10 CE et qui précise que les parties contractantes prennent toutes les mesures générales et particulières propres à assurer l'exécution de l'accord. Aux termes de l'article 16, il convient de veiller à ce que le droit communautaire auquel il est fait référence ainsi que les notions équivalant à celles contenues dans les actes communautaires trouvent application dans le cadre de la mise en œuvre de l'ALCP. Cette disposition de nature contractuelle est l'expression particulière du principe de droit international public qui veut que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi<sup>23</sup>.

L'obligation de mise en œuvre de l'ALCP repose de ce fait sur les parties contractantes, et en particulier sur les autorités administratives et judiciaires qui sont appelées à appliquer le texte. Afin de préserver l'effet utile de l'accord, celles-ci doivent être incitées à veiller à une interprétation et application uniformes des règles dont le contenu est substantiellement équivalant à des dispositions de droit communautaire. Les juridictions nationales et notamment suisses se doivent également de donner plein effet au droit issu de l'ALCP, en assurant la protection des droits conférés aux particuliers<sup>24</sup>. Les praticiens, eux aussi, participent à la mise en œuvre de l'accord. Ils seront amenés à s'inspirer des principes définis par la législation communautaire et par la jurisprudence de la Cour de justice relatives à l'article 10 CE afin d'assurer l'exécution pleine et entière de l'ALCP.

### 4. Règlement des différends

Le règlement des différends est de caractère intergouvernemental. Les parties contractantes peuvent soumettre au comité mixte tout différend relatif à l'interprétation et à l'application de l'ALCP. Elles doivent mettre à la disposition du comité tous les éléments d'information utiles pour permettre un examen approfondi de la situation en vue de trouver une solution acceptable pour tous (article 19). La solution retenue dans l'accord ne prévoit donc pas de règlement judiciaire des différends entre les parties contractantes. Autre est la question du règlement des litiges entre ressortissants des parties contractantes. Ceux-ci sont soumis aux juridictions nationales suisses ou communautaires, le cas échéant, à la Cour de justice de Luxembourg. Ces litiges soulèvent, comme nous le verrons plus loin, les questions relatives à l'interprétation et à l'invocabilité de l'ALCP.

23 Principe « pacta sunt servanda », articles 26 et 27 de la Convention de Vienne, du 23 mai 1969, sur le droit des traités de 1969, RS 0.111.

24 Voir notamment *Fabrice Filliez*, Application des accords sectoriels par les juridictions suisses: quelques repères, in : *Daniel Felder / Christine Kaddous* (éd.), Accords bilatéraux Suisse-UE. Commentaires, Dossier de droit européen n° 8, 2001, 183-208, 206.

## 5. Droit de recours

L'article 11 prévoit un droit de recours dans le cadre de l'application des dispositions de l'ALCP auprès des autorités compétentes. Le recours doit être traité dans un délai raisonnable, et les décisions rendues sur recours, ou l'absence de décision, donnent la possibilité de faire appel à l'instance judiciaire nationale compétente.

L'ALCP n'instaurant pas de juridiction commune, les voies de droit doivent être prévues dans les systèmes judiciaires nationaux. Le comité mixte ne constitue en tous les cas pas une autorité de recours à disposition du justiciable<sup>25</sup>.

Dans l'ordre juridique suisse, le contrôle juridictionnel est exercé par les tribunaux de première instance, par les tribunaux cantonaux, par les diverses commissions fédérales de recours, ainsi que par le Tribunal fédéral et, en matière d'assurances sociales, par le Tribunal fédéral des assurances. Au sein de l'Union européenne, en sus des voies de recours nationales, la possibilité est ouverte pour les juridictions des Etats membres de saisir la Cour de justice par le biais du renvoi préjudiciel en vue de solliciter l'interprétation des règles contenues dans l'ALCP<sup>26</sup>.

Concrètement, les tribunaux nationaux des Etats membres de l'Union européenne peuvent être saisis par des ressortissants des parties contractantes, avec, le cas échéant, un renvoi préjudiciel devant la Cour de justice (article 234 CE). En Suisse, les individus qui souhaitent contester une décision des autorités cantonales ou fédérales peuvent faire valoir leurs droits devant les tribunaux cantonaux compétents ou devant le Tribunal fédéral<sup>27</sup>.

La nécessité d'une interprétation homogène de l'ALCP apparaît comme fondamentale pour assurer une application uniforme sur le territoire des vingt-six Etats parties à l'accord. A cet effet, le droit communautaire permet au juge national de s'adresser à la Cour de justice en vue d'obtenir l'interprétation correcte d'une notion de droit communautaire. Or, une telle procédure n'a pas été prévue dans le cadre de l'ALCP. De ce fait, alors que les tribunaux nationaux des Etats membres de l'Union européenne disposent de la faculté, voire sont tenus d'en référer à la Cour de justice, les tribunaux suisses sont privés de cette possibilité<sup>28</sup>. Le Tribunal fédéral l'a

25 Voir *Stefan Breitenmoser*, Der Rechtsschutz im Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG sowie den EU-Mitgliedstaaten, AJP/PJA 2002, 1003, 1014ss.

26 *Raymond Spira*, L'application de l'accord sur la libre circulation des personnes par le juge des assurances sociales, in : *Daniel Felder / Christine Kaddous* (éd.), Accords bilatéraux Suisse-UE. Commentaires, Dossier de droit européen n° 8, 2001, 369-381, 374.

27 *Olivier Mach*, Les accords bilatéraux avec la CE: opportunité et défi pour le juriste suisse, Semaine judiciaire, décembre 2002, n° 13, 325-388, 343.

28 Cette situation a conduit certains auteurs à proposer l'introduction en Suisse d'une procédure semblable au renvoi préjudiciel en vue de renforcer l'efficacité juridictionnelle et de guider les juridictions cantonales, tout en assurant au mieux une interprétation uniforme de l'ALCP. Sur ce point, voir *Oliver Mach* (note 27), 348-349; *Théodore Bühler*, Das Vorabentscheidungsverfahren nach EU-Recht als Mittel zur Entlastung des Schweizerischen Bundesgerichts?, in : *Der Einfluss des europäischen Rechts auf die Schweiz. Festschrift für Roger Zäch*, 1999, 645-656.

d'ailleurs souligné dans un arrêt de 2003<sup>29</sup>. La position des juridictions suisses est dès lors moins confortable que celle des juridictions des Etats membres de l'Union européenne lorsqu'elles sont amenées à interpréter les notions de droit communautaire contenues dans l'ALCP. Cela étant, elles résolvent les questions qui se posent à elles en se référant aux règles d'interprétation de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui sont au demeurant également d'application dans l'ordre juridique de l'Union européenne.

## 6. Prise en compte de la jurisprudence de la Cour de justice

L'article 16, paragraphe 2, ALCP contient une disposition expresse sur la prise en compte de la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg. Il est prévu que, dans la mesure où l'application de l'ALCP implique des notions de droit communautaire, la jurisprudence pertinente de la Cour de justice antérieure à la date de signature de l'ALCP (21 juin 1999) doit être prise en compte. S'agissant de la jurisprudence postérieure, un mécanisme d'information est établi au sein du comité mixte. La jurisprudence est communiquée à la Suisse et, à la demande d'une partie contractante, le comité mixte déterminera les implications de cette jurisprudence.

Comme l'ALCP présente la particularité de voir appliquées sur le territoire des parties contractantes des règles qui ne sont pas totalement identiques, mais équivalentes, il était important d'envisager un système susceptible de garantir le bon fonctionnement de l'ALCP et d'assurer une interprétation et une application aussi uniformes et homogènes que possible de ce texte sur le territoire de l'ensemble des parties contractantes.

Cette uniformité d'interprétation et d'application, garantie par la jurisprudence de la Cour de justice sur la base de l'article 234 CE, ne s'applique pas aux partenaires de la Communauté européenne, lesquels n'ont, en principe, pas d'obligation de prendre en compte les interprétations données par la Cour de Luxembourg<sup>30</sup>. C'est la raison pour laquelle les parties contractantes à l'ALCP se sont convaincues de la

29 ATF 130 II 113.

30 Cette situation a d'ailleurs été illustrée dans le cas de l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Communauté européenne de 1972 (ALE), puisque le Tribunal fédéral et la Cour de justice ont eu une interprétation divergente sur la question de l'effet direct de telles dispositions. Voir ATF 105 II 49, *Bosshard c. Sunlight* (OMO) du 25.1.1979 et l'affaire autrichienne *Austro-Mechana* du 10.7.1979. Sur la jurisprudence du Tribunal Fédéral relative à l'ALE, voir *Olivier Jacot-Guillarmod*, Le juge national face au droit européen, Dossier de droit européen n° 3, 1993, 128-140; *Michel Waelbroeck*, L'effet direct de l'accord relatif aux échanges commerciaux, du 22 juillet 1972, entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse, ASDI/SJIR 1973, 113-132; *Giorgio Gaja*, Effets directs et réciprocité dans la jurisprudence concernant l'accord entre la Communauté européenne et la Suisse, ASDI 1984, 9-29; *Maria Victoria Llavero*, The Possible Direct Effect of the Provisions on Competition in the EEC-EFTA Free Trade Agreements in the Light of the Kupferberg Decision, LIEI 1984, 83-101.

nécessité de prendre en compte la jurisprudence pertinente de la Cour de justice jusqu'au moment de la signature, dans la mesure où l'application de l'accord implique des notions de droit communautaire. Toutefois, cette obligation n'a pas été étendue à la jurisprudence postérieure car elle aurait signifié, pour la Suisse, une soumission à des « juges étrangers »<sup>31</sup>.

La jurisprudence postérieure fait donc l'objet d'un régime particulier : obligation réciproque d'information en cas de modification de jurisprudence et échange de vues au sein du comité mixte sur les implications de cette modification pour le bon fonctionnement de l'ALCP. Cette procédure part du principe que les jurisprudences respectives (luxembourgeoise et suisse) devraient évoluer en parallèle, ce qui ne manque pas de poser des difficultés dans la pratique<sup>32</sup>. Il convient toutefois de souligner que rien n'empêche les juridictions suisses de s'inspirer d'une jurisprudence postérieure de la Cour de justice, lorsqu'elles le jugent souhaitable. Le Tribunal fédéral suisse a d'ailleurs déjà opéré de la sorte. Il a pris en compte la jurisprudence luxembourgeoise rendue après le 21 juin 1999 et ainsi implicitement accepté d'aller au-delà des obligations formelles découlant de l'ALCP<sup>33</sup>. Il y a procédé dans un but parfaitement légitime, celui de garantir le bon fonctionnement de l'accord, en assurant une interprétation et application aussi uniformes et homogènes que possible des notions de droit communautaire contenues dans ce texte. Il a cependant fixé une limite à sa démarche en soulignant que la jurisprudence postérieure ne sera prise en compte que lorsqu'elle vient préciser des arrêts antérieurs. Le Tribunal fédéral a ainsi participé au développement et à l'amélioration du système de l'article 16, paragraphe 2, qui était purement statique à l'origine (renvoi à la jurisprudence antérieure à la date de signature), et qui se transforme petit à petit en un mécanisme évolutif mais limité, il est vrai, aux hypothèses de confirmations ou de précisions de décisions antérieures. Cette attitude d'ouverture du Tribunal fédéral à l'égard de la jurisprudence de la Cour de justice témoigne de son attachement à une application uniforme et efficace de l'ALCP qui veille également en principe à faire évoluer en parallèle les jurisprudences luxembourgeoise et suisse (lausannoise ou lucernoise).

31 Une telle soumission difficilement acceptable pour des Etats tiers a été refusée par les Etats de l'AELE dans le cadre de l'accord EEE, voir l'article 6 EEE, JO L 1, du 3 janvier 1994, 3.

32 Voir notamment les arrêts 2A.157/2005 et 2A.195/2005, publiés aux ATF 132 II 135, en matière de reconnaissance des diplômes, commentés dans *Christine Kaddous / Christa Tobler*, Droit européen : Suisse-Union européenne, RSDIE 4/2006, 29-62.

33 Voir notamment ATF 113 II 1 ; 130 I 113 ; 130 II 1, arrêt du 25 août 2005 (2A.325/2004) ; arrêt du 2 août 2004 (2A.7/2004) ; arrêt du 6 août 2004 (2A.94/2004) ; arrêt du 31 mars 2004 (2A.345/2003) ; arrêt du 25 mai 2005 (2A.475/2004).

#### IV. Statut de l'ALCP dans l'ordre juridique suisse

La question du statut de l'ALCP dans l'ordre juridique suisse soulève le problème plus général des rapports entre le droit international et le droit interne<sup>34</sup>, lequel englobe notamment la question de l'intégration de l'ALCP dans l'ordre juridique suisse ainsi que la question de son invocabilité par les particuliers.

##### 1. Intégration de l'ALCP

L'ordre juridique suisse est moniste. Le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral l'ont souvent rappelé. En Suisse, les règles du droit international (conventionnelles, coutumières ou unilatérales) font également partie intégrante, à partir de leur prise d'effet, de l'ordre juridique national<sup>35</sup>. Le Conseil fédéral souligne, dans le message sur la réforme de la Constitution du 20 novembre 1996, que les principes fondamentaux du droit international tels que l'obligation pour l'Etat d'appliquer les normes de droit international par lesquelles il est lié (*pacta sunt servanda*), la bonne foi et l'interdiction à toutes les parties contractantes d'invoquer le droit interne pour justifier une inobservation sont directement applicables dans l'ordre juridique suisse<sup>36</sup>. En outre, le Tribunal fédéral a, à plusieurs reprises<sup>37</sup>, affirmé la primauté du droit international dans l'ordre juridique suisse, position qui a été relayée par une très forte majorité de la doctrine<sup>38</sup>.

Dans l'Union européenne, les accords internationaux font partie intégrante de l'ordre juridique communautaire dès leur entrée en vigueur. Selon la formule de l'arrêt *Haegeman*<sup>39</sup>, qui écarte la technique de la réception des accords internationaux (car elle exclut toute idée de transformation), il convient de constater que la

34 Cette question voit traditionnellement deux conceptions théoriques s'opposer : le dualisme et le monisme. Sur ces deux conceptions, voir notamment *Christine Kaddous*, Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, Dossier de droit européen n° 8, 1998, 267-268.

35 Pour une analyse des avantages du monisme, voir *Olivier Jacot-Guillarmod*, L'ordre juridique suisse face à l'ordre juridique communautaire: aspects normatifs et judiciaires, in : *Dietrich Schindler et al* (éd.), *Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts*, Schriften zum Europarecht 1990, 1-20, 5.

36 Message relatif à une nouvelle Constitution fédérale, du 20 novembre 1996, FF 1997 I 1, 136-137.

37 ATF 111 V 201 ; ATF 112 II 1 ; ATF 116 IV 269 ; ATF 117 Ib 367 ; ATF 117 IV 128 ; ATF 122 II 485 ; ATF 125 III 209 ; ATF 125 II 417 ; ATF 126 II 324 ; ATF 131 V 66 ; ATF 131 V 390.

38 *Olivier Jacot-Guillarmod*, (note 30), 108-120; *Jean-François Aubert*, Bundesstaatsrecht der Schweiz, vol. II, 1995, paragraphe 1020; *Jean-François Aubert*, Le Conseil fédéral face à la propagande subversive, Observations sur l'arrêt du TF du 26.7.1999, Media-Lex 1/00, 33-37; *Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier*, Droit constitutionnel suisse, 2006 vol. I, 457-464.

39 CJCE, arrêt *Haegeman* du 30 avril 1974, aff. 181/73, Rec. 1974, 449.

Cour de justice considère, elle aussi, la relation entre le droit international et le droit interne comme moniste<sup>40</sup>. En application de ces deux approches identiques, l'ALCP fait partie intégrante de l'ordre juridique suisse et de l'ordre juridique communautaire depuis son entrée en vigueur<sup>41</sup>.

## 2. Invocabilité de l'ALCP

La question de l'invocabilité des accords internationaux par les particuliers a fait l'objet d'une abondante jurisprudence aussi bien de la Cour de justice de Luxembourg<sup>42</sup> que du Tribunal fédéral suisse.

L'applicabilité directe peut être définie comme l'aptitude d'une règle de droit international public à conférer par elle-même aux particuliers, sans requérir aucune mesure interne d'exécution, des droits et des obligations dont ils peuvent se prévaloir devant les autorités de l'Etat où cette règle est en vigueur<sup>43</sup>. Ainsi, si les normes internationales sont dotées d'un effet direct (self-executing), les particuliers peuvent s'en prévaloir. Selon les conceptions concordantes du Tribunal fédéral et du Conseil fédéral, les dispositions directement applicables d'un traité international sont celles qui peuvent être considérées, dans leur contexte et à la lumière tant de l'objet que du but du traité, comme inconditionnelles et suffisamment précises pour produire un effet direct et s'appliquer comme telles à un cas d'espèce et constituer le fondement

40 Toutefois, l'assimilation des accords internationaux à des actes pris par les institutions laisse planer certains doutes sur la position de la Cour de justice relative à la pénétration des accords dans l'ordre juridique communautaire. La jurisprudence est quelque fois ambiguë, à l'exemple notamment de l'arrêt *France c. Commission* du 9 août 1994, aff. C-327/91, Rec. 1994, I-3641 ou de l'arrêt *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne et Commission (PRN-Data)* du 30 mai 2006, aff. C-317/04 et C-318/04. Sur ces questions, voir notamment *Christine Kaddous*, L'arrêt France c. Commission de 1994 (accord concurrence) et le contrôle de la « légalité » des accords externes en vertu de l'article 173 CE : la difficile réconciliation de l'orthodoxie communautaire avec l'orthodoxie internationale, 1996, 613-633.

41 Etant un accord mixte, il bénéficie de ce statut, à tout le moins s'agissant des dispositions qui relèvent de la compétence de la Communauté européenne. Voir *Ian Macloed / I. D Hendry / Stehen Hyett*, *The External Relations of the European Communities: a Manual of Law and Practice*, 1996, 156. Sur la problématique relative à la mixité, voir *Christine Kaddous*, Les accords sectoriels dans le système des relations extérieures de l'Union européenne, Accords bilatéraux Suisse-UE. Commentaires, Dossier de droit européen n° 8, 2001, 88-114, 99. Voir également *Marianne Dony*, Les accords mixtes, in : *Relations extérieures. Commentaire J. Mégret*, 2005, 167-201 ; *Piet Eeckhout*, *External Relations of the European Union*, 2004, 236-243.

42 Dans l'arrêt *Demirel* du 30 septembre 1987, aff. 12/86, Rec. 1987, 3719, paragraphe 14, la Cour de justice a affirmé la règle selon laquelle « une disposition d'un accord conclu par la Communauté avec des pays tiers doit être considérée comme étant d'application directe lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise, qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur ».

43 *Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier* (note 38), 464.

d'une décision concrète<sup>44</sup>. En revanche, la précision requise fait défaut lorsque les dispositions sont de caractère programmatique et lorsqu'elles laissent une grande marge de manœuvre à l'Etat partie, en ne s'adressant pas aux autorités administratives et judiciaires, mais au législateur<sup>45</sup>.

Ces règles générales relatives à l'effet direct des accords internationaux sont applicables à l'ALCP. Les juridictions suisses ont donc pu se déterminer au cas par cas, si telle ou telle disposition de l'accord déploie un effet direct. Elles se sont appuyées sur la jurisprudence, selon laquelle un citoyen peut invoquer un traité devant l'administration et les tribunaux si celui-ci pose des règles de droit suffisamment précises et claires pour s'appliquer comme telles à un cas d'espèce et constituer le fondement d'une décision concrète<sup>46</sup>.

Après examen de l'ALCP, il ressort que de nombreuses dispositions possèdent les caractéristiques de précision et de clarté exigées par la jurisprudence et devraient donc bénéficier d'une applicabilité directe<sup>47</sup>. En effet, ni la nature, ni le contenu normatif de l'ALCP, pris dans son contexte et à la lumière de ses objectifs, ne font obstacle à ce qu'un opérateur économique puisse l'invoquer directement pour faire valoir les droits qu'il en tire, à l'exception, vraisemblablement, des renvois aux normes communautaires qui, conformément au principe de la législation équivalente, doivent être mises en œuvre dans l'ordre juridique suisse<sup>48</sup>. Toutefois, l'application de ces règles nationales « équivalentes » ne dispense pas les autorités suisses de les interpréter, en cas de besoin, à la lumière des actes communautaires auxquels il est fait référence dans les annexes, afin de garantir et de maintenir l'équivalence, en application en quelque sorte du principe de l'interprétation conforme<sup>49</sup>. La question se pose toutefois de savoir quelles seraient les conséquences d'une situation où le législateur suisse ne respecte pas de manière satisfaisante son obligation d'adopter des règles équivalentes dans un domaine particulier régi par des règles détaillées et claires d'actes communautaires figurant dans les annexes de l'ALCP. Dans cette hypothèse, il nous semble possible d'envisager que le juge suis-

44 ATF 119 V 171 ; ATF 122 II 234.

45 ATF 106 Ib 187 ; ATF 124 II 293 ; ATF 122 II 234 ; ATF 112 Ib 184.

46 ATF 119 V 171 ; ATF 124 III 90, 96.

47 Voir les articles 2 (non-discrimination), 3 (droit d'entrée), 4 (droit de séjour et d'accès à une activité économique), 5 (prestataire de services), 6 (droit de séjour pour les personnes n'exerçant pas d'activité économique), 7 (autres droits) ALCP. Pour la jurisprudence, on peut citer à titre d'exemples ATF 129 II 249 ; ATF 131 V 390. Voir également sur ces questions, *Fabrice Filliez / Hanspeter Mock*, La Suisse et l'Union européenne : état des lieux d'une relation sui generis, *Journal des Tribunaux*, droit européen, juin 2006, 161-169.

48 La liste des mesures de mise en œuvre des accords sectoriels est portée en annexe de l'ouvrage *Daniel Felder / Christine Kaddous* (éd.), *Accords bilatéraux Suisse-UE. Commentaires*, Dossier de droit européen n° 8, 2001, 749.

49 Sur ces questions, voir *Thomas Cottier / Daniel Dzamo / Erik Evtimov*, Die europakompatible Auslegung des schweizerischen Rechts, in : *Astrid Epiney / Sarah Theuerkauf / Florence Rivière* (éd.), *Annuaire suisse de droit européen*, 2003, 357 ; *Wolfgang Wiegand / Marcel Brühlhart*, Die Auslegung von autonom nachvollzogenem Recht der EG, *Cahiers suisses de l'intégration européenne*, 1999, n° 23.

se pourra combler la lacune en faisant appel à la règle communautaire, en invoquant le fait que l'obligation d'équivalence est primordiale et que les règles communautaires auxquels il est fait référence dans une annexe sont suffisamment « précises et claires » pour constituer le fondement d'une décision. Ces interrogations n'ont à notre connaissance pas encore trouvé de réponses dans la jurisprudence liée à l'application de l'ALCP.

Concrètement, les dispositions de l'annexe I de l'ALCP constituent un bel exemple de dispositions qui peuvent être invoquées devant les juridictions suisses et communautaires<sup>50</sup>. Elles ont été rédigées en toutes lettres, reprenant les règles communautaires essentielles de la libre circulation des personnes, issues notamment du règlement n° 1612/68 et d'autres actes dérivés adoptés par la Communauté européenne dans ce domaine<sup>51</sup>.

Pour les annexes II et III, la situation est différente. Elles n'intègrent pas directement des règles en droit suisse, mais se réfèrent à l'acquis communautaire au moyen de listes d'actes que la Suisse s'engage à mettre en œuvre par des « règles équivalentes » de droit national. Le législateur suisse a, dans les cas où les règles communautaires sont détaillées, choisi de réaliser l'équivalence par un renvoi statique<sup>52</sup>.

#### V. L'ALCP dans la pratique

Dans sa jurisprudence abondante relative à l'ALCP<sup>53</sup>, le Tribunal fédéral interprète le droit suisse, réputé « équivalent » au droit communautaire auquel il se réfère, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice, qu'il examine soigneusement. Il a, à plusieurs reprises, souligné que, lorsque les dispositions de l'ALCP sont calquées sur le droit communautaire, leur interprétation doit se faire en tenant compte de la jurisprudence de la Cour de justice antérieure au 21 juin 1999<sup>54</sup>. Il n'a pas non plus

50 ATF 129 II 249.

51 Règlement n°1251/70, directive 64/221, directive 68/360, directive 73/148, directive 90/364, directive 90/365 et directive 93/6. Pour les références, voir *supra* (note 12).

52 Tel est le cas pour les règlements n°1408/71 et n°574/72. Voir la loi fédérale sur l'accord entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, du 8 octobre 1999 (FF 1999 7841, RS 142.20) et les sections quatre à douze qui contiennent des renvois explicites aux règlements communautaires en matière de sécurité sociale. Sur cet aspect, voir *Raymond Spira* (note 28), 369-381, 372.

53 Plus de 80 décisions ont été rendues par le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances relatives à l'ALCP. Nous renonçons ici à examiner systématiquement la jurisprudence du Tribunal fédéral. Pour une telle approche, voir la chronique publiée chaque année dans la RSDIE, *Christine Kaddous / Christa Tobler* (note 32).

54 ATF 113 II 113 ; arrêt du 30 juin 2005 (2A.724/2005).

hésité à s'inspirer de la jurisprudence luxembourgeoise postérieure<sup>55</sup>, mais à certaines conditions<sup>56</sup>.

Le mécanisme mis en place par l'article 16 ALCP suppose une démarche en deux temps: premièrement, reconnaître dans l'ALCP les « notions de droit communautaire », qui trouvent leur origine dans le Traité CE ou dans des actes de droit dérivé, et déterminer, ensuite, si tel ou tel arrêt rendu par la Cour de justice est pertinent pour l'interprétation de l'ALCP. A cet égard, le Tribunal fédéral a souligné que les sept accords de 1999 sont sectoriels, et qu'ils ne portent que sur certains aspects des quatre libertés du marché intérieur de la Communauté européenne. La conséquence de cette affirmation a eu pour résultat d'écarter du mécanisme de prise en compte de la jurisprudence les arrêts rendus par la Cour de justice qui dépassent le cadre étroit de l'ALCP. L'exemple que le Tribunal fédéral a expressément donné a trait à la notion de citoyenneté européenne, laquelle est absente de l'ALCP, et dont la jurisprudence y relative ne trouvera en principe pas à s'appliquer dans l'ordre juridique suisse<sup>57</sup>.

La Cour de justice n'a, à ce jour, rendu aucun arrêt relatif aux accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne. Il y a pourtant deux affaires pendantes mais aucune ne concerne l'ALCP. Les procédures en cours portent sur le litige avec l'Allemagne relatif à l'aéroport de Zurich (l'accord sur le transport aérien)<sup>58</sup>, ainsi que sur le différend relatif au vin de la commune de Champagne (accord sur l'agriculture)<sup>59</sup>. Une troisième affaire relative à l'ALCP avait fait l'objet d'un renvoi préjudiciel en application de l'article 234 CE mais, à regrets, a été radiée du registre de la Cour en août 2006<sup>60</sup>. Il s'agissait d'une procédure préjudicielle qui portait sur l'interprétation de l'article 9, paragraphe 1, de l'annexe I de l'ALCP. La juridiction nationale souhaitait savoir si les périodes d'emploi accomplies en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP étaient prises en compte pour le calcul de l'ancienneté dans l'emploi actuellement exercé en Autriche. Plusieurs employés du Land du Tyrol avaient travaillé dans le secteur de la santé en Suisse avant le 21 juin 1999, date de l'entrée en vigueur de l'ALCP. Ces périodes n'avaient pas été prises en considération pour fixer les dates de référence aux fins de l'avancement avec les conséquences que cela impliquait sur leurs salaires. Dans cette affaire, la Cour de justice aurait été amenée à se prononcer sur sa compétence pour interpréter l'ALCP,

55 ATF 113 II 1 ATF 130 I 113 ; arrêt du 25 août 2005 (2A.325/2004) ; arrêt du 2 août 2004 (2A.7/2004) ; arrêt du 6 août 2004 (2A.94/2004) ; arrêt du 31 mars 2004 (2A.345/2003) ; arrêt du 25 mai 2005 (2A.475/2004).

56 Voir *supra* nos commentaires sous III.

57 ATF 130 I 113. Voir toutefois la jurisprudence future qui sera rendue sur la base de la directive 2004/38 et qui pourra concerner des dispositions similaires figurant dans l'ALCP.

58 TPI, affaire *Confédération suisse c. Commission*, aff. T-319/05 (à l'origine aff. C-70/04), pendante.

59 TPI, affaire *Commune de Champagne e.a c. Conseil et Commission*, aff. T-212/02, pendante.

60 CJCE, affaire *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols c. Land Tirol*, aff. C-339/05, radiée du registre de la Cour par ordonnance du 4 août 2006. Il est à noter que l'avocat général Damaso a toutefois rendu des conclusions dans cette affaire le 6 juin 2006.

sur l'effet direct éventuel d'une de ses dispositions ainsi que sur la portée de ses dispositions dans le temps. Les conclusions de l'avocat général avaient plaidé en faveur de la compétence de la Cour de justice d'interpréter l'ALCP, de la reconnaissance de l'effet direct de l'article 9, paragraphe 1, de l'annexe I et d'une interprétation identique de la disposition de l'ALCP et de l'article 39 CE<sup>61</sup>. Il faudra donc encore patienter pour voir la Cour de justice rendre un arrêt sur l'ALCP.

## VI. Conclusions

Dans le cadre de l'ALCP, les parties contractantes ont su préserver, dans une large mesure, leur autonomie décisionnelle et législative, de même que leur souveraineté juridictionnelle<sup>62</sup>. Toutefois, elles ont un intérêt évident à maintenir l'équivalence de leur législation, car à défaut d'une prise en compte régulière de l'évolution du droit communautaire dans les domaines couverts par l'ALCP, les divergences des règles suisses et communautaires feraient obstacle à la bonne application de l'accord<sup>63</sup>.

L'inconvénient majeur de l'ALCP, comme d'ailleurs de la plupart des accords bilatéraux, reste sa complexité due à sa nature « statique » et au caractère « dynamique » du droit de l'Union européenne, lequel est en constante évolution. Force est de constater qu'à terme et avec l'évolution de l'acquis dans le domaine de la libre circulation des personnes, la Suisse se trouvera placée devant des difficultés croissantes. Pour éviter une trop grande distorsion entre l'ALCP et l'évolution de l'acquis, il faudra sans doute envisager une reprise, certes autonome, mais de plus en plus automatique, de ce dernier<sup>64</sup>.

Sur le plan jurisprudentiel, malgré la vigilance du Tribunal fédéral, le risque ne saurait être écarté de voir sa jurisprudence diverger de celle de la Cour de justice dans les domaines couverts par l'ALCP, puisque le compromis de l'article 16 ne permet d'assurer qu'une homogénéité partielle.

61 Voir les conclusions de l'avocat général, paragraphes 35ss.

62 *Andreas Gross / Georg Kreis / Bruno Kaufmann*, Direkte Demokratie und europäische Integration, die Handlungspielräume der Schweiz, Basler Schriften zur europäischen Integration, n° 75, 2005, 8.

63 En ce sens, voir le Message du Conseil fédéral du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, FF 1999, 5473.

64 *Anne Peters / Myriam Jung*, Öffentlich-rechtlicher Rechtsschutz im Zusammenhang mit den Bilateralen II, AJP/PJA, 2005, 954ss, 958. Voir également *Christine Kaddous / Christa Tobler*, Droit européen: Suisse-Union européenne, RSDIE 4/2005, 617.

## Die Umsetzung der bilateralen Abkommen in den Kantonen

*Stephan Kux\**

### *I. Einleitung: Die Rolle der Kantone in der Integrationspolitik*

Die sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft haben nachhaltige Auswirkungen auf die Kantone. Einerseits profitieren die Kantone vom verbesserten Zugang zum Binnenmarkt und der Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Andererseits betreffen die meisten Aktionsfelder der schweizerischen Integrationspolitik auch Kompetenzen der Kantone (z.B. Freizügigkeit, Justiz und Inneres, Sozialversicherungen, Energiemarkt). Den Kantonen obliegt teilweise auch der Vollzug der entsprechenden Abkommen und der flankierenden Maßnahmen. Kantonale Gesetze mussten revidiert, Organisation und Verfahren der kantonalen und kommunalen Verwaltungen angepasst werden. Schließlich tragen die Kantone auch finanzielle Folgen. Aufgrund der Personenfreizügigkeit entgehen ihnen Gebühren für Arbeitsbewilligungen, umgekehrt entstehen zusätzliche Kosten durch die Durchführung arbeitsmarktlischer Kontrollen, die Abgeltung von Sozialversicherungen oder die Auszahlung von Kindergeldern. Deshalb haben die Kantone ein Interesse, frühzeitig in die Verhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft einbezogen zu werden, an der Vorbereitung der Umsetzung mitzuwirken, sich an der Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen und deren technischen Anhänge zu beteiligen und Einsitz in die Gemischten Ausschüsse Schweiz – EG sowie die Verwaltungsausschüsse der Europäischen Kommission zu nehmen.

#### 1. Positive Erfahrung der EWR-Verhandlungen

Bereits in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu Beginn der neunziger Jahre wurden die Kantone weitgehend einbezogen. Neben der laufenden Information waren die innerstaatliche Konsultation der Kantone und die Vorbereitung der Umsetzung von Bedeutung. Als Ansprechpartner standen das sogenannte Kontaktgremium Bund-Kantone unter Vorsitz des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und verschiedene Arbeitsgruppen zur Verfügung. (Jenny 1994, Kux 1997)

\* Der Autor ist Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität Zürich.

Der EWR scheiterte dann aber in der Volksabstimmung und damit auch die vorgesehenen Mitwirkungsrechte der Kantone. Die positiven Erfahrungen der EWR-Verhandlungen und der Umsetzungsarbeiten schlugen sich dann aber anfangs 2000 im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Außenpolitik des Bundes und in der neuen Bundesverfassung nieder. (Mitwirkungsgesetz 2000) Art. 55 BV hält fest, dass die Kantone an der Vorbereitung außenpolitischer Entscheide mitwirken, welche ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen, und dass sie rechtzeitig und umfassend informiert werden. Dort wo ihre Zuständigkeiten betroffen sind, kommt den Stellungnahmen der Kantone besonderes Gewicht zu, sie können in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mitwirken.

## 2. Neue Mitwirkungsrechte in der Europapolitik

In Sinn und Geist wurden diese neuen Mitwirkungsrechte bereits in den Verhandlungen über die bilateralen Abkommen Ende der neunziger Jahre praktiziert. Neu stand als Ansprechpartnerin die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und insbesondere deren Europakommission zur Verfügung. (Konferenz der Kantonsregierungen 1993, Münger 1994) Praktisch zu jedem Dossier wurde eine Arbeitsgruppe unter Leitung eines Regierungsmitgliedes und mit kantonalen Experten geschaffen. So entstand eine Spiegelorganisation zu den schweizerischen Verhandlungsdelegationen seitens der Kantone. Diese verfolgte die Verhandlungen und nahm laufend Bewertungen der Resultate vor. Zusätzlich delegierten die Kantone einen Vertreter nach Brüssel und einen Vertreter ins Integrationsbüro des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und des Eidgenössischen Departements des Äußeren. Dadurch erhielten die Kantone zusätzliche Expertise und einen eigenständigen Zugang zu EG-Informationen. Ohne dass sich in den neunziger Jahren im rechtlichen Verhältnis zwischen der Schweiz und der EG Wesentliches geändert hatte, haben sich die Kantone neu organisiert und den Erfordernissen der europäischen Integration angepasst. (Kux 2003)

Gerade in diesem Bereich zeigen sich die Synergieeffekte der Zusammenarbeit im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Denn nicht jeder Kanton ist in der Lage, die komplexen EU-Fragen ständig aufzuarbeiten und laufend Stellung zu beziehen. Mit wenigen Mitteln und einer relativ schlanken Struktur ist es der KdK gelungen, sich kompetent zu Europafragen zu äußern und die neu verbrieften Mitwirkungsrechte im schweizerischen Integrationsprozess effizient zu nutzen. Die heutigen Beteiligungsformen unterscheiden sich kaum noch von den Mitwirkungsrechten der deutschen oder österreichischen Bundesländer. (Kux 1997)

### 3. Innerstaatliche Koordination unter Zeitdruck

Dass das Europageschäft zuweilen rasches Handeln seitens der Kantone erfordert, wurde mit der vom Bundesrat am 16. März 1999 eröffneten Vernehmlassung zu den sieben bilateralen Abkommen des ersten Verhandlungspakets (Bilaterale I) deutlich. Bereits am 1. April 1999 konnte die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen eine umfangreiche gemeinsame Stellungnahme verabschieden, welche an Qualität und Kompetenz der bundesrätlichen Botschaft nicht nachstand. Die Kantone haben damit bewiesen, dass sie in der Lage sind, in Integrationsfragen rasch und mit einer Stimme zu reagieren. Die Vorarbeiten dazu wurden wiederum in den Arbeitsgruppen und der Europakommission geleistet, welche diese Bewährungsprobe gut und effizient gemeistert haben.

## II. Die heutige Praxis

Nach den intensiven Verhandlungsrunden und insgesamt vier Volksabstimmungen zu den bilateralen Abkommen sind die Kantone heute primär mit dem routinemäßigen Vollzug der bestehenden und der Umsetzung neuer Bestimmungen befasst. So werden nach verschiedenen Übergangsfristen die Personenfreizügigkeit erleichtert und die Inkraftsetzung der Vertragsbestimmungen im Bereich Justiz und Inneres (Schengen/Dublin) am 1. Januar 2008 vorbereitet.

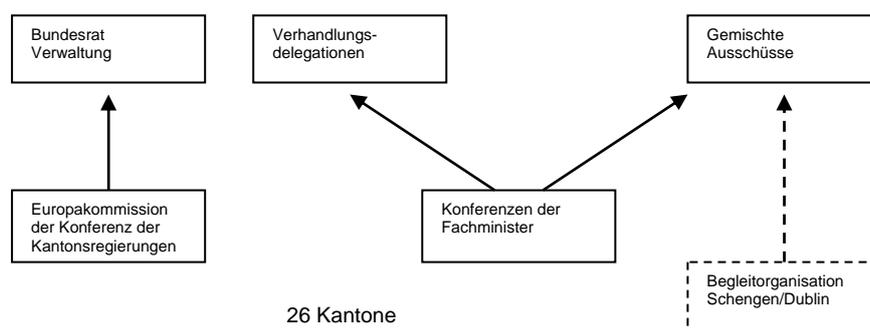
Neben der Anpassung der kantonalen Rechtssätze ist eine Überprüfung der verwaltungsinternen Verfahren und der finanziellen und personellen Ressourcen in den einzelnen Vertragsbereichen erforderlich. Handlungsbedarf ergibt sich etwa bei der Personenfreizügigkeit. Mit Wegfall des sogenannten Inländervorrangs und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen ist – mit Ausnahme der mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten – etwa keine eigentliche arbeitsmarktliche Prüfung mehr erforderlich. 2007 wird auch die Kontingentierung der Bewilligungen aufgehoben. Dafür werden sogenannte flankierende Maßnahmen eingeführt, welche die Schaffung einer Tripartiten Kommission zur Überwachung des Arbeitsmarktes, die erleichterte Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen und Arbeitsmarktkontrollen vorsehen.

Die Kantonsregierungen und deren Verwaltungen befassen sich somit regelmäßig und intensiv mit Europathemen. Integrationsfragen sind zum Tagesgeschäft geworden. Es dominieren technische Vollzugsfragen, zuweilen kommt auch Politik ins Spiel. Dann etwa, wenn es um die Fortsetzung des bilateralen Wegs und um neue Verhandlungsmandate etwa im Bereich Energiemarkt oder Dienstleistungen geht. Oder wenn die Europäische Kommission Druck auf die kantonalen Steuerregime und ihre Holdingstrukturen macht. (NZZ 27.11.2006)

Im Mittelpunkt der Europapolitik der Kantone steht weiterhin die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), welche die Mitwirkung in den verschiedenen Gremien koordiniert. (Europabericht 2006:70) Aufgrund der vorwiegend technischen Natur der behandelten Themen und der routinemäßigen Vollzugsorganisation tritt die Eu-

ropakommission der KdK etwas in den Hintergrund. Sie beschränkt sich auf halbjährliche Koordinationstreffen. Themen wie Schengen/Dublin werden in den Fachministerkonferenzen wie der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und deren Arbeitsgruppen wie der Begleitorganisation Schengen/Dublin (BOSD) beraten. Diese stellen auch die Vertreter in den Verhandlungsdelegationen, den Gemischten Ausschüssen Schweiz – EG und den Verwaltungsausschüssen der Europäischen Kommission. (Schaubild 1)

Schaubild 1: Der Mitwirkungsmechanismus der Kantone



### 1. Laufende Nachführung und Mitwirkung in den Ausschüssen

Die Umsetzungsarbeiten enden aber nicht mit dem Inkrafttreten der bilateralen Abkommen. Vielmehr ist eine laufende Überprüfung und Nachführung des *acquis communautaire* auf eidgenössischer und kantonaler Ebene erforderlich. Zwar sehen die bilateralen Abkommen mit Ausnahme des Abkommens über den Luftverkehr keine automatische Übernahme von Gemeinschaftsrecht vor. Doch gerade bei der Personenfreizügigkeit und dessen Sozialversicherungsrecht entspricht die Nachführung einer täglichen Notwendigkeit. Zudem wird in den Verträgen direkt auf eine Reihe von Richtlinien und Verordnungen hingewiesen, die EG-seitig auch laufend angepasst und weitergeführt werden.

In dieser Hinsicht spielen die Gemischten Ausschüsse Schweiz – EG eine wichtige Rolle. Im Prinzip existiert für jedes Abkommen ein Ausschuss, zur Personenfreizügigkeit bestehen verschiedene Unterausschüsse. Deren Aufgabe ist die Überwachung des Vollzugs der Abkommen und die laufende Anpassung der Durchführungsbestimmungen und technischen Anhänge an das geltende europäische Recht. Sie treffen sich regelmäßig, um Bilanz über den Stand der Umsetzung zu ziehen und um gegebenenfalls die notwendigen Anpassungen der Abkommen oder deren Anhänge vorzunehmen. Ebenfalls sollen neue Gemeinschaftserlasse in das bilaterale Recht übernommen werden, wobei diese Übernahme von den Parteien einstimmig

beschlossen werden muss. In der Regel handelt es sich hierbei um technische Anpassungen, manchmal aber auch um wesentliche Weiterentwicklungen. Die Gemischten Ausschüsse sind somit die „Hüterinnen der bilateralen Verträge“, vergleichbar mit der Europäischen Kommission oder der EFTA Überwachungsagentur im Europäischen Wirtschaftsraum. (Honegger 2003) Die Gemischten Ausschüsse wirken so als Scharnier zwischen den statisch ausgelegten bilateralen Verträgen und dem dynamischen Europarecht. Gemäß dem Willen des Bundesrates orientiert sich die Schweiz möglichst nahe am *acquis communautaire*, um die Transaktionskosten zwischen der Schweiz und dem Binnenmarkt möglichst gering zu halten. (Bundesrat 1988) Europakompatibilität heißt das Stichwort. Autonomer Nachvollzug, d.h. die freiwillige einseitige Übernahme von Europarecht in das schweizerische Recht war die bisherige Methode. Mit den bilateralen Abkommen und den Gemischten Ausschüssen ist zusätzlich zur einseitigen Übernahme die beidseitig verhandelte Nachführung der bilateralen Abkommen gekommen. Inwiefern die Gemischten Ausschüsse diese Scharnierfunktion tatsächlich ausüben, wird weiter unten analysiert.

Für die Kantone war es selbstverständlich, Einsitz in die Gemischten Ausschüsse zu fordern, da sie ja schon in den Verhandlungsdelegationen teilnehmen konnten. Jede Anpassung der bilateralen Abkommen hat auch direkte substanzielle und finanzielle Auswirkungen auf die Kantone. Somit greifen die Mitwirkungsbestimmungen auch für diese europäisch-schweizerische Komitologie. Diese bildet einen integralen Bestandteil des Vollzugssystems, in welchem die Kantone eine zentrale Rolle spielen. Der Einsitz der Kantone in die Gemischten Ausschüsse war anfänglich umstritten und bildete einen Streitpunkt im Zuge der Ratifizierung der bilateralen Abkommen. (Kux 2003) Heute entsenden die Kantone einen Vertreter in praktisch alle Ausschüsse.

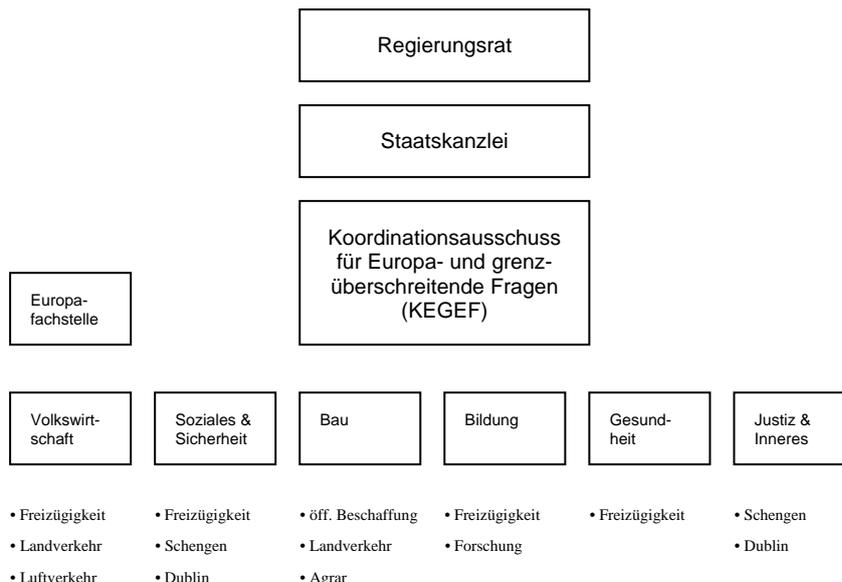
Neu erhält die Schweiz auch Einsitz als Beobachterin in zahlreiche Verwaltungsausschüsse der Europäischen Kommission. Auch hier erhalten die Kantone in jenen Ausschüssen Einsitz, welche ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen. Dies betrifft primär die Personenfreizügigkeit und – in Zukunft – den Bereich Justiz und Inneres. Die KdK koordiniert die Entsendung von kantonalen Vertretern in diese Ausschüsse. Diese rapportieren meist an die Konferenzen der Fachminister und werden durch diese instruiert.

## 2. Die kantonale Vollzugsorganisation

Die Mitwirkung an Vollzug und Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen zwingt die Kantone dazu, die Europakompetenz innerhalb der Verwaltung zu stärken und die Fähigkeit zu gewinnen, schnell und kompetent zu integrationspolitischen Fragen Stellung zu nehmen. Die Konferenz der Kantonsregierungen ist so leistungsfähig wie die Summe ihrer Mitglieder. Die meisten Kantone haben im Laufe der EWR-Verhandlungen mit sogenannten Europadelegierten oder Europafachstellen Kompetenzzentren aufgebaut, welche europarechtliches Wissen vermitteln und kantonale Stellungnahmen koordinieren.

Mit der Inkraftsetzung der bilateralen Abkommen gewinnen aber die Fachministerien an Bedeutung. Eine generelle Dezentralisierung der Europapolitik ist zu beobachten. Heute sind die Zuständigkeiten breit gefächert und tief gestaffelt wie das Beispiel des Kantons Zürich veranschaulicht.

Schaubild 2: Die Organisation der Europapolitik im Kanton Zürich



Sechs der sieben kantonalen Ministerien respektive Direktionen befassen sich mit Integrationsfragen. Indirekt ist auch das Finanzministerium mit Europapolitik befasst. Da die meisten Kantone nicht über ein „Außenministerium“ verfügen, obliegt die Koordination primär der Staatskanzlei, welche auch Anlaufstelle für Belange der Konferenz der Kantonsregierungen ist. Als horizontales Koordinationsorgan wirkt der Koordinationsausschuss für Europa- und grenzüberschreitende Fragen (KEGEF), in welchem alle Direktionen auf Verwaltungsebene Einsitz haben. Europapolitische Fragen werden abschließend von der Regierung entschieden. Diese Matrixorganisation erlaubt es der kantonalen Verwaltung, sich relativ rasch abzustimmen und koordinierte Stellungnahmen zu Europafragen abzugeben. Die Europafachstelle unterstützt diese Arbeiten weiterhin als Kompetenzzentrum. Grundsätzlich wurde die Außenpolitik resp. die Mitwirkung in der Integrationspolitik in die Routineabläufe kantonalen Politik überführt. Federführend sind die jeweils zuständigen Ministerien respektive Direktionen.

### III. Problemfelder

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Vollzug und der Nachführung verdeutlichen einige der grundsätzlichen Vor- und Nachteile der bilateralen Abkommen. Einerseits konnte sich das politische System der Schweiz und somit der Kantone schrittweise und ohne große Änderungen am institutionellen Gefüge an die neuen Anforderungen der Teilintegration anpassen. Das System beweist seine Flexibilität. Die bilateralen Abkommen bedingen zwar eine beschränkte Abtretung von Souveränität. Gleichzeitig hält sich deren Tiefenwirkung auf die schweizerische Verfassung in Grenzen.

Der Vollzug des bilateralen Rechts erweist sich allerdings auch als aufwändig. Die institutionelle und materielle Komplexität wächst, die Anforderungen an das Europawissen und die Kapazitäten in den 26 Kantonen steigen, die horizontale Koordination wird anspruchsvoller und der Zeitdruck wächst. Dabei fehlen im bilateralen Arrangement wichtige Steuerungsmechanismen wie die Europäische Kommission oder eine europäische Gerichtsbarkeit.

#### 1. Die bilaterale Abkommen: wenig demokratisch, intransparent und nicht souverän

Auch erweist sich die bilaterale Lösung der Schweiz als wenig demokratisch, intransparent und nicht souverän. Nicht souverän, weil die Schweiz Regeln übernimmt, über welche sie nicht mitentschieden hat. Nicht demokratisch, weil der institutionelle Überbau der bilateralen Verträge so ausgestaltet ist, dass nicht gewählte Minister oder Parlamentarier über neue Regeln entscheiden, sondern die Verwaltungsvertreter in den Gemischten Ausschüssen. Nicht transparent, weil die Beratungen und deren Ergebnisse in diesen Ausschüssen meist nicht öffentlich zugänglich sind. Manchmal werden ihre Entscheide in der amtlichen Sammlung publiziert. Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit oder dessen Anhang II über soziale Sicherheit sind nur in der überholten Fassung vom 21. Juni 1999 abrufbar. Welche Anpassungen zwischenzeitlich entschieden wurden, ist nicht ersichtlich. Auch das Luftverkehrsabkommen wurde verschiedentlich angepasst. Eine aktuelle, konsolidierte Version ist unauffindbar. (<<http://www.europa.admin.ch>>) Der heutige Stand des von der Schweiz übernommenen, abgestuften *acquis communautaire* bleibt dem Bürger verborgen. Immerhin handelt es sich dabei um Grundrechte und gliedstaatliche Kompetenzen. Nicht einmal die genaue Anzahl der rund 20 Gemischten Ausschüsse, deren Zusammensetzung oder ihr jeweiliger Vorsitz sind bekannt. (Regierungsrat 2005:190)

Parlamentarische Aufsichts- und kantonale Mitwirkungsrechte werden durch diese Schweizer Variante der Methode Delors ausgehebelt. Auch der Rechtsschutz ist unter den bilateralen Abkommen nicht gewährleistet, weil es keine Gerichtsbarkeit gibt. Differenzen müssen entweder im Rahmen der Gemischten Ausschüsse politisch gelöst, oder auf dem innerstaatlichen Rechtsweg geklärt werden. Die Defizite

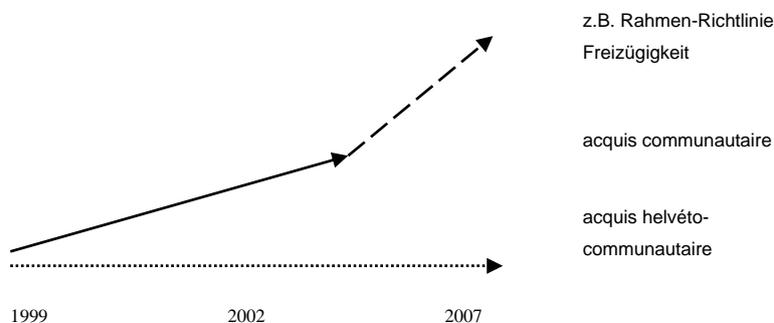
der europäischen Komitologie schlagen sich auch auf das Verhältnis Schweiz – EG nieder. In der EU wird der wenig transparente Verwaltungsmechanismus des Ausschusswesens als Methode Delors umschrieben, benannt nach dem ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission Jacques Delors. (Vahl/Grolimund 2006)

## 2. Der *acquis helvéto-communautaire*

Das System der statischen bilateralen Abkommen verträgt sich schlecht mit der dynamischen Entwicklung des europäischen Rechts. Gerade in Kernbereichen wie der Personenfreizügigkeit oder der Koordination der sozialen Sicherheit haben sich seit 1999 grundlegende Änderungen ergeben. So wurde 2004 die Rahmenrichtlinie Freizügigkeit (RL 2004/38/EG) verabschiedet, welche Ende 2006 in Kraft tritt und wesentlich weiter geht als der im bilateralen Abkommen über die Personenfreizügigkeit festgehaltene *acquis communautaire*. Die Bestimmungen im Anhang II des Abkommens über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit verändern sich fast monatlich aufgrund neuer Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und neuer Rechtssätze. Die Gemischten Ausschüsse tagen allerdings nur unregelmäßig, in der Regel einmal jährlich. In diesem Rahmen gelingt es nicht, das bilaterale Recht in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu halten – der ursprünglichen Zielsetzung des bilateralen Wegs.

Entstanden ist ein Nebeneinander von *acquis communautaire* und *acquis helvéto-communautaire* (s. Schaubild 3). Letzterer unterscheidet sich vom ersteren dadurch, dass er zwischen einem und sieben Jahren hinterherhinkt. Folge dieser Schere sind höhere Transaktionskosten. Ein europaweites Unternehmen muss bei seiner Personalrekrutierung unterschiedliche Regeln bezüglich Personenfreizügigkeit oder Sozialversicherungsrecht berücksichtigen. Dies ist ineffizient, neue zwischenstaatliche Hürden entstehen. Nur, die Schweiz riskiert nicht, durch die Europäische Kommission auf Vertragsverletzung eingeklagt zu werden, weil diese nicht zuständig ist. Interessant ist, dass aufgrund der relativ schleppenden Arbeit der Gemischten Ausschüsse die Schweiz wieder Rückgriff nimmt auf die bewährte Methode des autonomen Nachvollzugs. Im Bereich der Koordination der sozialen Sicherheit wurden wiederholt Bestimmungen einseitig übernommen, ohne dass diese im Gemischten Ausschuss beraten, im Anhang II angepasst oder publiziert wurden. Diese Guerilla-Taktik der Nachführung auf dem Verwaltungsweg unterläuft generell die Mitwirkungsrechte der Kantone und des Parlaments. Somit sind die Kantone die Verlierer dieses Systemdefizits zwischen statischem Bilateralismus und dynamischem Integrationsweg.

Schaubild 3: Verzögerte Nachführung – Der *acquis helvético-communautaire*



Auch genießen die kantonalen Vollzugsbehörden einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Umsetzung europäischer Bestimmungen. So sind etwa bei der Personenfreizügigkeit große Differenzen im Vollzug zu beobachten. Die heikle Frage, wann und unter welchen Umständen ein EU-Bürger sein Aufenthaltsrecht verwirkt, wird in den Kantonen sehr unterschiedlich entschieden. In der EU besteht eine umfangreiche Rechtsprechung zur Frage der Einschränkung dieses Grundrechts. Derzeit laufen verschiedene Rechtsverfahren gegen entsprechende kantonale Entscheide. Diese unterschiedliche Vollzugspraxis trägt zu einer gewissen Rechtsunsicherheit bei.

### 3. EuRefKa: Herausforderungen für den schweizerischen Föderalismus

Trotz der relativ effizienten Anpassung der politischen Institutionen werden in der Schweiz die Auswirkungen des bilateralen Weges auf den Föderalismus intensiv diskutiert. Die Umsetzung der bilateralen Abkommen und die weitere Annäherung an Europa darf nicht zu einer Unterlaufung des Föderalismus durch fortschreitende Zentralisierung führen. Entsprechende Tendenzen sind allerdings schon zu erkennen. Im Bereich der Personenfreizügigkeit werden bisher kantonale Aufgaben an die Bundesbehörden übertragen, ebenso im Bereich Justiz und Inneres. In anderen Bereichen beruft sich die Bundesverwaltung auf die Erfordernisse der europäischen Integration, um neue Aufgaben wahrzunehmen.

Entscheidet sich die Schweiz für einen weiteren Integrationsschritt, so ist mit größeren Auswirkungen auf die Kantone zu rechnen. Bereits ein Abkommen über die Dienstleistungsfreiheit würde wesentliche kantonale Kompetenzen betreffen. Weitreichendere Auswirkungen hätte der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). (Europabericht 2006:108) Dies trifft auch für den Vollbeitritt zu. (Europabericht 206:129)

Das Beispiel der deutschen und österreichischen Bundesländer hat jedoch gezeigt, dass Integration nicht unbedingt auf Kosten des Föderalismus gehen muss. Vielmehr wurde die Stellung der Gliedstaaten mit fortschreitender Integration jeweils gestärkt. Mussten Kompetenzen nach oben abgetreten werden, erhielten die Bundesländer gleichzeitig mehr Mitspracherechte. Dies sollte auch der Schweiz als Beispiel dienen. 1999 hat die Konferenz der Kantonsregierungen eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche den Reformbedarf seitens der Kantone im Hinblick auf den Integrationsprozess untersucht hat (Europareform der Kantone, EuRefKa). 2005 wurde der Schlussbericht mit umfangreichen Reformempfehlungen vorgelegt. (KdK 2002, KdK 2006) Die Grundaussage ist, dass ein eigentlicher Reformbedarf des Föderalismus erst bei einem EU-Beitritt entsteht. Wenig thematisiert wird dabei auch die Rolle der kantonalen Parlamente. Die Mitwirkungsrechte werden praktisch ausschließlich von Exekutive und Verwaltung wahrgenommen. Die kantonalen Parlamente werden hingegen zu „staatsnotariellen Ratifizierungsämtern“ degradiert, d.h. sie können nur noch die Gesetze und deren Finanzierung verabschieden, welche in den Verhandlungsdelegationen Schweiz – EG, in den Gemischten Ausschüssen oder in den Konferenzen der Fachminister entschieden wurden.

#### *IV. Schlussfolgerungen*

Der steigende integrationspolitische Handlungsbedarf hat in den letzten zehn Jahren zu einer weitreichenden Transformation der Institutionen und Prozesse auf kantonaler Ebene geführt. In den Tiefenstrukturen des politischen Systems der Schweiz bewirken die bilateralen Abkommen erheblich mehr als vordergründig wahrnehmbar ist. Dabei kann von einem typischen Beispiel von *multi-level governance* resp. Politikverflechtung gesprochen werden. (Knodt 1998) Die Kantone treten Kompetenzen ab und erhalten im Gegenzug mehr Mitwirkungsrechte. Die Kantone verfolgen einen pragmatischen Ansatz und bevorzugen *ad hoc* Lösungen gegenüber einem Systemumbau. Die Formen werden den Funktionen angepasst und nicht umgekehrt (*form follows function*). Resultat ist ein labiles institutionelles Gleichgewicht zwischen Bund und Kantonen und unter den Kantonen mit einem immanenten ständigen Anpassungsbedarf. Interessant etwa ist die Verschiebung von Kompetenzen innerhalb der Konferenz der Kantonsregierungen weg von der Europakommission und hin zu den Konferenzen der Fachminister.

Die Kantone bilden somit einen wesentlichen Aspekt der Europäisierung des politischen Systems der Schweiz. Darunter wird verstanden: (a) die Abtretung von Kompetenzen resp. die Harmonisierung an die europäische Ebene, (b) die Verstärkung der Mitwirkung auf nationaler und europäischer Ebene, und (c) die Anpassung der politischen Institutionen an das europäische System. (Sverdrup/Kux 2000) Die verstärkte Mitwirkung der Kantone an der schweizerischen Integrationspolitik, die Abstimmung unter den Kantonen und die Anpassung der politischen und administrativen Prozesse auf der kantonalen Ebene in den letzten fünf Jahren haben kaum

sichtbar zu einer tiefgreifenden Veränderung der schweizerischen Integrationspolitik beigetragen (*integration by stealth*).

Offensichtlich ist, dass der Aufbruch der Kantone nach Europa noch nicht abgeschlossen ist. Es besteht ein Bedarf an einer formellen und institutionellen Straffung der bilateralen Abkommen. Die rund 20 Gemischten Ausschüsse sind als Struktur ineffizient und unübersichtlich. Denkbar ist ein übergreifender Gemischter Ausschuss, welcher monatlich tagt, mit verschiedenen Unterausschüssen vergleichbar mit den Strukturen des Europäischen Wirtschaftsraums. Dies könnte in einem Rahmenvertrag Schweiz – EG vereinbart werden. Erforderlich ist auch eine rechtliche Verankerung der organisch gewachsenen Mitwirkungsformen zwischen Bund und Kantonen. Gestützt auf Art. 55 Bundesverfassung und das Mitwirkungsgesetz könnte dies in einem Rahmenabkommen Bund-Kantone über die Zusammenarbeit in der Europapolitik erfolgen. Für den Bereich Schengen und Dublin ist eine solche Vereinbarung bereits vorgesehen (Art. 1-2, Bundesbeschluss 2004).

Bei einer Intensivierung der Beziehungen Schweiz – EU ist auch eine Vertiefung der horizontalen Zusammenarbeit unter den Kantonen erforderlich. Denkbar ist eine engere Zusammenarbeit zwischen den Europafachstellen und anderen Verwaltungsstellen, die Organisation von gemeinsamen Schulungen oder die Verstärkung der Ressourcen der Konferenz der Kantonsregierungen und der Konferenzen der Fachminister. Schon heute stellt sich die Frage, ob die Kantone eigene europäische Netzwerke oder eine aktivere Lobby gegenüber europäischen Institutionen benötigen. Derzeit erhalten die schweizerischen Gliedstaaten kaum finanzielle Mittel der EU. Eine eigentliche Interessensvertretung macht somit wenig Sinn. Allerdings haben die Kantone ein generelles Interesse an europäischen Informationen, Erfahrungsaustausch und Stärkung der Europakompetenz. In Anbetracht der wachsenden Bedeutung des europäischen Rechts stellt sich auch die Frage der gezielten Personalpolitik. Auch die Kantone benötigen qualifizierte Mitarbeitende mit einem europäischen Erfahrungshintergrund. Schließlich empfiehlt sich auch eine enge Zusammenarbeit mit den benachbarten deutschen oder österreichischen Bundesländern, welche über eine langjährige und umfassende Europakompetenz aufweisen. Baden-Württemberg, Bayern, die Lombardei oder Vorarlberg verfügen über eigene Vertretungen und Netzwerke in Brüssel, welche für die Schweizer Kantone interessant sind. Aber auch die laufenden Erfahrungen der Nachbarn mit den Auswirkungen der Integration auf den Föderalismus sind für die Schweiz nützlich. Denn mit fortschreitender Integration ist eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen erforderlich. Früher oder später drängt sich die Umsetzung der Europareform des Föderalismus (EuRefKa) auf.

Eine wichtige Rolle spielen die Kantone im Meinungsbildungsprozess der direkten Demokratie der Schweiz. Bisher haben vier Abstimmungen zu den bilateralen Abkommen stattgefunden. Die Kantone haben dazu klar Stellung bezogen und den Bundesrat in den Abstimmungskampagnen unterstützt. Die Kantone befassen sich mit Europafragen und leisten wertvolle Öffentlichkeitsarbeit. (Europafachstelle 2001-2005) Dabei ist nicht zu übersehen, dass nicht alle Kantone die gleichen europapolitischen Perspektiven teilen. So ist etwa die Frage des Abschlusses eines

Dienstleistungsabkommens oder des Beitritts zur EU sehr kontrovers. Die Kantone bemühen sich immerhin um eine laufende Standortbestimmung und diskutieren Integrationsszenarien aus ihrer Sicht. So hat der Regierungsrat des Kantons Zürich 2006 eine systematische und umfassende europapolitische Standortbestimmung, welche in Umfang und Qualität dem Europabericht des Bundesrates in nichts nachsteht. (Regierungsrat des Kantons Zürich 2006) Somit bilden die Kantone ein wichtiges politisches Zwischendeck, eine Mesebene im europäisierten politischen System der Schweiz. Schrittweise treten sie auch als eigenständige Akteure auf der europäischen Bühne auf.

## Literatur

- Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin (2004), Bundesblatt Nr. 50, 21. Dezember 2004, 7149-7182 (im Internet abrufbar unter <<http://www.admin.ch/ch/ff/2004/7149.pdf>>).
- Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK) (2000), Bundesblatt Nr. 1, 11. Januar 2000, 58-60 (im Internet abrufbar unter <<http://www.admin.ch/ch/ff/2000/58.pdf>>) (= Mitwirkungsgesetz 2000).
- Church, Clive (2000), Switzerland: an Overlooked Case of Europeanization ?, Queen's Papers on Europeanization, No.3/2000, Belfast: Queen's University.
- Cottier, Thomas / Alexandra Caplazi (Hrsg.) (2000), Die Kantone im Integrationsprozess. Zwölf Arbeitspapiere, Swiss Papers on European Integration 24, Bern: Stämpfli Verlag.
- Europafachstelle des Kantons Zürich (2001-2005), Schweiz – EU. Leitfaden zu den Bilateralen Abkommen, Europabrevier I-III, Zürich: Europafachstelle (abrufbar unter <<http://www.europabrevier.ch>>).
- Hänni, Peter (2000), Schweizer Föderalismus und europäische Integration: Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden Umfeld, Zürich: Schulthess.
- Honegger, Edith (2004), Die gemischten Ausschüsse in den sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, Cahier de l'IDHEAP, 216/2004, Chavannes-Lausanne: IDHEAP.
- Jenny, Kurt (1994), „Das Kontaktgremium als Bindeglied zwischen Bund und Kantonen“, in: Dieter Freiburghaus (Hrsg.), Die Kantone und Europa, Bern: Verlag Paul Haupt.
- Knodt, Michèle (1998), Tiefenwirkung europäischer Politik, Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens ?, Baden-Baden: Nomos.
- Konferenz der Kantonsregierungen (1993), Gründungsvereinbarung (im Internet abrufbar unter <[http://www.kdk.ch/internet/kdk/de/die\\_kdk/vereinbarung.html](http://www.kdk.ch/internet/kdk/de/die_kdk/vereinbarung.html)>)
- Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.) (2002), Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts, Zürich: Schulthess.
- Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.) (2006), Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht, Zürich: Schulthess.
- Kux, Stephan (1997), „Europäische Mehrebenenpolitik: Die Rolle der Bundesländer und Kantone in der Integration Deutschlands, Österreichs und der Schweiz“, in: Stephan Kux/Christian J. Haefliger/Danielle Bossaert (Hrsg.), Der Aufbruch der Kantone nach Europa, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 40-70.
- Kux, Stephan/Ulf Sverdrup (2000), „Fuzzy Borders and Adaptive Outsiders: Norway, Switzerland and the EU“, European Integration, 22, 237-270.
- Kux, Stephan (2003), „Die Aussenpolitik der Kantone: Der beschwerliche Aufbruch nach Europa“, in: Uwe Serdült/Thomas Widmer (Hrsg.), Politik im Fokus. Festschrift für Ulrich Klöti, Zürich: NZZ, 187-205.
- Münger, Bernhard (1994), „Die Konferenz der Kantonsregierungen“, in: Dieter Freiburghaus (Hrsg.), Die Kantone und Europa, Bern: Verlag Paul Haupt.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (Hrsg.) (2006), Zürich und Europa, Materialien für eine europapolitische Standortbestimmung des Kantons Zürich, Zürich: Schulthess.

- Schweizerischer Bundesrat (2006), Europabericht, Bundesblatt Nr. 35, 5. September 2006, 6815-6984 (abrufbar unter <<http://www.admin.ch/ch/ff/2006/6815.pdf>>) (= Europabericht 2006).
- Vahl, Marius/Nina Grolimund (2006), *Integration without Membership: Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Wallis, Diane (2005), *Forgotten Enlargement: Future EU Relations with Iceland, Norway and Switzerland*, 2nd edition, London: Centre for Reform.
- Weatherill, Stephen/Ulf Bernitz (Hrsg.) (2005), *The role of regions and sub-national actors in Europe*, Oxford: Hart.

# Querverbindungen bzw. „Harmonisierung“ des schweizerischen mit dem Europäischen Kartellrecht

Roger Zäch\*

Einleitung	184
1. Gründe der „Harmonisierung“	184
1.1. Allgemeines	184
1.2. Hochpreisinsel Schweiz	185
1.2.1. Tatsächliches	185
1.2.2. Auswirkungen	187
1.2.3. Gegenmaßnahmen	188
2. „Harmonisierung“ in zwei Schritten	189
2.1. Totalrevision des Kartellgesetzes von 1995	189
2.1.1. Materiellrechtliche Bestimmungen	189
2.1.2. Mängel des Gesetzes von 1995	190
2.1.3. Mängel bei der Rechtsanwendung	191
2.2. Kartellgesetznovelle von 2003	191
2.2.1. Zielsetzung	191
2.2.2. Unmittelbare bzw. direkte Sanktionen samt Bonusregelung	191
2.2.3. Vorschriften gegen Beschränkungen des Preiswettbewerbs aus dem Ausland	192
2.2.4. Ausdehnung des Begriffs des marktbeherrschenden Unternehmens	192
2.2.5. Schutz auch der Gewerbefreiheit (Wirtschaftsfreiheit)	193
3. Würdigung der Revision und Anregungen für das Recht der EU	194
3.1. Würdigung der schweizerischen Kartellgesetzrevisionen	194
3.1.1. Die Rechtsregeln – law in the books	194
3.1.2. Die Rechtsanwendung – law in action	195
3.2. Anregungen für das Wettbewerbsrecht der EU	195
3.2.1. Anregung betreffend marktbeherrschende Unternehmen	195
3.2.2. Anregung betreffend Immaterialgüterrechte	196
3.2.3. Anregung betreffend den Zweck der Gesetze gegen Wettbewerbsbeschränkungen	197

\* em. Professor für Privat-, Wirtschafts- und Europarecht an der Universität Zürich, Vizepräsident der Schweizerischen Wettbewerbskommission. Meinen Assistierenden lic. iur. Felix Schraner, Rechtsanwalt, lic. iur. Patrick Brozzo sowie lic. oec. Mark Steiner danke ich für die kritische Durchsicht des Manuskripts.

## *Einleitung*

In einem ersten Teil werden die wichtigen allgemeinen und tatsächlichen Gründe für eine „Harmonisierung“ des schweizerischen Kartellrechts mit demjenigen der EU aufgezeigt. Im zweiten Teil werden die Totalrevision des Kartellgesetzes von 1995 und die Hauptpunkte der Gesetzesrevision von 2003, eine Harmonisierung in zwei Schritten, dargelegt. Im abschließenden dritten Teil werden das geltende schweizerische Kartellgesetz gewürdigt und Anregungen für das Recht der EU präsentiert.

### *1. Gründe der „Harmonisierung“*

#### *1.1. Allgemeines*

Seit dem Ende des zweiten Weltkriegs und bis heute sind die wichtigsten Handelspartner der Schweiz die Mitgliedstaaten der EU, die Vereinigten Staaten von Amerika und Japan. In diesen Staaten werden seit längerer Zeit Wettbewerbsbeschränkungen durch Private strikt bekämpft. Dies trägt dazu bei, dass die Unternehmen dieser Staaten relativ effizient arbeiten.

Die Übereinkommen der WTO sowie die zahlreichen regionalen Freihandelsabkommen führten seit dem Ende der 80er Jahre jedenfalls im Industriebereich zur Globalisierung der Wirtschaft. In der globalisierten Wirtschaft stehen in den meisten Ländern viele Unternehmen im Wettbewerb mit Unternehmen aus der EU, den USA und aus Japan. Im globalen Wettbewerb erweist sich Wettbewerbsdruck „zu Hause“ als Vorteil<sup>1</sup>. Wettbewerbsdruck in einem Land wurde als „komparativer“ Vorteil des Landes entdeckt<sup>2</sup>.

Die diesbezügliche Einsicht prägte seit dem Ende der 80er Jahre zunehmend die Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik der Schweiz<sup>3</sup>. Am 6. Dezember 1992 lehnte der Schweizer Souverän in der Volksabstimmung den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR ab. Der durch einen solchen Beitritt bewirkte Wettbewerbschub von außen blieb daher aus. Dies trug dazu bei, dass der schweizerische Bundesrat gestützt auf die damaligen Bestrebungen zur Revitalisierung der schweizerischen Wirtschaft Anfang 1993 ein Programm zur „marktwirtschaftlichen Erneuerung“<sup>4</sup> vorstellte<sup>5</sup>. Inhalt dieses konkreten Programms war unter anderem die Totalrevision des Kartellgesetzes sowie der Erlass eines Bundesgesetzes über (die Beseitigung) technische(r) Handelshemmnisse gegenüber dem Ausland und eines Binnen-

1 Vgl. PORTER, 662.

2 ZÄCH, Competition Law as Comparative Advantage, 400 f.

3 Botschaft 1994, 480 f.

4 Vgl. Botschaft des Bundesrats vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens, BBl 1993 I 805 ff.

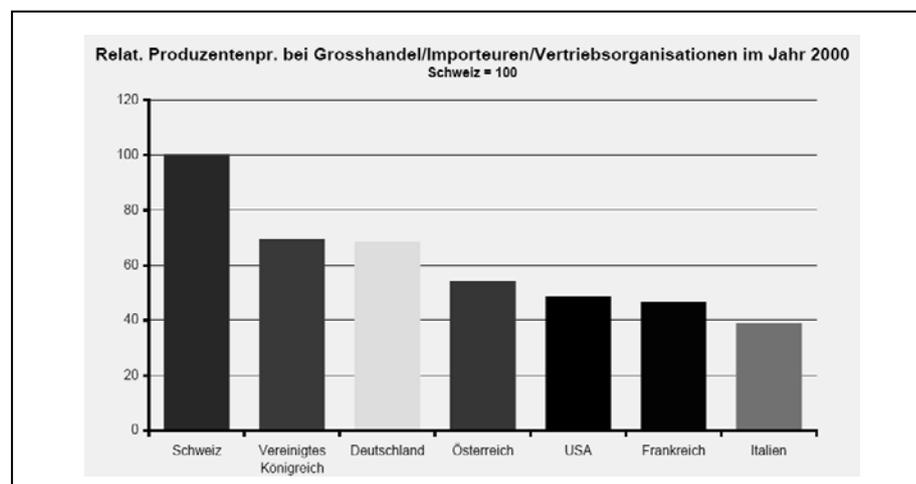
5 Botschaft 1994, 484.

marktgesetzes mit dem Ziel, landesintern wirkende kantonale Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit zu vermindern<sup>6</sup>. Alle drei Gesetzgebungsvorhaben konnten bis 1995 realisiert werden<sup>7</sup>.

## 1.2. Hochpreisinsel Schweiz

### 1.2.1. Tatsächliches

Die Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen brachte indes nicht die erhofften Wirkungen: Insbesondere sind die Preise für die Produktionsmittel sowie die Konsumentenpreise nicht in etwa auf das Niveau der Nachbarländer in der EU gesunken. Die Schweiz ist nach wie vor eine Hochpreisinsel.

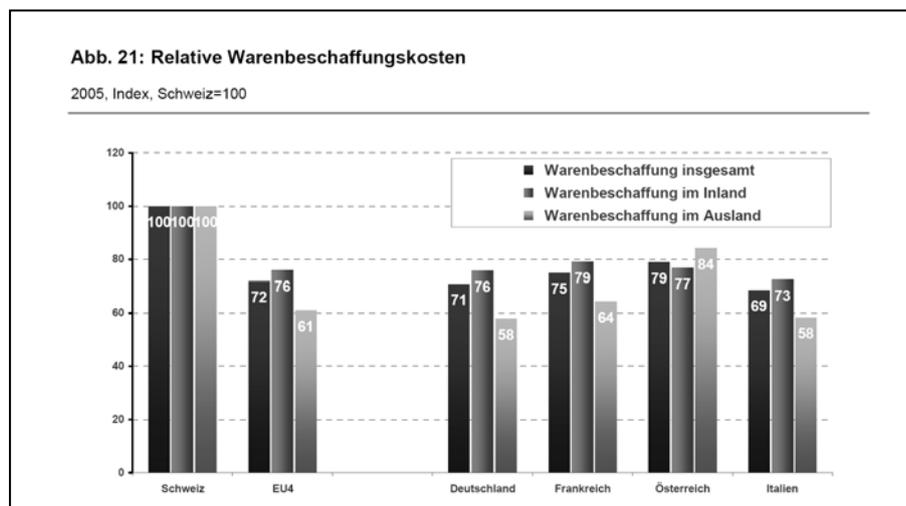


Studie der BAK Basel Economics für 2000<sup>8</sup>: Die Warenbeschaffungskosten für den Detailhandel 2000 im Durchschnitt für die Schweiz fast 30 % höher.

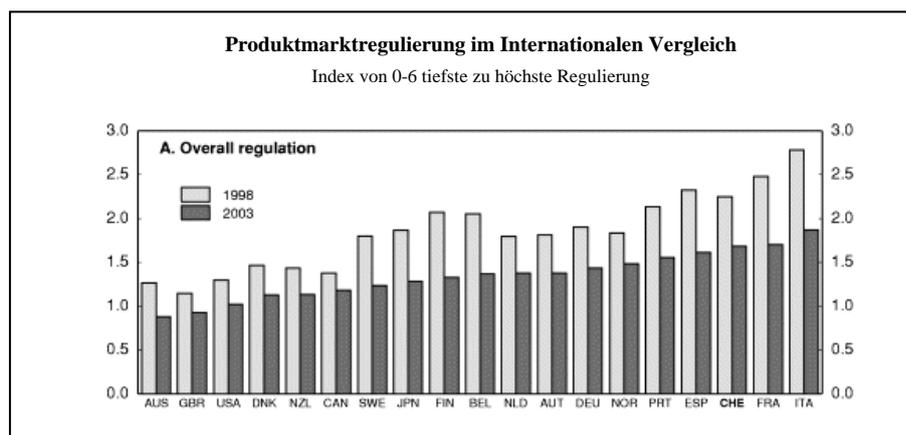
6 Botschaft 1994, 483 f.

7 SR (= Systematische Sammlung) 251 (Kartellgesetz), SR 946.51 (Gesetz über technische Handelshemmnisse), SR 943.02 (Binnenmarktgesetz).

8 Der Detailhandel in der Schweiz im Internationalen Vergleich, BAK Basel Economics, Studie im Auftrag der Swiss Retail Foundation, April 2002, Abbildung 12.



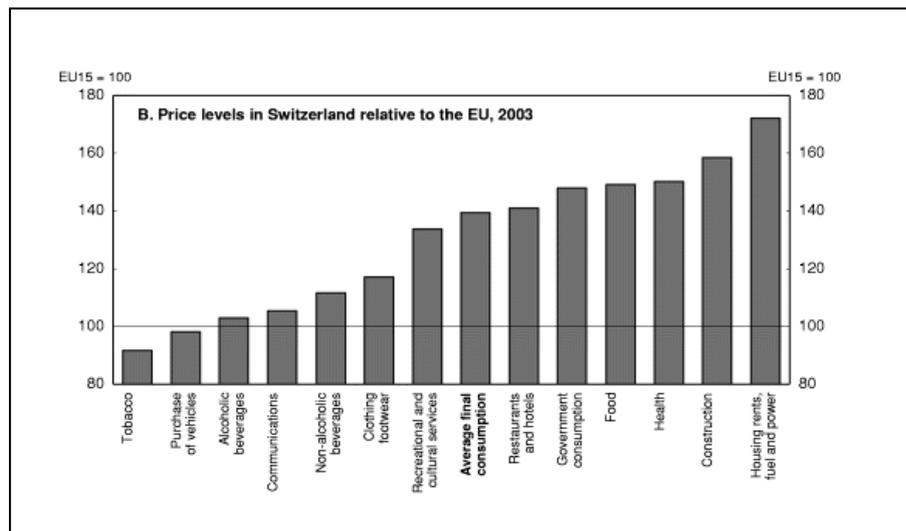
Studie der BAK Basel Economics für 2005<sup>9</sup>: Schweizer Detailhändler bezahlen für Waren aus dem Ausland fast 40 % mehr als Konkurrenten in den Nachbarländern.



Studie der OECD 2005<sup>10</sup>: Hochpreisinsel Schweiz als Folge unter anderem von staatlicher und kartellistischer Überregulierung.

9 Internationaler Vergleich der Kosten und Preis bestimmenden Faktoren im Detailhandel, BAK Basel Economics, Studie im Auftrag von Coop, Migros, Manor, Charles Vögele, Valora, Denner, September 2006.

10 OECD Economic Policy Brief, Economic Survey of Switzerland 2005.



Studie der OECD 2005<sup>11</sup>: Relatives Preisniveau für verschiedene Güter im Durchschnitt fast 40 % höher als in der EU.

### 1.2.2. Auswirkungen

Die „Hochpreisinsel“ Schweiz betrifft die folgenden Gruppen:

- *Die Endverbraucher:* die künstlich überhöhten Verbraucherpreise führen zu höheren Lebenshaltungskosten;
- *die Detailhandelsunternehmen:* der Einkaufstourismus ins Ausland oder Einkauf über das Internet im Ausland führen zu Umsatzeinbußen mit steigender Tendenz;
- *die in der Schweiz produzierenden Unternehmen,* insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen, die nicht im billigeren Ausland einkaufen können: die künstlich überhöhten Preise von importierten Vor- und Zwischenprodukten, Komponenten, kurz Produktionsmitteln aller Art sowie ein zusätzlicher Lohn- und Druck aufgrund überhöhter Verbraucherpreise führen zu höheren Produktionskosten dieser Unternehmen; dies verschlechtert deren Stellung im globalen Wettbewerb; dazu kommt, dass Nachfrager in der Schweiz zunehmend Dienstleistungen insbesondere gewerblicher Art im Ausland „einkaufen“;
- *den Wirtschaftsstandort Schweiz:* das künstlich überhöhte Preisniveau beeinträchtigt im globalen Wettbewerb die Schweiz als Produktionsstandort.

11 OECD Economic Policy Brief, Economic Survey of Switzerland 2005.

### 1.2.3. Gegenmaßnahmen

Wichtige Ursachen der Hochpreisinsel Schweiz sind die Abschottung des schweizerischen Marktes durch private Wettbewerbsbeschränkungen, insbesondere vertikale Wettbewerbsabreden sowie durch technische Handelshemmnisse und die geltende Patentrechtsordnung, also staatliche Wettbewerbsbeschränkungen. Die Identifizierung dieser Ursachen der Hochpreisinsel Schweiz hat dazu geführt, dass der Gesetzgeber bereits im Jahr 2003 das Kartellgesetz von 1995 ergänzte und die Verwaltung zur Zeit dabei ist, zur Umsetzung verbindlicher parlamentarischer Vorstöße unter Orientierung am Cassis de Dijon-Prinzip Vorschläge zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse auszuarbeiten<sup>12</sup>.

Bevor im Folgenden das heute geltende schweizerische Kartellgesetz mit dem Wettbewerbsrecht der EU vergleichend skizziert wird, soll kurz auf einen allfälligen Einwand gegen ein eigenes schweizerisches Kartellgesetz eingegangen werden: Die Schweiz liegt geographisch im „Herzen“ der EU, auf der Schnittfläche der geographischen Entwicklungstreifen von der iberischen Halbinsel zur Ostsee und vom Balkan nach Großbritannien. Die Schweiz ist sodann umgeben vom südwestdeutschen Raum, dem Lyonnais, der Lombardei und dem Vorarlberg, vier Nachbarregionen mit besonders innovativen und effizienten grenzüberschreitend tätigen Unternehmen. Die wirtschaftliche Tätigkeit in der Schweiz ist geprägt von internationaler Arbeitsteilung. Wettbewerbspolitisch besonders bedeutsam ist dabei, dass 80% der Importe in die Schweiz aus der EU stammen<sup>13</sup>.

Gestützt auf diese Fakten könnte argumentiert werden, dass aus der umliegenden EU genügend Wettbewerbsdruck auf die Schweiz einwirke; ein eigenes schweizerisches Kartellgesetz sei daher nicht erforderlich.

Dem ist entgegenzuhalten, dass Wettbewerbsbeschränkungen, die zu Lasten der Schweiz im Ausland veranlasst werden, zu denken ist dabei an Exportkartelle sowie die Erzwingung höherer Verkaufspreise gegenüber Abnehmern in der Schweiz im Vergleich zu Abnehmern in der EU, zur Zeit nur mittels Bestimmungen eines schweizerischen Kartellgesetzes bekämpft werden können. Da die Schweiz nicht Mitglied der EU oder des EWR ist, ist diesbezüglich keine Hilfe von außen zu erwarten, zumal eine solche wirtschaftliche Benachteiligung schweizerischer Unternehmen im fiskalischen Interesse anderer Staaten liegt.

12 Siehe <[http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/vn\\_gepl\\_1\\_2006.html#EVD](http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/vn_gepl_1_2006.html#EVD)>; ZÄCH, Kommentar, WuW 2005, 587.

13 Außenhandel nach Wirtschaftsräumen, Schweizerische Zollverwaltung, <<http://www.ezv.admin.ch>>; zuletzt besucht am 2. Oktober 2006.

## 2. „Harmonisierung“ in zwei Schritten

### 2.1. Totalrevision des Kartellgesetzes von 1995

#### 2.1.1. Materiellrechtliche Bestimmungen

Das Kartellgesetz von 1995 ist vollständig. Denn es enthält nach dem Vorbild des Rechts der EU Bestimmungen gegen alle drei Formen von Wettbewerbsbeschränkungen.

Die Bestimmung gegen die Kartelle horizontaler oder vertikaler Art von Art. 5 KG ist – wie Art. 81 EGV seit der Modernisierung – als Legalausnahme konzipiert. Marktbeherrschende Unternehmen werden nach Art. 7 KG einer Missbrauchskontrolle unterstellt. Unternehmenszusammenschlüsse werden nach Art. 9 und 10 KG präventiv überprüft, ob sie eine marktbeherrschende Stellung begründen oder verstärken, durch die wirksamer Wettbewerb beseitigt werden kann. Nach schweizerischem Recht genügt somit eine erhebliche Behinderung des wirksamen Wettbewerbs nicht für eine Untersagung eines Zusammenschlussvorhabens.

Diese Differenz sowie die Abwägungsklausel von Art. 10 Abs. 2 Bst. b KG dürften indes angesichts der geringen Größe des Landes und der stärkeren Auslandverflochtenheit der Wirtschaft gerechtfertigt sein<sup>14</sup>. Die diesbezüglichen Unterschiede haben bis heute übrigens in keinem Fall zu unterschiedlichen Beurteilungen durch die beiden Behörden geführt.

Im Bereich der Abreden werden nach den gesetzlichen Grundbestimmungen die gleichen Sachverhalte, nämlich Preisfestsetzungen, die Einschränkung von Produktions-, Bezugs- und Liefermengen, sowie eine strikte Aufteilung von Märkten nach Gebieten oder Geschäftspartnern als schwere Wettbewerbsbeschränkungen beurteilt (vgl. Art. 5 Abs. 3 und Abs. 4 KG mit Art. 81 Abs. 1 EGV).

Materielle Übereinstimmung besteht auch nach den Bestimmungen des „Sekundärrechts“: Schwere Wettbewerbsbeschränkungen durch vertikale Abreden gemäß der Verordnung 2970/1999 bzw. der Bekanntmachung der Wettbewerbskommission vom 18. Februar 2002<sup>15</sup> sind Preisfixierungen, Marktaufteilungen im Sinne absoluten Gebietsschutzes sowie Konkurrenzverbote über fünf Jahre. Unproblematisch nach diesen Bestimmungen sind demgegenüber grundsätzlich Klauseln über Alleinvertrieb, Exklusivlieferung, Franchising und selektiven Vertrieb.

Die „Rechtfertigungstatbestände“ sind in Art. 81 Abs. 3 EGV und Art. 5 Abs. 2 KG sehr ähnlich formuliert. Dass nach der schweizerischen Norm die „Verbraucherbeteiligung“ keine tatbestandliche Zulässigkeitsvoraussetzung ist, schadet nichts. Denn eine „Rechtfertigung“ setzt voraus, dass der Wettbewerb nicht ausgeschaltet

<sup>14</sup> Botschaft 1994, 531.

<sup>15</sup> RPW 2002/2, 404 ff. Wettbewerbsrechtliche Behandlung vertikaler Abreden, Bekanntmachung der Wettbewerbskommission vom 18. Februar 2002, <<http://www.weko.admin.ch/publikationen>>; zuletzt besucht am 2. Oktober 2006.

wird. Wirksamer Wettbewerb gewährleistet von selbst die Verbraucherbeteiligung. Auf diesen Zusammenhang ist denn auch im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich hingewiesen worden<sup>16</sup>.

Die Bestimmungen über die Missbrauchsaufsicht in Art. 82 EGV und Art. 7 KG sind weitgehend gleich formuliert und erfassen sowohl den Ausbeutungs- wie auch den Behinderungsmisbrauch.

## 2.1.2. Mängel des Gesetzes von 1995

### 2.1.2.1. Fehlende unmittelbare Sanktionierung von Gesetzesverstößen

Im Rahmen der Totalrevision von 1995 wurde auf eine unmittelbare bzw. direkte Sanktionierung von Gesetzesverstößen verzichtet. Sanktioniert wurden nur Widerhandlungen gegen einvernehmliche Regelungen sowie rechtskräftige Verfügungen der Wettbewerbsbehörden (Art. 50 KG). Folge dieser Regelung war, dass Sanktionen nur im Wiederholungsfall ausgefällt werden durften. Begründet wurde diese Regelung damit, dass für Unternehmen und handelnde Personen „Klarheit über die Rechtslage“ bestehen sollte<sup>17</sup>. Dieser Mangel des Gesetzes dürfte damals wohl auch bewusst in Kauf genommen worden sein, um ein Referendum gegen das total revidierte Gesetz zu vermeiden.

### 2.1.2.2. Vorbehalt bezüglich des Immaterialgüterrechts

Die schweizerischen Kartellgesetze enthalten traditionellerweise einen Vorbehalt zu Gunsten des Immaterialgüterrechts (vgl. beispielsweise Art. 3 Abs. 2 Satz 1 KG). Dieser führte in der Praxis dazu, dass Fälle der Beschränkung des Preiswettbewerbs aus dem Ausland durch Unterbindung von Parallelimporten gestützt auf Immaterialgüterrechte<sup>18</sup> durch die schweizerische Wettbewerbsbehörde gar nicht erst aufgegriffen wurden. Daran änderte auch das Urteil des Bundesgerichts in Sachen *Kodak* nichts, obwohl dort festgehalten wird, dass Beschränkungen der Einfuhr von Gütern gestützt auf ein Patentrecht aus einem Land, wo die Ware unter Bedingungen in Verkehr gebracht worden ist, die mit den schweizerischen vergleichbar sind, der Beurteilung nach dem Kartellgesetz unterliegen<sup>19</sup>.

16 Botschaft 1994, 560 f.; ZÄCH, Legal Appraisal, 184.

17 Botschaft 1994, 620.

18 Vgl. dazu ZÄCH, SJZ 1995, 301 ff.

19 BGE 126 III 129, 153 f., Kodak.

### 2.1.3. Mängel bei der Rechtsanwendung

Das totalrevidierte Kartellgesetz wurde von den zuständigen Behörden nur zögerlich angewendet. Kritisiert wurde insbesondere die allzu einschränkende Auslegung und Anwendung von Art. 5 KG im Bereich vertikaler Preis- und Gebietsabreden sowie von Art. 7 KG über die Missbrauchskontrolle<sup>20</sup>.

## 2.2. Kartellgesetznovelle von 2003

### 2.2.1. Zielsetzung

Mit der Kartellgesetznovelle von 2003 wurden insbesondere drei Ziele verfolgt: die Verstärkung der präventiven Wirkung des Gesetzes, die Verhinderung der Beschränkung des Preiswettbewerbs durch Marktabschottungen gegenüber dem Ausland, insbesondere durch vertikale Abreden bzw. durch die Geltendmachung von Immaterialgüterrechten, sowie eine Ausdehnung des Begriffs des marktbeherrschenden Unternehmens. Zu erwähnen ist hier aber auch die Abstützung des Kartellgesetzes auf das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit und die dadurch erfolgte Präzisierung des Gesetzeszwecks, der für die Auslegung der einzelnen Bestimmungen relevant ist.

### 2.2.2. Unmittelbare bzw. direkte Sanktionen samt Bonusregelung

Nach den neuen Bestimmungen von Art. 49a KG können Verstöße gegen das Kartellgesetz sofort und nicht erst im Wiederholungsfall geahndet werden<sup>21</sup>. Die Maximalsanktion beträgt 10% „des in den letzten drei Geschäftsjahren in der Schweiz erzielten Umsatzes“ (Art. 49a Abs. 1 KG). Zu beachten ist, dass im Unterschied zum Recht der EG nicht alle Verstöße gegen kartellgesetzliche Bestimmungen sanktionierbar sind, sondern nur Verstöße gegen die Bestimmungen von Art. 5 Abs. 3 und Abs. 4 KG sowie von Art. 7 KG. Nach den Bestimmungen von Art. 49a Abs. 2 KG sind Bonusregelungen wie im Recht der EG, der USA oder Deutschlands zulässig.

20 ZÄCH, Erfahrungen, 88 ff.; ZÄCH, SIWR 2000, 171, 141 ff.

21 Eine erste Sanktion gestützt auf Art. 49a KG in der Höhe von 101.000 Franken wurde gegen Unique, die Betreiberin des Flughafens Zürich, ausgefällt; Unique hatte durch den Missbrauch ihrer marktbeherrschenden Stellung auf dem Markt für Flughafen-Parking konkurrierende Unternehmen in der Ausübung des Wettbewerbs behindert, RPW 2006/4, 625, 666, Flughafen Zürich AG (Unique) – Valet Parking..

### 2.2.3. Vorschriften gegen Beschränkungen des Preiswettbewerbs aus dem Ausland

#### 2.2.3.1. Bestimmungen in Vertriebsverträgen

Mit Art. 5 Abs. 4 KG wurde für Vertriebsverträge ein neuer sogenannter Vermutungstatbestand<sup>22</sup> für vertikal veranlasste Preisabreden und Marktaufteilungen geschaffen. Der Tatbestand von Art. 5 Abs. 4 KG wird erfüllt durch vertikale Abreden über Mindest- oder Festpreise, nicht jedoch Höchstpreise, sowie vertikale Abreden über Marktaufteilungen, die absoluten Gebietsschutz vorsehen<sup>23</sup>.

#### 2.2.3.2. Einschränkungen des Vorbehalts betreffend Immaterialgüterrechte

Mit der neuen Bestimmung von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 KG wurde über die *Kodak*-Praxis des Bundesgerichts hinausgehend statuiert, dass alle Fälle von Einfuhrbeschränkungen gestützt auf sämtliche Rechte des geistigen Eigentums neu nach dem Kartellgesetz zu beurteilen sind, und zwar unabhängig von den Inverkehrsetzungsbedingungen im Ausland. Nach einem Votum im Parlament sollten Preisdifferenzen über 5% nicht toleriert werden<sup>24</sup>.

### 2.2.4. Ausdehnung des Begriffs des marktbeherrschenden Unternehmens

Der Begriff des marktbeherrschenden Unternehmens wurde für die Missbrauchskontrolle, nicht jedoch für die Zusammenschlusskontrolle<sup>25</sup>, durch die Aufnahme des Klammerinhalts „(Mitbewerbern, Anbietern oder Nachfragern)“ in den Text der Legaldefinition von Art. 4 Abs. 2 KG in Richtung der Begriffe der „überragenden Marktstellung“ bzw. der „relativen Marktmacht“ im Sinn des deutschen GWB ausgedehnt<sup>26</sup>. Das hat unter anderem zur Folge, dass bei marktstrukturellen Abhängigkeitsverhältnissen auf Marktbeherrschung zu erkennen ist. Die im deutschen Recht entwickelten Fallgruppen der sortiments-, unternehmens- und mangelbedingten Abhängigkeit unterliegen daher seit der Kartellgesetznovelle 2003 grundsätzlich der Missbrauchsaufsicht nach Art. 7 KG<sup>27</sup>.

22 Vgl. dazu ZÄCH, 2005, Rz 441 ff.

23 Vgl. ZÄCH, 2005, Rz 462 ff., 493.

24 AB SR 2003, 326 f. – David.

25 ZÄCH, 2005, Rz 786, 795; vgl. RPW 2005/1, 160 f., Rz 92 f., CoopForte.

26 ZÄCH, 2005, Rz 574-576, mit Nachweisen.

27 Vgl. ZÄCH, 2005, Rz 578 ff.

Aus der bisherigen Praxis zu erwähnen ist der Fall *ETA SA*: Bereits im Jahr 2002 verpflichtete die Wettbewerbskommission im Sinn der späteren Gesetzesrevision im Rahmen vorsorglicher Maßnahmen die *ETA SA*, welche damals als Einzige schweizerische Rohuhrwerke herstellte, für die Dauer des Verfahrens ihre bisherigen Kunden, welche für den Betrieb ihrer Geschäfte auf Rohuhrwerke von *ETA SA* angewiesen waren, weiter zu beliefern<sup>28</sup>.

Zu erwähnen ist auch der Fall *Minolta*: Die *Felix SA*, welche u.a. Kameras repariert, wurde nicht mehr mit *Minolta* Originalersatzteilen beliefert. Die Wettbewerbskommission kam zum Schluss, dass vorliegend nicht ein Reparaturmarkt, sondern ein Systemmarkt für den Verkauf und die Reparatur der Produkte relevant sei, und dass *Minolta* auf diesem Systemmarkt nicht marktbeherrschend sei. Die Frage der Abhängigkeit der *Felix SA* von der Belieferung mit *Minolta* Originalersatzteilen wurde daher nicht in die Beurteilung einbezogen<sup>29</sup>. Nach der Gesetzesrevision müsste in einem solchen Fall die Frage der Abhängigkeit geprüft und der Fall wohl anders entschieden werden.

Die neue Bestimmung von Art. 4 Abs. 2 KG wurde erstmals im Fall *CoopForte* angewendet. Dabei wurde die Frage der individuellen Abhängigkeit der Lieferanten vom Großverteiler *Coop* auf Grund konkretisierter Kriterien beurteilt und verneint<sup>30</sup>.

#### 2.2.5. Schutz auch der Gewerbefreiheit (Wirtschaftsfreiheit)

Mit der Totalrevision von 1995 stellte der Gesetzgeber klar, dass Zweck des Gesetzes *auch* der Schutz der Institution Wettbewerb ist. In der Folge wurde von einem Paradigmenwechsel gesprochen<sup>31</sup> und gar die Meinung vertreten, der Schutz der Wirtschaftsfreiheit sei nicht mehr Zweck des Kartellgesetzes<sup>32</sup>. Seit der Kartellgesetzrevision 2003 ist das Kartellgesetz gemäß Ingress ausdrücklich auch auf das gemäß Art. 27 Bundesverfassung gewährleistete Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit abgestützt. Damit ist klargelegt, dass das Gesetz neben dem Schutz des Wettbewerbs als Institution wie bisher auch die Wirtschaftsfreiheit der Einzelnen, das heißt Handlungsfreiheiten Einzelner im wirtschaftlichen Bereich, schützt. Institutionenschutz und Individualschutz sind übrigens keine Gegensätze, sondern als Erscheinungsformen *eines* Problems zu verstehen<sup>33</sup>.

28 RPW 2002/4, 603 f., *ETA SA Fabriques d'Ebauches*.

29 RPW 1999/2, 254, *Minolta*.

30 RPW 2005/1, 160 ff. Rz 92 ff., *CoopForte*.

31 SCHLUEP, AJP 1996, 795 ff. (III.3.).

32 AMSTUTZ/REINERT, sic! 7/8/2005, 549 f.

33 ZIMMER, in: IMMENGA/MESTMÄCKER, GWB, § 1 Rz 7 f. mit Nachweisen; HANGARTNER, sic! 2002, 322 f.; ZÄCH, 2005, Rz 237 mit weiteren Nachweisen.

Die Klarstellung bezüglich des Schutzzwecks des Gesetzes dürfte insbesondere bei der Beurteilung von Behinderungstatbeständen nach Art. 7 KG Bedeutung erhalten<sup>34</sup>, zumal alle Behörden nach Art. 35 Abs. 3 BV dafür zu sorgen haben, „dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksamen werden“.

Der Schutz der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit dürfte aber auch der im Zuge des sogenannten *more economic approach* zu beobachtenden Tendenz zur Ergebnisorientierung im Wettbewerbsrecht<sup>35</sup> Grenzen setzen.

### 3. *Würdigung der Revision und Anregungen für das Recht der EU*

#### 3.1. Würdigung der schweizerischen Kartellgesetzrevisionen

##### 3.1.1. Die Rechtsregeln – law in the books

Die neuen direkten und spürbaren Sanktionen samt Bonusregeln verstärken die präventive Wirkung des Gesetzes und erlauben dessen effektive Durchsetzung. Die neuen Bestimmungen gegen die Abschottung der Schweiz vom Ausland sind effiziente Mittel im Kampf gegen die Hochpreisinsel Schweiz und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der in der Schweiz produzierenden Unternehmen.

Ein Vergleich der materiellrechtlichen Bestimmungen der Schweiz mit den Entsprechenden des Rechts der EU zeigt, dass die Bestimmungen gleichwertig sind. Mit den einschlägigen schweizerischen Bestimmungen lassen sich nicht nur die gleichen Wettbewerbsbeschränkungen bekämpfen wie mit den Bestimmungen der Art. 81 und 82 EGV sowie der FKVO, sondern wie mit dem Recht der EU unter Einschluss des einschlägigen nationalen Rechts<sup>36</sup>.

Zu verweisen ist auf die in der Revision 2003 erlassenen strengen Vorschriften zur Kontrolle marktbeherrschender Unternehmen<sup>37</sup> sowie zur Bekämpfung von Beschränkungen des Preiswettbewerbs in der Schweiz, die insbesondere in der EU veranlasst werden<sup>38</sup>.

34 ZÄCH, 2005, Rz 345.

35 Kritisch dazu MÖSCHEL, in: FS Tilmann, 716 f.; IMMENGA/MESTMÄCKER, in: IMMENGA/MESTMÄCKER, 2007, Einleitung C, Rz 25-31; IMMENGA/KÖRBER, in: IMMENGA/MESTMÄCKER, 2007, Art. 2 FKVO, Rz 12 f., 51 ff., 204 ff., 334 ff.; SCHMIDT, WuW 9/2005, 877; IMMENGA, WuW 5/2006, 463; DREHER/ADAM, ZWeR 3/2006, 259 ff.; vgl. auch ZIMMER, WuW 7/8/2005, 715.

36 Vgl. etwa das nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 VO 1/2003 zulässige strengere deutsche Recht zur Missbrauchsaufsicht.

37 Vorn, 2.2.4.

38 Vorn, 2.2.3.

### 3.1.2. Die Rechtsanwendung – law in action

Kritisch anzumerken ist, dass die neuen Bestimmungen, die seit 1. April 2004 bzw. seit 1. April 2005 in Kraft sind, seither noch kaum angewendet wurden: Von der Wettbewerbskommission wurden bis Ende 2006 nur zwei Unternehmen, die ehemalige staatliche Telecomunternehmung Swisscom und die Betreiberin des Flughafens Zürich UNIQUE, als marktbeherrschend beurteilt<sup>39</sup>. Bis Ende 2006 wurden auch keine Fälle von Preisbindungen oder Marktaufteilungen nach Art. 5 Abs. 2 KG oder nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 KG aufgegriffen. Fälle von selektivem Vertrieb oder von unverbindlichen Preisempfehlungen wurden vom Sekretariat zwar aufgegriffen<sup>40</sup>. Zu positiven oder negativen Entscheidungen, die für die Praxis ebenfalls Orientierungscharakter hätten, ist es indes noch nicht gekommen. Zu hoffen ist, dass das neue schweizerische Wettbewerbsrecht in Zukunft gleiche Wirkung zeitigen wird wie das Wettbewerbsrecht der EU<sup>41</sup>.

## 3.2. Anregungen für das Wettbewerbsrecht der EU<sup>42</sup>

### 3.2.1. Anregung betreffend marktbeherrschende Unternehmen

Der Marktbeherrschungsbegriff, wie er gestützt auf Art. 82 EGV entwickelt wurde, erfasst vor allem große Unternehmen und Behinderungssachverhalte. Im Rahmen der Revision 2003 wurde für das schweizerische Recht der Begriff der Marktbeherrschung von Art. 4 Abs. 2 KG nach dem Vorbild des deutschen GWB *in Richtung* „überragende Marktstellung“ und „relative Marktbeherrschung“ erweitert, um auch Abhängigkeitsfälle und kleinräumige Fälle erfassen zu können. Daraus ergibt sich für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die Anregung, die in Art. 3 Abs. 2 VO 1/2003 vorgesehene Möglichkeit, für die Missbrauchskontrolle „strengere inner-

39 Im Fall *CoopForte* wurde die Frage, ob der Großverteiler Coop, der mit Abstand wichtigste Verteiler von Markenprodukten – der Großverteiler Migros vertreibt von Ausnahmen abgesehen nur Eigenmarken – als Nachfrager marktbeherrschend sei, offen gelassen, RPW 2005/1, 168 Rz 163, CoopForte.

40 RPW 2004/1, 3 f., Jahresbericht 2003 der Wettbewerbskommission; 2004/1 85 ff.; ebenda, 93 ff.; RPW 2004/331 ff.; ebenda, 345 ff.; RPW 2005/1, 6, Jahresbericht 2004 der Wettbewerbskommission; RPW 2006/1, 5, Jahresbericht 2005 der Wettbewerbskommission.

41 Diesbezügliche Skepsis scheint zur Zeit begründet, vgl. die Kritik in den Medien, insbesondere die Artikelserie im Tages-Anzeiger zwischen dem 8. und 19. Januar 2006; NZZ vom 31. März 2006, S. 23, Rücktritt von Weko-Direktor *Dähler*; Tages-Anzeiger vom 28. September 2006, S. 27, wo der CEO des Großverteilers Migros *Herbert Bolliger* mit der Äußerung zitiert wird: „Das Kartellgesetz hat sich als zahloser Tiger erwiesen“.

42 Da diese Anregungen an anderer Stelle ausführlich behandelt werden, geschieht dies hier in aller Kürze.

staatliche Vorschriften (...) zu erlassen oder anzuwenden“, am besten nach dem Vorbild des deutschen oder österreichischen Rechts, und zwar auch gegen den Zeitgeist des „more economic approach“.

### 3.2.2. Anregung betreffend Immaterialgüterrechte

Nach der Praxis zu Art. 30 Abs. 2 und Art. 81 f. EGV sind Parallelimporte innerhalb der Gemeinschaft gewährleistet. Es gilt gemeinschaftsweite, also regionale Erschöpfung. Möglich ist indes eine Abschottung des Gemeinsamen Marktes von Drittmärkten gestützt auf Immaterialgüterrechte, also eine Beschränkung des Intra-brand-Preiswettbewerbs aus dem EU-Ausland. Gemeinschaftsweite Erschöpfung ist besser als nationale, aber schlechter als internationale und daher nicht das beste Mittel zur Stärkung des Wettbewerbs.

Die Wirtschaftsverfassung der EU gewährleistet eine möglichst freie Wirtschaftsordnung unter Wettbewerbsbedingungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. g EGV)<sup>43</sup>. Nach einem Urteil des schweizerischen Bundesgerichts zur Verhinderung von Parallelimporten gestützt auf Markenrechte umfasst die Wirtschaftsfreiheit auch die Freiheit der Handelsbeziehungen mit dem Ausland, wozu auch die Freiheit des Exports und des Imports von Originalprodukten, die ihre Marke tragen, gehören<sup>44</sup>.

Daraus ergibt sich für die EU die Anregung zu erwägen, für alle Immaterialgüterrechte internationale Erschöpfung einzuführen. Eventualiter wird angeregt, entsprechend Art. 3 Abs. 2 Satz 2 des schweizerischen Kartellgesetzes Einfuhrbeschränkungen gestützt auf Immaterialgüterrechte nach den Bestimmungen der Art. 81 und/oder 82 EGV zu beurteilen. Diese Anregung müsste wohl nicht vom Gesetzgeber aufgenommen, sondern könnte durch die Praxis der Gerichte umgesetzt werden.

43 MESTMÄCKER/SCHWEIZER, § 2 Rn 44 ff.; ZULEEG, in: VON DER GROEBEN/SCHWARZE, Art. 3 EG Rn 13; MÜLLER-GRAFF, in: VON DER GROEBEN/SCHWARZE, Art. 28 EG Rn 1; STREINZ/KEMPEN, EUV/EGV, Art. 4 EGV Rn 13; STREINZ/SCHROEDER, EUV/EGV, Art. 28 EGV Rn 1; grundlegend BEHRENS, EuR 1992, 145 ff.

44 BGE 122 III 469, 500 f. Erw. g, Chanel/EPA.

### 3.2.3. Anregung betreffend den Zweck der Gesetze gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Es bestehen Tendenzen, anstatt die Handlungsfreiheit und damit den Wettbewerb, direkt die wirtschaftliche und soziale Wohlfahrt (consumer welfare, wirtschaftliche Effizienz) zu gewährleisten<sup>45</sup>. Dies ist aus folgenden Überlegungen problematisch:

Der Wohlfahrtsbegriff ist inhaltlich umstritten. Seine Verwendung als Normtatbestandsteil dürfte das rechtsstaatliche Gebot, dass gesetzliche Bestimmungen berechenbar sein müssen, verletzen<sup>46</sup>.

Die Beurteilung zukünftiger Ergebnisse ist oft nicht möglich. Falls es in solchen Fällen zu Nichtentscheidungen seitens der rechtsanwendenden Behörde kommt, ist dies zwar im Interesse allfälliger Wettbewerbsbeschränker. Falls indes in solchen Fällen Dritte unzulässigerweise behindert werden, sind Nichtentscheidungen problematisch. Das Wettbewerbsrecht sollte Regeln für unternehmerisches Verhalten festsetzen und nicht künftige Ergebnisse beurteilen.

Daraus ergibt sich folgende Anregung für das Recht der EU: Die Gewährleistung von Handlungsfreiheit und damit von Wettbewerb sollte auch in Zukunft Hauptzweck des Wettbewerbsrechts sein. In einer diesbezüglichen Debatte auf europäischer Ebene<sup>47</sup> sollte insbesondere aufgezeigt werden, dass die zentralen Bestimmungen der Art. 81, Art. 82 und Art. 3 Bst. g EGV es der Gemeinschaft zur Aufgabe machen, den Wettbewerb vor Verfälschungen durch Wettbewerbsbeschränkungen zu schützen, und dass den Effizienzkriterien des Art. 81 Abs. 3 EGV lediglich heuristische Funktion zukommt<sup>48</sup>. Im Anschluss an eine solche Debatte sollte eine Klärung dieser Zweckfrage durch den Gerichtshof herbeigeführt werden.

45 Vgl. zur dadurch ausgelösten Debatte etwa SCHMIDT, Kommentar: More economic approach versus Justiziabilität, WuW 9/2005, 877; IMMENGA, Kommentar: Der „more economic approach“ als Wettbewerbspolitik, WuW 5/2006, 463; SCHMIDTCHEN, Kommentar: Fehlurteile über den „more economic approach“ in der Wettbewerbspolitik, WuW 7/8 2006, 707.

46 Vgl. beispielsweise Art. 5 Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft.

47 Vgl. ZIMMER, WuW 7/8/2005, 715.

48 ZÄCH, Legal Appraisal, 180, 182.

Anhang: Die wichtigsten Bestimmungen des Wettbewerbsrechts der EU und der Schweiz<sup>49</sup> im synoptischen Vergleich

1. Abreden: Art. 81 EGV und Art. 5 KG

<b>Vorschriften gegen horizontale oder vertikale wettbewerbsbeschränkende „Abreden“</b>	
<b>Art. 81 EGV</b>	<b>Art. 5 KG</b>
<b>Abs. 1:</b> Wettbewerbsbeschränkende Abreden sind verboten, es sei denn, sie seien freigestellt nach Art. 81 Abs. 3	<b>Abs. 1:</b> Wettbewerbsbeschränkende Abreden sind verboten, es sei denn, sie seien gerechtfertigt nach Art. 5 Abs. 2. Wettbewerbsbeseitigende Abreden sind verboten. Eine Rechtfertigung ist nicht möglich.
<b>Abs. 2:</b> Nichtigkeit verbotener Abreden	<b>Art. 12 i.V.m. Art. 5 KG:</b> Nichtigkeit verbotener Abreden
<b>Abs. 3:</b> Unter folgenden Voraussetzungen ist eine Abrede vom Verbot nach Abs. 1 freigestellt:  <ul style="list-style-type: none"> <li>– Beitrag zur Verbesserung der Warenerzeugung und -verteilung oder zum technischen und wirtschaftlichen Fortschritt;</li> <li>– angemessene Beteiligung der Verbraucher;</li> <li>– Unerlässlichkeit;</li> <li>– Keine Möglichkeit zur Ausschaltung des Wettbewerbs.</li> </ul>	<b>Abs. 2:</b> Unter folgenden Voraussetzungen ist eine Abrede, die den Wettbewerb nicht beseitigt, sondern nur beschränkt, durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz gerechtfertigt:  <ul style="list-style-type: none"> <li>– Senkung von Herstellungs- oder Vertriebskosten, Verbesserung von Produktion oder Produktionsverfahren; Förderung der Forschung oder der Verbreitung von technischem und beruflichem Wissen; rationellere Nutzung von Ressourcen;</li> <li>– Unerlässlichkeit</li> <li>– Keine Möglichkeit zur Ausschaltung wirksamen Wettbewerbs.</li> </ul>

49 Schweizerisches Kartellgesetz (KG, SR, 251) und Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (SR 251.4), <<http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>>.

<b>Schwere Wettbewerbsbeschränkungen durch „Abreden“ gemäß den Grundbestimmungen</b>	
<b>Art. 81(1) EGV</b>  a) unmittelbar oder mittelbar die An- oder Verkaufspreise oder sonstige Geschäftsbedingungen festsetzen; b) die Erzeugung, den Absatz, die tech. Entwicklung oder Investitionen einschränken oder kontrollieren; c) Märkte oder Versorgungsquellen aufteilen; d) unterschiedliche Bedingungen für gleichwertige Leistungen gegenüber Handelspartnern anwenden und sie dadurch im Wettbewerb benachteiligen; e) die an den Abschluss von Verträgen geknüpfte Bedingung, dass die Vertragspartner zusätzliche Leistungen annehmen, die weder sachlich noch nach Handelsbrauch in Beziehung zum Vertragsgegenstand stehen.	<b>Art. 5(3) und (4) KG</b>  a) direkt oder indirekt Preise festsetzen; b) Produktions-, Bezugs- oder Liefermengen einschränken; c) Märkte nach Gebieten oder Geschäftspartner (strikt) aufteilen.  <i>Beachte: bei diesen Tatbeständen wird vermutet, dass wirksamer Wettbewerb beseitigt wird.</i>
<b>Schwere Wettbewerbsbeschränkungen durch vertikale „Abreden“ gemäß VO 2790/1999 bzw. Bekanntmachung vom 18.02.2002</b>	
<b>problematische Klauseln:</b>  – Preisfixierung – Marktaufteilung (absoluter Gebietschutz) – Verpflichtung, sich für mehr als fünf Jahre nicht am Wettbewerb zu beteiligen	<b>unproblematische Klauseln:</b>  – Alleinvertrieb – Franchising – selektiver Vertrieb Wenn die Marktanteile aller Beteiligten zusammen – unter 30 % (EU) bzw. – unter 10 % (CH) liegen.

2. *Marktmacht: Art. 82 EGV und Art. 7 KG*

<p><b>Vorschriften gegen den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung – Grundnorm</b></p>	
<p><b>Art. 82(1) EGV</b></p> <p><b>Abs. 1:</b> Die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung ist verboten.</p>	<p><b>Art. 7(1) KG</b></p> <p><b>Abs. 1:</b> Die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung ist verboten.</p>
<p><b>Art. 82 EGV und Art. 7 KG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Unterscheiden Ausbeutungs- und Behinderungsmissbrauch</li> <li>– Werfen das Problem der Marktabgrenzung (sachlich, geografisch, zeitlich) auf</li> </ul> <p><b>Beachte:</b> Der Marktbeherrschungsbegriff des Art. 7 KG orientiert sich neu auch am deutschen GWB (Kriterium der überragenden Marktstellung bzw. der relativen Marktmacht, vgl. Art. 4 Abs. 2 KG)</p>	
<p><b>Vorschriften gegen den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung – Beispielskatalog</b></p>	
<p><b>Art. 82(2) EGV</b></p> <p>Dieser Missbrauch kann insbesondere in Folgendem bestehen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Unangemessene Einkaufs- oder Verkaufspreise oder sonstige Geschäftsbedingungen</li> <li>b) Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher</li> <li>c) Diskriminierung gegenüber Handelspartnern, um diese im Wettbewerb zu benachteiligen;</li> <li>d) Koppelungsgeschäfte.</li> </ol>	<p><b>Art. 7(2) KG</b></p> <p>Als unzulässige Verhaltensweisen fallen insbesondere in Betracht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Unangemessene Preise oder sonstige Geschäftsbedingungen (Bst. c);</li> <li>– Einschränkung der Erzeugung des Absatzes und der technischen Entwicklung (Bst. e);</li> <li>– Diskriminierung von Handelspartnern (Bst. b);</li> <li>– Verweigerung von Geschäftsbeziehungen, z.B. Liefer- oder Bezugssperre (Bst. a);</li> <li>– Preisunterbietung (Bst. d);</li> <li>– Koppelungsgeschäfte (Bst. f).</li> </ul>

3. Fusionskontrolle: FKVO und Art. 9/10 KG

<b>Zusammenschlussbegriff</b>	
<b>EU:</b> Art. 3 FKVO	<b>Schweiz:</b> Art. 4(3) KG, Art. 2(2) der VO über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen
<b>Fusion</b> <b>Kontrollerwerb</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– alleinige Kontrolle über ein anderes Unternehmen</li> <li>– gemeinsame Kontrolle zweier oder mehrerer Muttergesellschaften über ein drittes Unternehmen (Gemeinschaftsunternehmen)</li> </ul>	
<b>Schwellenwerte</b>	
<b>EU:</b> Art. 1 FKVO <ul style="list-style-type: none"> <li>– Weltweiter Gesamtumsatz aller von mehr als 5 Mrd. € und</li> <li>– Gemeinschaftsweiter Gesamtumsatz von mindestens zwei der beteiligten Unternehmen von jeweils mehr als 250 Mio. €</li> </ul> <b>Besonderheiten des EU-Rechts:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Zwei-Drittel-Regel</li> <li>– Alternative Schwellenwerte: Art. 1(3) FKVO</li> </ul> <p>Beachte: Zusammenschlüsse, die die Schwellenwerte nicht erreichen, können der mitgliedstaatlichen Fusionskontrolle unterliegen.</p>	<b>Schweiz:</b> Art. 9 KG <ul style="list-style-type: none"> <li>– Weltweiter Gesamtumsatz aller von mindestens 2 Mrd. SFR oder Gesamtumsatz aller in der Schweiz von mindestens 500 Mio. SFR und</li> <li>– Schweizweiter Gesamtumsatz von mindestens zwei der beteiligten Unternehmen von je mindestens 100 Mio. SFR</li> </ul>

<b>Beurteilungskriterien</b>	
<p><b>EU:</b> Art. 2(2) FKVO</p> <p>„Zusammenschlüsse, durch die wirksamer Wettbewerb (...) erheblich behindert würde, insbesondere durch Begründung oder Verstärkung einer beherrschenden Stellung, sind“ zu untersagen.</p>	<p><b>Schweiz:</b> Art. 10(2) KG</p> <p>Ein Zusammenschluss, der</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. eine marktbeherrschende Stellung, durch die wirksamer Wettbewerb <i>beseitigt werden kann</i>, begründet oder verstärkt; und der</li> <li>b. keine Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse in einem anderen Markt bewirkt, welche die Nachteile der marktbeherrschenden Stellung überwiegt, ist zu untersagen.</li> </ol>
<p>Eine Berücksichtigung von Effizienzvorteilen, die den Verbrauchern zugute kommen, sieht die FKVO (Erw. 29), nicht jedoch das schweizerische Recht vor.</p> <p>Auf den Wortlaut bezogen, ist die schweizerische Fusionskontrolle weniger streng als die FKVO. Das schweizerische Recht enthält – im Unterschied zum Recht der EU und wie das deutsche Recht in § 36(1) GWB – eine Abwägungsklausel.</p> <p>Begründung: Viele schweizerische Unternehmen sind stärker dem Wettbewerb aus dem Ausland ausgesetzt als dies für viele EU-Unternehmen der Fall ist.</p>	

#### 4. Sanktionen

<b>Geldbußen</b>	
<p><b>EU:</b> Art. 23(2) VO 1/2003</p> <p>Verstöße gegen Art. 81 oder Art. 82 EGV werden mit Geldbussen geahndet. „Die Geldbuße für jedes an der Zuwiderhandlung beteiligte Unternehmen (...) darf 10 % seines (...) im vorausgegangenen Geschäftsjahr erzielten Gesamtumsatzes nicht übersteigen.“</p>	<p><b>Schweiz:</b> Art. 49a(1) KG</p> <p>„Ein Unternehmen, das an einer unzulässigen Abrede nach Artikel 5 Absätze 3 und 4 beteiligt ist oder sich nach Art. 7 unzulässig verhält, wird mit einem Betrag bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren in der CH erzielten Umsatzes belastet.“</p>
<p><b>Differenz:</b></p> <p>Nach Schweizer Recht werden nicht alle Verstöße gegen Art. 5 KG mit Geldbußen geahndet, sondern nur die Beteiligung an <i>horizontalen</i> unzulässigen Preis-, Mengen- und Marktaufteilungsabreden sowie die Beteiligung an <i>vertikalen</i> Abreden über Preise (ausgenommen Höchstpreisabreden) und absoluten Gebietschutz.</p>	
<b>Bonusregelung</b>	
<p><b>EU:</b></p> <p>Erlass der Geldbuße, sofern „das Unternehmen als erstes Beweismittel vorlegt, die es (...) ermöglichen, eine Zuwiderhandlung gegen Artikel 81 EG- Vertrag (...) festzustellen“, ABI 2002 C 45/3, Begründungserwägung 8 b).</p> <p>Ermäßigung der Geldbuße: ABI. 2002 C 45/3, Begründungserwägungen 20 ff.</p>	<p><b>Schweiz:</b></p> <p>„Wenn das Unternehmen an der Aufdeckung und der Beseitigung der Wettbewerbsbeschränkung mitwirkt, kann auf eine Belastung ganz oder teilweise verzichtet werden“, Art. 49a Abs. 2 KG.</p>

## Literatur

- AMSTUTZ MARC/REINERT MANI, Erfasst Art. 4 Abs. 2 KG auch die überragende Marktstellung und die relative Marktmacht?, in: *sic!* 7/8/2005, 537-551.
- BEHRENS PETER, Die Konvergenz der wirtschaftlichen Freiheiten im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: *Europarecht (EuR)* 1992, 145-162.
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG), vom 23. November 1994, *BBl* 1995, Bd. I 468 ff. (zit. Botschaft 1994).
- Botschaft über die Änderung des Kartellgesetzes vom 7. November 2001, *BBl* 2002, Bd. II 2022-2057 (zit. Botschaft 2001).
- DREHER MEINRAD/ADAM MICHAEL, The more economic approach to Art. 82 EC and the legal process, in: *ZWeR* 3/2006, 259-277.
- HANGARTNER YVO, Selektive Vertriebssysteme als Problem des Wettbewerbsrechts, *sic!* 2002, 321-330.
- IMMENGA ULRICH, Kommentar: Der „more economic approach“ als Wettbewerbspolitik, *WuW* 5/2006, 463.
- IMMENGA ULRICH/MESTMÄCKER ERNST-JOACHIM, *GWB, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, Kommentar, 3. A., München 2001 (zit. VERFASSER, in: IMMENGA/MESTMÄCKER, *GWB*).
- IMMENGA ULRICH/MESTMÄCKER ERNST-JOACHIM (Hrsg.), *Wettbewerbsrecht, Kommentar zum Europäischen Kartellrecht*, 2 Bände, 4. A., München 2007 (zit. VERFASSER, in: IMMENGA/MESTMÄCKER, 2007).
- KEMPEN BERNHARD, Kommentar zu Art. 3 EGV, in: STREINZ, *EUV/EGV*, München 2003.
- MESTMÄCKER ERNST-JOACHIM/SCHWEITZER HEIKE, *Europäisches Wettbewerbsrecht*, 2. A., München 2004.
- MÖSCHEL WERNHARD, Juristisches versus ökonomisches Verständnis eines Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen, in: KELLER ERHARD/PLOSSMANN CLEMENS/VON FALCK ANDREAS, *Festschrift für Winfried Tilmann*, Köln/Berlin/Bonn/München 2003, 705-719 (zit. MÖSCHEL, in: FS Tilmann).
- MÜLLER-GRAFF PETER-CHRISTIAN, Kommentar zu Art. 28 EGV, in: VON DER GROEBEN/SCHWARZE, 6.A., Baden-Baden 2003.
- PORTER MICHAEL E., *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press, 1990.
- SCHLUEP WALTER R., Entwicklungslinien des schweizerischen Kartellrechts, in: *AJP* 1996, 795 ff.
- SCHMIDT INGO, Kommentar: More economic approach versus Justiziabilität, *WuW* 9/2005, 877.
- SCHMIDTCHEN DIETER, Kommentar: Fehlurteile über den „more economic approach“ in der Wettbewerbspolitik, *WuW* 7/8 2006, 707.
- SCHROEDER WERNER, Kommentar zu Art. 28 EGV, in: STREINZ, *EUV/EGV*, München 2003.
- STREINZ RUDOLF (Hrsg.), *Kommentar zum EUV/EGV*, München 2003.
- VON DER GROEBEN HANS/SCHWARZE JÜRGEN (Hrsg.), *Kommentar zum EUV/EGV*, Band 1, 6. A., Baden-Baden 2003.
- ZÄCH ROGER, Competition Law as Comparative Advantage, in: ZÄCH ROGER (Hrsg.), *Towards WTO Competition Rules – Key Issues and Comments on the WTO Report (1998) on Trade and*

- Competition, Bern/Den Haag/London/Boston 1999, 395-406 (zit. ZÄCH, Competition Law as Comparative Advantage).
- ZÄCH ROGER, Erfahrungen mit dem neuen Schweizerischen Wettbewerbsrecht, in: Zukunft der Wettbewerbsordnung und des Kartellrechts, Referate des XXXIII. FIW-Symposiums, Köln/Berlin/Bonn/München 2001, 73-95 (zit. ZÄCH, Erfahrungen).
- ZÄCH ROGER, Kommentar: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Schweiz – nach dem Wettbewerbsrecht nun “Cassis de Dijon“?, WuW 2005, 587 (zit. ZÄCH, Kommentar).
- ZÄCH ROGER, Legal Appraisal of Restrictive Agreements – Proposals for Statutory Provisions, in: ZÄCH ROGER (Hrsg.), Towards WTO Competition Rules – Key Issues and Comments on the WTO Report (1998) on Trade and Competition, Bern/Den Haag/London/Boston 1999, 173-191 (zit. ZÄCH, Legal Appraisal).
- ZÄCH ROGER, Recht auf Parallelimporte und Immaterialgüterrecht, SJZ 1995, 301-311 (zit. ZÄCH, SJZ 1995).
- ZÄCH ROGER, Schweizerisches Kartellrecht, 2. A., Bern 2005 (zit. ZÄCH, 2005).
- ZÄCH ROGER, Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen, in: VON BÜREN ROLAND/DAVID LUCAS (Hrsg.), Schweizerisches Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, Band V/2: Kartellrecht, Basel/Genf/München 2000, 137-224 (zit. ZÄCH, SIWR 2000).
- ZIMMER DANIEL, Kommentar: Ende gut, alles gut? – Bemerkungen zur 7. GWB-Novelle, WuW 7/8/2005, 715.
- ZULEEG MANFRED, Kommentar zu Art. 3 EGV, in: VON DER GROEBEN/SCHWARZE, 6. A., Baden-Baden 2003.



## Regionale Integration Schweiz – Europäische Union und die Welthandelsorganisation (WTO)

*Matthias Oesch*

A.	Einleitung	208
B.	WTO-rechtliche Rahmenbedingungen der regionalen Integration	208
	I. Prinzip der Meistbegünstigung	209
	II. Ausnahmen vom Prinzip der Meistbegünstigung	210
	1. Im Allgemeinen	210
	2. Insbesondere: Regionale Präferenzabkommen	212
	a) Warenhandel: Art. XXIV GATT 1994	214
	b) Dienstleistungshandel: Art. V GATS	216
	III. Konsequenzen eines inkompatiblen Präferenzabkommens	218
	1. Keine Ungültigkeit	218
	2. Optionen für eine unterlegene Streitpartei	219
	IV. Durchsetzung des Prinzips der Meistbegünstigung	222
	1. WTO-Streitbeilegung	223
	2. Nationale Gerichte	225
	a) EG-Recht	226
	b) Schweizerisches Recht	228
C.	Würdigung der regionalen Integration Schweiz – Europäische Union	230
	I. Warenhandel	231
	1. Regionale Liberalisierung	231
	2. Fazit: Achillesferse Landwirtschaft	232
	II. Dienstleistungshandel	234
	1. Regionale Liberalisierung	235
	2. Fazit: Achillesferse Art. II Abs. 2 GATS-Ausnahmen	236
D.	Exkurs: WTO-Streitbeilegung zwischen regionalen Partnern	238
	I. Im bilateralen Verhältnis Schweiz – Europäische Union	238
	II. Beispiel: Re-Exporte aus der Schweiz	240
E.	Epilog	242

## A. Einleitung

Die Schweiz und die Europäische Gemeinschaft sind durch ein enges Netz von unzähligen bilateralen Verträgen verbunden. Manche dieser Abkommen führen zwischen den Vertragsparteien präferentielle Gewährleistungen ein. Damit kommen Personen, Waren und Dienstleistungen im gegenseitigen Verhältnis in den Genuss privilegierter Marktzutrittsmöglichkeiten, welche Anbietern oder Produkten aus Drittstaaten nicht zustehen. Das weckt im Licht des WTO-Rechts reflexartig Bedenken. Wirtschaftliche Integrationsbestrebungen, die sich regional auf einige wenige ausgewählte WTO-Mitglieder beschränken, stehen in einem Spannungsverhältnis zur multilateralen Welthandelsordnung und ihrem Kardinalsprinzip der Meistbegünstigung. Gleichwohl akzeptiert das WTO-Recht regionale Präferenzabkommen, sofern gewisse Kriterien und Leitplanken beachtet werden. Diese Haltung beruht auf der Einsicht, dass eine räumlich begrenzte Binnenliberalisierung durchaus einen wohlförderungsfördernden Effekt haben kann. Nur ungerechtfertigte Privilegierungen zu Lasten Dritter sollen verhindert werden. Entsprechend fördert die multilaterale Welthandelsordnung die Bildung regionaler Integrationsräume mit weit reichenden und umfassenden Liberalisierungsprogrammen und verbietet solche mit bloß punktuellen und sektorspezifischen Handelserleichterungen. Eine bi- oder plurilaterale ‚pick and choose‘ oder ‚à la carte‘ Liberalisierung wird nicht geduldet.

Die relevanten Kriterien des WTO-Rechts finden sich in Art. XXIV GATT 1994 und Art. V GATS. Diese müssen bei der Ausgestaltung bilateraler Integrationsräume beachtet werden, um Drittländern keine Angriffsflächen zu bieten und damit negative Überraschungen zu vermeiden. Dies gilt ebenso für das bilaterale Regelwerk zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Wie dieser Beitrag aufzeigt, genügt die derzeitige Ausgestaltung des rechtlichen *Acquis* den Anforderungen des WTO-Rechts nicht vollumfänglich. Sowohl im Waren- als auch im Dienstleistungsbereich bestehen Angriffsflächen, weil gewisse bilateral gewährte Marktzugangsrechte nicht durch eine WTO-rechtliche Ausnahme gerechtfertigt werden können. Dies führt zu Spannungen und Verunsicherungen. Punktuell besteht eine latente Gefahr, von anderen WTO-Mitgliedern behelligt und alsdann vor die Wahl gestellt zu werden, die gewährten Präferenzen entweder zu multilateralisieren oder auch im bilateralen Verhältnis aufzuheben.

## B. WTO-rechtliche Rahmenbedingungen der regionalen Integration

Die zentrale Bestimmung und Ausgangspunkt für die Beurteilung regionaler Präferenzabkommen im Licht des WTO-Rechts bildet das Prinzip der Meistbegünstigung (*Most-Favoured-Nation Clause*, MFN).

## I. Prinzip der Meistbegünstigung

Dieses Prinzip verwirklicht zusammen mit dem Prinzip der Inländerbehandlung (*National Treatment Clause*, NT) den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, welcher dem Recht der WTO fundamental zu Grunde liegt. Es verpflichtet die Mitgliedstaaten, jeden einem Dritten zugestandenen Vorteil bezüglich Marktzugang unverzüglich und bedingungslos gleichartigen Produkten aus allen anderen Mitgliedstaaten zugute kommen zu lassen. Dies gilt nicht nur für Zölle und finanzielle Belastungen zollgleicher Art, sondern auch für alle weiteren Vorschriften und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr. Ebenso erstreckt sich das Prinzip auf interne Rechtsvorschriften, die auf ein Produkt Anwendung finden, nachdem es die Einfuhrvoraussetzungen als solche erfüllt hat und rechtmäßig importiert worden ist. Das Prinzip verbietet nicht nur formale Schlechterstellungen *de iure*, sondern untersagt auch bloß *de facto* Diskriminierungen, d.h. sofern das rechtliche Design einer staatlichen Maßnahme formell zwar neutral ausgestaltet ist, die tatsächlichen Auswirkungen aber gleichwohl eine diskriminierende Wirkung offenbaren.<sup>1</sup> Damit verwirklicht das Prinzip der Meistbegünstigung den Grundsatz der ‚gleich langen Spieße‘ für Produkte aus verschiedenen Ländern und schafft ein zwischenstaatliches *equal level playing field*.<sup>2</sup> Seiner Struktur und Funktion entsprechend stellt es einen „materiellen Gleichbehandlungsgrundsatz“ dar.<sup>3</sup> Es verbietet, Handelsvorteile von besonderen bilateralen Beziehungen oder Gegenrechtsvereinbarungen abhängig zu machen und nur spezifischen Handelspartnern einzuräumen.

Die politische Idee der Meistbegünstigung als Prinzip auch bilateraler Vertragswerke liegt viele Jahrhunderte zurück. Die Meistbegünstigung im modernen Sinn findet sich vorwiegend in der Tradition bilateraler Freundschafts- und Handelsverträge des 19. und 20. Jahrhunderts.<sup>4</sup> Das GATT 1947 stellte seine erste multilaterale Ausgestaltung dar, und es nahm eine hervorragende Rolle bei der Multilateralisierung bilateral ausgehandelter Zolllenkungen und bei der umfassenden Reduzierung tarifärer Handelshemmnisse seit dem Zweiten Weltkrieg ein. Mittlerweile ist dieses Prinzip für den Warenhandel in Art. I GATT 1994, für den Dienstleistungshandel in Art. II GATS und für die handelsrelevanten Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums in Art. 4 TRIPs-Abkommen kodifiziert.<sup>5</sup> Damit gilt das Prinzip der Meistbegünstigung umfassend – wenn auch in leicht unterschiedlicher, bereichsspezifischer

1 Siehe etwa WTO Appellate Body, *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, Rz. 78; Berrisch, Rz. 98-9; für den Dienstleistungshandel etwa Adlung, S. 144; Zdouc (Legal Problems), S. 186-90.

2 Cottier/Panizzon, S. 48.

3 Tietje, S. 408. – Das Völkerrecht kennt keinen allgemeinen Grundsatz der gegenseitigen Gleichbehandlung von Staaten.

4 Siehe Cottier/Evtimov (Präferentielle Abkommen), S. 485, mit Verweis auf die rechts- und wirtschaftsgeschichtliche Literatur.

5 Spezielle Ausprägungen des Prinzips finden sich weiter etwa in Art. V, IX Abs. 1, XIII Abs. 1 und XVII lit. a GATT 1994 oder Art. 2 Abs. 3 SPS-Abkommen.

Ausprägung – für alle zum Rechtsbestand der WTO gehörenden Übereinkommen, Zusatzübereinkünfte und verbindlichen Vereinbarungen zur Auslegung einzelner Bestimmungen.<sup>6</sup>

## II. Ausnahmen vom Prinzip der Meistbegünstigung

Die Verpflichtung zur Gewährung der Meistbegünstigung wird im WTO-Recht durch – teilweise äußerst weit reichende – Ausnahmen eingeschränkt. Zahlreiche Ausnahmen verwässern gleichsam das Kardinalsprinzip der materiellen Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten wieder.<sup>7</sup> Die wirtschaftlichen Wohlstandsgewinne bzw. -verluste sind dabei umstritten. Von grundlegender Bedeutung ist, dass Ausnahmen nur in einem rechtlich klar vorgezeichneten Rahmen zulässig sind.

### 1. Im Allgemeinen

Das WTO-Recht lässt grundsätzlich vier Gruppen von Ausnahmen zu:

- Verschiedene Abkommen der WTO erlauben *punktuell*, einseitig oder bilateral gewisse Handelspartner zu bevorzugen. Dazu gehören etwa präferentielle Regelungen bei der Beseitigung technischer Handelshemmnisse durch den Abschluss von gegenseitigen Anerkennungen von Konformitätsbewertungen (*Mutual Recognition Agreements*, MRAs).<sup>8</sup> Solche Abkommen haben in der Praxis eine erhebliche Relevanz erlangt.<sup>9</sup> Weiter sind punktuelle Ausnahmen etwa im Rahmen des plurilateralen Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen<sup>10</sup>,

6 Siehe zum Prinzip der Meistbegünstigung im Recht der WTO allg. Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 346-68; Senti (WTO), Rz. 373-421; für den Warenhandel etwa Berisch, Rz. 79-100; Weiss/Herrmann, Rz. 378-95; für den Dienstleistungshandel etwa Pitschas, Rz. 40-73; Zdouc (Legal Problems), S. 148-50.

7 Vgl. die begründete Kritik an der Erosion der Meistbegünstigung in ‚The Future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium‘, Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi, Genf, 2004, Rz. 58: „Yet nearly five decades after the founding of the GATT, MFN is no longer the rule; it is almost the exception.“

8 Vgl. Art. 6 Abs. 3 TBT-Abkommen.

9 Siehe etwa das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen vom 21. Juni 1999; dazu Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6128, 6224-25.

10 Siehe dazu etwa Thomas Cottier/Benoît Merkt, Die Auswirkungen des Welthandelsrechts der WTO und des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt auf das Submissionsrecht der Schweiz, in: Roland von Büren/Thomas Cottier (Hrsg.), Die neue schweizerische Wettbewerbsordnung im internationalen Umfeld, Stämpfli Verlag AG, Bern, 1997, S. 35, 45-6.

im Rahmen gewisser Schutzklauseln<sup>11</sup> und Antidumping- und sonstiger Schutz-  
zölle<sup>12</sup> sowie spezifisch gewährter Dispense (*Waiver*)<sup>13</sup> möglich.

- Das GATS erlaubt – im Unterschied zum GATT 1994 – *selektive Privilegierungen* und damit eine Verletzung der Meistbegünstigung sofern derartige Ausnahmen im Rahmen der *Uruguay* Runde ausdrücklich Aufnahme in die jeweiligen nationalen Verpflichtungslisten gefunden haben.<sup>14</sup> Art. II Abs. 2 GATS verankert diesen Ausnahmetatbestand. Ziff. 6 des Anhangs zu Ausnahmen von Art. II (*Annex on Article II Exemptions*), dem als integraler Teil des GATS bindende Wirkung zukommt, stipuliert allerdings, dass derartige Ausnahmen einen Zeitraum von zehn Jahren grundsätzlich nicht überschreiten sollen und auf jeden Fall Gegenstand von Verhandlungen im Rahmen späterer Handelsliberalisierungsrunden darstellen. Die rechtliche Konsequenz dieser ‚grundsätzlichen Befristung‘ ist umstritten. Zum einen wird argumentiert, bei diesen punktuellen Weiterführungen von im Zeitpunkt der *Uruguay* Runde existierenden Privilegierungen handle es sich um zeitlich beschränkte Ausnahmen, die spätestens Ende 2004 ausgelaufen seien (ungeachtet der Tatsache, dass gewisse Länderlisten derartige Ausnahmen ausdrücklich als unbefristet betitelt haben).<sup>15</sup> Zum anderen wird vorgebracht, unbefristet eingetragene Ausnahmen gälten automatisch so lange weiter, bis sie im Rahmen einer umfassenden Verhandlungsrunde bestätigt oder beseitigt würden.<sup>16</sup> Diese Frage hat bis heute keine definitive Klärung gefunden. Die Staatenpraxis scheint die Lösung zu bevorzugen, dass zeitlich unbeschränkt eingetragene Ausnahmen tatsächlich über 2004 hinaus Gültigkeit besitzen. Klar ist einzig, dass die nationalen Auflistungen allfälliger MFN-Ausnahmen nachträglich keine weiteren Ergänzungen mehr erlauben. Neue MFN-Ausnahmen könnten nurmehr auf dem Weg eines spezifischen *Waivers* Geltung erlangen.
- Die Ermächtigungsklausel (*Enabling Clause*) erlaubt eine Sonderbehandlung von Entwicklungsländern. Mittels einzelstaatlicher Präferenzsysteme können Einfuhren aus Entwicklungsländern privilegiert behandelt und damit vom Prinzip der Meistbegünstigung ausgenommen werden (*General System of Preferen-*

11 Vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. b des Abkommens über Schutzklauseln.

12 Vgl. Art. 9 des Abkommens zur Durchführung des Artikels VI des GATT 1994 (Antidumping-Abkommen); Art. 19 des Abkommens über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen.

13 Vgl. Art. IX Abs. 3 des WTO-Abkommens.

14 Damit sollte insbesondere die sog. *free-rider*-Problematik<sup>4</sup> verhindert werden, siehe Lowenfeld, S. 117-18; gemäss Mattoo, S. 62, haben rund 70 WTO-Gründungsmitglieder insgesamt knapp 400 derartige Ausnahmen notifiziert, siehe auch Adlung, S. 145.

15 Cottier/Panizzon, S. 55.

16 Pitschas, Rz. 60 (es handle sich lediglich um eine „Sollvorschrift“); ähnlich Lowenfeld, S. 325, Fn. 61; Sauvé, S. 130; Senti (WTO), Rz. 1229; Senti/Weber, S. 139.

ces, GSP).<sup>17</sup> Angesichts des relativ tiefen allgemeinen Zollniveaus von knapp 4% in den entwickelten Staaten für Industriegüter sowie einer recht selektiven Handhabung der Produkte, für welche entwickelte Länder überhaupt präferentiellen Marktzugang gewähren, kommt dieser Ausnahme keine große praktische Bedeutung zu.<sup>18</sup>

- Eine letzte Ausnahme beschlägt schließlich *regionale Präferenzabkommen*, mittels derer eine besonders intensive Verflechtung bestimmter Volkswirtschaften in *umfassender* Abweichung vom Prinzip der Meistbegünstigung ermöglicht wird. Das WTO-Recht lässt entsprechende Präferenzabkommen zu, sofern sie den Anforderungen von Art. XXIV GATT 1994 (Warenhandel) und Art. V GATS (Dienstleistungshandel) entsprechen. Das TRIPs-Abkommen kennt demgegenüber keinen Ausnahmetatbestand für regionale Handelsvereinbarungen.

Aus Sicht der WTO – wie auch der Schweiz und der Europäischen Union – bilden regionale Präferenzabkommen die weitaus wichtigste Ausnahme vom Prinzip der Meistbegünstigung. In der Tat haben die letzten zehn Jahre eine eigentliche Proliferation von regionalen Präferenzabkommen erlebt. Mittlerweile gleicht das Abbild der weltweit existierenden Abkommen einer *spaghetti bowl*, und es erweist sich mithin als äußerst schwierig, den Überblick einigermaßen zu bewahren. Im Jahre 2007 werden schätzungsweise mehr als 300 regionale Präferenzabkommen operationell sein.<sup>19</sup> Allein die Schweiz war Ende 2006 Vertragspartei von nicht weniger als 19 präferentiellen Abkommen.<sup>20</sup> Mittlerweile wird mehr als die Hälfte des Welthandels nach regionalen Handelsvorschriften abgewickelt.<sup>21</sup> Auf regionale Präferenzabkommen ist im Folgenden detailliert einzugehen.

## 2. Insbesondere: Regionale Präferenzabkommen

Regionale Präferenzabkommen weichen durch die gegenseitige Gewährung von Marktzugangsprivilegien naturgemäß vom Prinzip der Meistbegünstigung ab. Es be-

17 Die *Enabling Clause* wurde mit Entscheidung vom 28. November 1979 in das GATT 1947 aufgenommen und hat ebenso Eingang in das Regelwerk der WTO gefunden; siehe für eine Übersicht sowie die Präferenzsysteme der EG und der Schweiz Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 552-74.

18 Cottier/Panizzon, S. 50; siehe für das heute geltende durchschnittliche Zollniveau in verschiedenen Weltgegenden Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 587.

19 Siehe ‚The Future of the WTO‘ (oben Fn. 7), Rz. 76; zur Geschichte und heutigen Verbreitung von Präferenzabkommen etwa Clarke, S. 5-9; Cottier (Challenge), S. 149-56; zur weltwirtschaftlichen Bedeutung auch Senti (Integration), S. 133-37.

20 Siehe <<http://www.seco.admin.ch>> und den Link zu Außenwirtschaft/Freihandelsabkommen (sowie <[http://www.europa.eu.int/comm/trade/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/trade/index_en.htm)> für die Abkommen der Europäischen Union).

21 ‚Handelsabkommen unter der Lupe der WTO‘, in: Neue Zürcher Zeitung vom 17. August 2006, S. 23.

steht – zumindest *prima vista* – ein unauflösbares Spannungsverhältnis. Dabei präsentieren sich die Beweggründe, weshalb sich Staaten zu regionalen Handelsabkommen zusammenschließen, äußerst vielfältig. Längst nicht alle bi- oder plurilateralen Abkommen zur gegenseitigen Gewährung von wirtschaftlichen Präferenzen beruhen nur auf ökonomischen Gründen. Sie dienen häufig primär der Sicherung von Frieden und Freiheit, der Förderung und Vereinfachung guter nachbarschaftlicher Beziehungen, der Fortführung besonderer Beziehungen mit ehemaligen Kolonien, der Gewinnung eines größeren Maßes an Einfluss auf dem internationalen Parkett oder der Stabilisierung etwa junger Demokratien.<sup>22</sup> Auch zeigt die Praxis eine ungeahnte Vielfalt an möglichen Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und regionalen Integration.

Das WTO-Recht steht präferentiellen Abkommen grundsätzlich positiv gegenüber. Es anerkennt den handelsfördernden und -erzeugenden Effekt einer wirtschaftlich engen, räumlich begrenzten Binnenliberalisierung (*trade creation*).<sup>23</sup> So besteht zwischen präferentiellen Entwicklungen und der multilateralen Ordnung eine enge dialektische, unter Umständen durchaus wohlstandsfördernde Beziehung. Regionale Vereinbarungen können als Bausteine konzipiert sein, welche über eine zunächst geographisch beschränkte Liberalisierung längerfristig zu einer weiteren Öffnung der Weltmärkte beitragen.<sup>24</sup> Gleichzeitig ist die Gefahr virulent, dass regionale Präferenzen den Handel mit anderen, nicht partizipierenden Staaten erschweren und nur zu Handelsverzerrungen und -umlenkungen führen (*trade diversion*).<sup>25</sup> Ungerechtfertigte Präferenzen auf Kosten Dritter sind verpönt, und eine ungehemmte Erosion des Prinzips der Meistbegünstigung erschüttert die Grundfeste eines multilateralen Weltwirtschaftssystems auf der Basis der Nichtdiskriminierung. Diesfalls unterlaufen Präferenzabkommen die multilaterale Ordnung oder hebeln sie letztlich sogar aus. Diese Gratwanderung erfordert ausgewogene Rahmenbedingungen und klare Regeln. Die Einräumung regionaler Präferenzen verlangt – aus der Perspektive des Multilateralismus – eine besondere Rechtfertigung. Die Notwendigkeit strikter Regeln zeigt sich insbesondere in Perioden, in welchen die multilaterale Verhandlungsdiplomatie stockt und manche WTO-Mitglieder ihr wirtschaftliches Heil vermehrt in bi- und plurilateralen Marktöffnungsstrategien suchen. So führte die anfangs der 1990er-Jahre währende Ungewissheit, ob die im Rahmen der *Uruguay* Runde ausgehandelten Ergebnisse erfolgreich in Kraft gesetzt würden, zur Überführung mancher Zwischenergebnisse in präferentielle Abkommen.<sup>26</sup> Der stockende

22 Siehe dazu Bobe, S. 55-60; Cottier/Evtimov (Präferentielle Abkommen), S. 481-82; Weiss/Herrmann, Rz. 609.

23 Vgl. Marceau/Reiman, S. 309.

24 ‚Handelsabkommen unter der Lupe der WTO‘, in: Neue Zürcher Zeitung vom 17. August 2006, S. 23.

25 Siehe zu grundlegenden ökonomischen Aspekten und zur Debatte bez. *trade creation* vs. *trade diversion* Mathis, S. 101-21; Viner, passim; Zimmermann, passim.

26 Cottier/Evtimov (Präferentielle Abkommen), S. 482; dies galt insbesondere für Ergebnisse im Rahmen des Schutzes des geistigen Eigentums.

Fortgang der *Doha* Runde und die (zumindest angekündigte) Reaktion vieler Mitglieder, regional weiter zu liberalisieren, liefert dafür ein anschauliches Beispiel.<sup>27</sup> Die Bedeutung von regionalen Präferenzabkommen nimmt im modernen Welthandelssystem weiter zu – und damit auch die Verantwortung des WTO-Rechts, ihre Kompatibilität mit der multilateralen Ordnung sicherzustellen, denn: Trotz der Proliferation von regionalen Abkommen gibt es mittelfristig keine Alternative zum multilateralen Welthandelssystem.<sup>28</sup>

Das WTO-Recht hat auf diese Bedenken reagiert und differenzierte Kriterien entwickelt. Art. XXIV GATT 1994 regelt die Zulässigkeit regionaler Handelsabkommen für den Warenhandel im Rahmen der beiden Typen ‚Freihandelsabkommen‘ (*free trade area*) und ‚Zollunion‘ (*customs union*). Ein Freihandelsabkommen liberalisiert den Binnenhandel (Zölle und andere handelsbeschränkende Vorschriften) zwischen den partizipierenden Vertragspartnern, während eine Zollunion zusätzlich ein gemeinsames Zollgebiet schafft und damit eine gemeinsame Außenhandelspolitik bedingt. Art. V GATS enthält die Voraussetzungen für regionale Präferenzabkommen für den Dienstleistungshandel unter der Bezeichnung ‚Wirtschaftliche Integration‘ (*economic integration*). Diese Bestimmungen bezwecken aus rechtlicher Sicht die Konkretisierung des Grundsatzes, wonach Verträge einem Dritten nicht schaden dürfen (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Praktisch steht das Anliegen im Vordergrund, die rechtliche Disziplinierung transparent zu gestalten und damit Rechtssicherheit zu schaffen.

a) Warenhandel: Art. XXIV GATT 1994

Art. XXIV GATT 1994 stellt die rechtlichen Leitplanken für regionale Präferenzabkommen im Bereich des Warenhandels (einschließlich landwirtschaftliche Gütern) auf. Dabei müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein, wobei diese für Freihandelszonen und Zollunionen im Wesentlichen gleich sind:

- *Abschaffung interner Handelsbarrieren*: Freihandelsabkommen und Zollunionen müssen nach Art. XXIV Abs. 8 GATT 1994 „annähernd den gesamten Handel mit den aus den teilnehmenden Gebieten der Union stammenden Waren“ („*substantially all the trade*“) liberalisieren. Die Beseitigung von Zöllen und anderen nichttarifären Handelshemmnissen kann nicht auf einzelne Warengruppen beschränkt werden. Damit soll vermieden werden, dass WTO-Mitglieder das Prinzip der Meistbegünstigung durch eine Vielzahl von selekti-

<sup>27</sup> In der *Doha* Runde bilden die Regeln für regionale Präferenzabkommen einen eigenen Verhandlungsgegenstand. Angestrebt wird allerdings nur, die bestehenden Regeln zu klären und zu verbessern und insbesondere auf Entwicklungsaspekte Rücksicht zu nehmen, siehe *Doha WTO Ministerial Declaration*, 14 November 2001, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1, para. 29.

<sup>28</sup> Vgl. Wasescha, S. 13.

ven Präferenzen für einzelne Warenbereiche, an deren Handel sie ein besonderes Interesse haben, aushöhlen. Lange Zeit war umstritten, ob sich das *substantially all the trade*-Erfordernis *qualitativ* auf den Einschluss aller Wirtschaftssektoren oder *quantitativ* auf das Handelsvolumen bezieht und so namentlich der Primärsektor (Landwirtschaft) von einer bi- oder plurilateralen Binnenliberalisierung ausgenommen werden kann. Während vor allem die großen Agrarexporteure argumentierten, dass eine nur quantitative Betrachtungsweise dem Zweck von Art. XXIV GATT 1994 widerspreche, vertraten andere Länder die These, dass auch bloß ein hoher Deckungsgrad des gesamten Handelsvolumens (z.B. 80-90%) genüge.<sup>29</sup> Die ‚richtige‘ Lesart blieb im Rahmen des GATT 1947 kontrovers. Erst der Streitfall *Turkey – Textile and Clothing Products* hat im Jahre 1999 Klarheit geschaffen. Der Appellate Body führte einleitend aus, dass sich der Gegenstand eines Präferenzabkommens nicht in umfassender Weise auf den gesamten, aber doch auf signifikant mehr als nur einen Teil des Binnenhandels beziehen müsse.<sup>30</sup> Sodann hielt er fest, dass „*substantially all the trade*“ sowohl eine quantitative als auch eine qualitative Betrachtungsweise erfordere.<sup>31</sup> Damit scheint autoritativ entschieden, dass eine Zollunion *kumulativ* einen beträchtlichen Prozentsatz des Binnenhandels liberalisieren muss und dabei keinen Wirtschaftssektor a priori ausschließen darf.<sup>32</sup> Obwohl sich die Ausführungen des Appellate Body auf Zollunionen bezogen, sind sie *per analogiam* auch im Rahmen von Freihandelsabkommen einschlägig. Damit wird einer bi- oder plurilateralen ‚pick and choose‘ oder ‚à la carte‘ Liberalisierung Einhalt geboten. Das WTO-Recht akzeptiert nur regionale Integrationsräume mit weit reichenden und umfassenden Liberalisierungsanstrengungen und verbietet solche mit bloß punktuellen und sektorspezifischen Handelserleichterungen.

- *Gesamteffekt auf Handel mit Drittländern*: Art. XXIV Abs. 5 GATT 1994 verlangt, dass die Binnenliberalisierung im Rahmen eines Freihandelsabkommens oder einer Zollunion nicht zu Lasten Dritter erfolgt. Produkte aus anderen WTO-Mitgliedern sollen nicht durch neue oder zusätzliche Handelsschranken belastet werden.<sup>33</sup> Ziff. 2 der Vereinbarung zur Auslegung von Art. XXIV

29 Siehe Bobe, S. 72-3; Cottier/Panizzon, S. 52; Marceau/Reiman, S. 316-17; Senti (WTO), Rz. 993-94; für den Vorschlag, dass Art. XXIV GATT bei einem Deckungsgrad von 90% des gesamten Handels selbst dann erfüllt sei, wenn der Bereich Landwirtschaft vollständig ausgenommen werde, Working Party Report on EFTA, Examination of the Stockholm Convention, GATT Dok. L/1235, BISD 9S/70.

30 WTO Appellate Body, *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R, Rz. 48, siehe für das Zitat unten C.I.2.

31 Ibid., Rz. 49.

32 Oesch (*Turkey – Textile*), S. 632; wohl ebenso Cottier (*Multilateralism*), S. 109; Marceau/Reiman, S. 316; zurückhaltender Berrisch, S. 135; Cottier/Evtimov (*Präferentielle Abkommen*), S. 501; Weiss/Herrmann, Rz. 613. Die Tatsache, dass eine Fussnote zu Art. V GATS für die wirtschaftliche Integration im Rahmen des Dienstleistungshandels sowohl quantitative als auch qualitative Elemente fordert, spricht zusätzlich für die kumulative Lesart.

33 Siehe dazu Marceau/Reiman, S. 318.

GATT 1994 stipuliert detaillierte Regeln für die Vornahme dieser Bewertung im Hinblick auf Zollsätze (Gesamtbewertung der gewogenen durchschnittlichen Zollsätze und der tatsächlich erhobenen Zölle anhand von Einfuhrstatistiken einer Referenzperiode). Dieser ökonomische Test ist häufig – vor allem in Bezug auf die *zukünftigen* Auswirkungen eines Präferenzabkommens auf den Handel mit Drittländern – schwierig.<sup>34</sup> Er operationalisiert den Grundsatz, dass regionale Präferenzabkommen keine marktabschottende Wirkung haben sollen.<sup>35</sup>

- *Interimsabkommen*: Regionale Präferenzabkommen gewähren im Zeitpunkt ihrer Inkraftsetzung den privaten Wirtschaftssubjekten in der Regel, entsprechend den geänderten Rahmenbedingungen neu zu disponieren, und sehen gewisse Übergangsfristen vor, innerhalb derer der Binnenhandel (unter Umständen schrittweise) liberalisiert werden soll.<sup>36</sup> Art. XXIV Abs. 5 lit. c GATT 1994 schreibt deshalb vor, dass die Schaffung einer Freihandelszone oder einer Zollunion nach einem detaillierten Liberalisierungsplan und -programm innerhalb einer angemessenen Zeitdauer geschehen soll. Ziff. 3 der Vereinbarung zur Auslegung von Art. XXIV GATT 1994 konkretisiert, dass dieser Liberalisierungsprozess grundsätzlich nicht länger als zehn Jahre dauern soll.

#### b) Dienstleistungshandel: Art. V GATS

Vor der Gründung der WTO waren punktuelle bi- oder plurilaterale Privilegierungen im Bereich des Dienstleistungshandels praktisch unbeschränkt zulässig, weil das GATT 1947 Dienstleistungen (von wenigen Ausnahmen abgesehen) nicht erfasste.<sup>37</sup> Dies hat sich mittlerweile grundlegend geändert. Art. V GATS enthält die Voraussetzungen für regionale Präferenzabkommen in diesem Bereich.<sup>38</sup> Diese Bestimmung gleicht strukturell Art. XXIV GATT 1994 und knüpft die Zulässigkeit wirtschaftlicher Integration im Wesentlichen an die gleichen drei Bedingungen:

- *Abschaffung interner Handelsbarrieren*: Ein regionales Präferenzabkommen muss gemäß Art. V Abs. 1 lit. a GATS einen beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich („*substantial sectoral coverage*“) aufweisen. Wie eine Fußnote zu dieser Bestimmung konkretisiert, bestimmt sich dies nach der Zahl der Sekto-

34 Siehe dazu WTO Appellate Body, *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R, Rz. 55. Als Beispiel einer erschwerenden späteren Entwicklung im nichttarifären Bereich dient der Rückgang von der sog. internationalen auf die regionale Erschöpfung im Markenrecht in der EG, siehe Cottier (Bilaterale Ära), S. 93.

35 Vgl. WTO Appellate Body, *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R, Rz. 57.

36 Weiss/Herrmann, Rz. 616.

37 Cottier/Panizzon, S. 53.

38 Siehe dazu umfassend Pitschas, Rz. 63-71. – Art. V<sup>bis</sup> GATS enthält überdies einen Ausnahmetatbestand für Präferenzabkommen über integrierte Arbeitsmärkte.

ren, nach dem betroffenen Handelsvolumen und nach den Erbringungsformen (wobei keine Erbringungsform von vornherein ausgeschlossen werden kann). In Anlehnung an die Praxis unter Art. XXIV GATT 1994 ist damit der Austausch von Dienstleistungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht gemeint.<sup>39</sup> Im Ergebnis muss wohl annähernd der gesamte Handel mit Dienstleistungen liberalisiert werden.<sup>40</sup> Weiter müssen gemäß Art. V Abs. 1 lit. b GATS Diskriminierungen im Sinn von Art. XVII GATS (Inländerbehandlung) zwischen den präferentiell Begünstigten beseitigt werden. Damit wird erreicht, dass die vom Präferenzabkommen erfassten Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer aus einem anderen Staat nicht schlechter behandelt werden als gleichartige inländische.<sup>41</sup>

- *Gesamteffekt auf Handel mit Drittländern:* Art. V Abs. 4 GATS verlangt, dass ein Präferenzabkommen für andere WTO-Mitglieder keine höheren Hemmnisse im Dienstleistungshandel mit den vom Präferenzabkommen erfassten Mitgliedern bewirkt.<sup>42</sup> Damit wird sichergestellt, dass gegenseitige Gewährleistungen keine diskriminierende Wirkung gegenüber Drittstaaten entfaltet. Auch im Dienstleistungsbereich wäre mit dem Sinn und Geist der multilateralen Welt handelsordnung nicht vereinbar, wenn eine bi- oder plurilaterale Binnenliberalisierung auf Kosten Dritter stattfände.
- *Interimsabkommen:* Auch Art. V Abs. 1 lit. b GATS verpflichtet die Vertragsparteien eines regionalen Präferenzabkommens, für den Abbau der den Dienstleistungshandel behindernden Maßnahmen einen angemessenen Zeitplan aufzustellen. Dies impliziert, dass der Zeitpunkt für die endgültige Dienstleistungsfreiheit sowie die wichtigsten Etappenziele einer schrittweisen Liberalisierung fixiert werden, wobei diese Eckwerte von den Umständen des Einzelfalls wie etwa der Anzahl der Vertragsparteien oder ihrem Entwicklungsstand abhängen.<sup>43</sup> In Anlehnung an die ausdrückliche Bestimmung im GATT 1994 wird eine Höchstgrenze von zehn Jahren auch im Dienstleistungsbereich nur in Ausnahmefällen nicht genügen.<sup>44</sup>

39 Ähnlich Cottier/Panizzon, S. 54; Senti/Weber, S. 137; vgl. auch Marceau/Reiman, S. 324; Weiss/Herrmann, Rz. 855, wonach die Datenlage zur quantitativen Messung des Dienstleistungshandels sehr unsicher ist; van den Bossche, S. 663-64, wonach immerhin nicht *alle* Dienstleistungssektoren notwendigerweise mit-liberalisiert werden müssten, sondern unter Umständen einer oder vielleicht auch einige wenige ausgenommen werden könnten.

40 Siehe Zdouc (Legal Problems), S. 229, der aufgrund eines sorgfältigen textlichen Vergleichs folgert, dass „substantial sectoral coverage“ eine weniger umfassende Liberalisierung verlangt als „substantially all the trade“.

41 Diese Voraussetzung steht gemäss Art. V Abs. 1 lit. b GATS unter dem Vorbehalt der allgemeinen Ausnahmen (etwa Art. XI, XII, XIV und XIV<sup>bis</sup> GATS).

42 Siehe dazu Zdouc (Legal Problems), S. 236-40.

43 Pitschas, Rz. 65.

44 Ähnlich Cottier (Multilateralism), S. 109.

### III. Konsequenzen eines inkompatiblen Präferenzabkommens

Damit stellt sich Frage nach den rechtlichen und praktischen Konsequenzen, wenn ein Präferenzabkommen die Voraussetzungen des WTO-Rechts nicht erfüllt.

#### 1. Keine Ungültigkeit

Ein regionales Präferenzabkommen, das mit Art. XXIV GATT 1994 bzw. Art. V GATS nicht kompatibel ist, ist nicht ungültig. Das WTO-Recht steht in einer (zumindest gedanklich vorgestellten) Normenhierarchie nicht über dem Recht bi- oder plurilateraler Handelsabkommen. Mit Ausnahme der Charta der Vereinten Nationen, welche in Art. 103 ihren Vorrang vor widersprechenden Verpflichtungen ihrer Mitglieder aus anderen internationalen Übereinkünften ausdrücklich vorsieht, kennt das allgemeine Völkerrecht keine Hierarchie verschiedener Rechtsquellen. Formal stehen staatsvertragliche Ansprüche und Verpflichtungen auf gleicher Stufe unabhängig ihres Inhalts, ihrer demokratischen Legitimation oder der Form ihrer Verabschiedung. Entscheidend ist einzig ihre Gültigkeit, die sich nach den Bestimmungen der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) über den Abschluss und das Inkrafttreten von Verträgen richtet.<sup>45</sup> Entsprechend fehlt eine rechtliche Handhabe, mit dem WTO-Recht nicht kompatible regionale Präferenzabkommen als ungültig *ex nunc* oder gar nichtig *ex tunc* zu qualifizieren.<sup>46</sup>

Das WTO-Recht enthält auch keine ausdrückliche Kollisionsnorm für den Fall, dass ‚anderes‘ internationales Recht mit seinen eigenen Prinzipien und Regeln in Widerspruch steht.<sup>47</sup> Die allgemeinen Rechtsprinzipien des ‚lex posterior derogat legi priori‘<sup>48</sup> und ‚lex specialis derogat legi generali‘ wurden für das Verhältnis des WTO-Rechts zu anderen internationalen Verträgen bis heute kaum erforscht.<sup>49</sup> Auch Art. XXIV GATT 1994 und Art. V GATS sehen kein spezielles Prozedere vor, um das Verhältnis zu regionalen Präferenzabkommen im Sinne einer Kollisionsnorm zu umschreiben; diese beiden Bestimmungen gelten nach klassischer Lesart vielmehr schlicht als ‚Ausnahmen‘ von den grundlegenden Prinzipien des WTO-Rechts, insbesondere vom Prinzip der Meistbegünstigung. Aus der Perspektive des WTO-

45 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (SR 0.111; WVRK).

46 Ebenso Bobe, S. 65; Cottier (Challenge), S. 162; ders. (Multilateralism), S. 117-18, schlägt etwa vor, das WTO-Recht mit einer Bestimmung analog zu Art. 103 der UN-Charta zu ergänzen und damit den hierarchischen Vorrang des WTO-Rechts zu begründen; siehe zu den Rechtswirkungen von Art. 103 der UN-Charta etwa Bernhardt, Rz. 6.

47 Siehe Pauwelyn, S. 343-45.

48 Vgl. Art. 30 WVRK.

49 Siehe immerhin Cottier (Multilateralism), S. 115-16, der zum Schluss kommt, dass diese Prinzipien im Zusammenhang mit regionalen Präferenzabkommen kaum zu verlässlichen Resultaten führen; ähnlich Mathis, S. 265-85; allg. zu diesen Prinzipien im WTO-Recht Göttsche, S. 191-94; allg. im Völkerrecht etwa Ipsen, S. 252-53.

Rechts ist die Sachlage entsprechend einfach: Art. XVI Abs. 4 des WTO-Abkommens verlangt, dass jedes Mitglied sicherstellt, „dass seine Gesetze, sonstigen Vorschriften und Verwaltungsverfahren mit seinen Verpflichtungen aufgrund der als Anlage beigefügten Übereinkommen in Einklang stehen.“ Diese Verpflichtung konkretisiert Art. 27 WVRK für das WTO-Recht. Sobald ein Panel oder der Appellate Body die Unrechtmäßigkeit einer nationalen Maßnahme autoritativ festgestellt und das Streitbeilegungsorgan (*Dispute Settlement Body*, DSB) den Entscheid angenommen hat, bezieht sich die völkerrechtliche Bindungswirkung auf die Verpflichtung, die rechtswidrige Maßnahme zurückzunehmen oder zu ändern und damit in Einklang mit dem relevanten WTO-Recht zu bringen.<sup>50</sup> Das konkrete Vorgehen bleibt dabei dem Mitglied überlassen. Obwohl Art. 19 Abs. 1 DSU Panels und dem Appellate Body die Befugnis einräumen, konkrete Vorschläge zur Umsetzung eines Urteils zu unterbreiten, wird in der Praxis regelmäßig darauf verzichtet.<sup>51</sup>

Diese Erwägungen gelten auch für regionale Präferenzabkommen. Die systemische Frage nach ihrem Verhältnis zum WTO-Recht als solche steht regelmäßig nicht zur Debatte. Ein Präferenzabkommen bildet keinen geeigneten Prüfungsgegenstand für ein Streitbeilegungsverfahren; ein solches Abkommen tangiert die Handelsbeziehungen zu Drittstaaten an und für sich nicht. Der geltend zu machende (behauptete) Verstoß gegen das WTO-Recht liegt notwendigerweise in einer konkreten, diskriminierenden Maßnahme.<sup>52</sup> Prozessual steht folglich eine nationale Umsetzungsmaßnahme im Zentrum, deren Rechtmäßigkeit von der Zulässigkeit des Präferenzabkommens im Licht des WTO-Rechts abhängt. Dabei handelt es sich um eine privilegierte Behandlung von Waren oder Dienstleistungen aus einem anderen WTO-Mitgliedstaat gestützt auf das regionale Präferenzabkommen, wobei die klagende Partei naturgemäß in den Genuss derselben Behandlung kommen möchte. WTO Panels und der Appellate Body prüfen diesfalls, ob das umstrittene Präferenzabkommen die Voraussetzungen von Art. XXIV GATT 1994 oder Art. V GATS erfüllt und die – *prima vista* gegen das Meistbegünstigungsprinzip verstoßende – nationale Maßnahme deshalb zulässig ist. Dieses Vorgehen widerspiegelt anschaulich den Charakter von Präferenzabkommen als ‚Ausnahmen‘ vom multilateralen Ordnungssystem der WTO.

## 2. Optionen für eine unterlegene Streitpartei

Sofern ein Panel oder der Appellate Body zum Schluss kommt, dass die Voraussetzungen des WTO-Rechts nicht erfüllt sind, wird autoritativ verlangt, die umstrittene

50 Siehe zur Rechtsdurchsetzung in der WTO-Streitbeilegung etwa McGivern, S. 98-109; Oesch (Streitbeilegungsverfahren), S. 201-3; Ohlhoff, Rz. 117-25; Palmetter/Mavroidis, S. 234-302.

51 Oesch (Streitbeilegungsverfahren), S. 199; siehe zum Inhalt möglicher Empfehlungen Palmetter/Mavroidis, S. 295-300; Petersmann, S. 38-45.

52 Ebenso Weiss/Herrmann, Rz. 622; ähnlich von Bogdandy/Makatsch, S. 264.

nationale Maßnahme in Einklang mit dem WTO-Recht zu bringen.<sup>53</sup> Wie erwähnt verbleibt die Wahl des Mittels, die WTO-Konformität sicherzustellen, im Ermessen der unterlegenen Partei. Praktisch bieten sich vier Optionen an:

- Eine unterlegene Partei kann den Handelsvorteil, den sie in Missachtung des Prinzips der Meistbegünstigung bis anhin nur ihren Präferenz-Partnern zukommen ließ, auch weiteren interessierten WTO-Mitgliedern gewähren.<sup>54</sup> Der Anspruch auf deren Zuspruch steht gestützt auf Art. I GATT 1994 grundsätzlich jedem WTO-Mitglied zu. Auch Art. II GATS erlaubt diese Forderung, sofern für die fragliche Privilegierung kein ausdrücklicher Vorbehalt gemäß Art. II Abs. 2 GATS ausbedungen wurde. Damit wird der umstrittene Handelsvorteil, der ursprünglich eigentlich nur Vertragsparteien des Präferenzabkommens zukommen sollte, im Ergebnis nachträglich gleichsam ‚multilateralisiert‘. Da das Prinzip der Meistbegünstigung in der WTO keine Reziprozität im rechtlichen Sinn akzeptiert, kann die Gewährung von zusätzlichem Marktzugang auch nicht von entsprechenden Gegenleistungen abhängig gemacht werden.<sup>55</sup> In der Regel wird diese Option, d.h. die Ausdehnung bilateral gewährter Privilegien auf potentiell alle WTO-Mitglieder, aus wirtschaftlichen (sowie unter Umständen auch politischen) Gründen kaum in Frage kommen. Die praktische Gefahr, aufgrund eines unzulässigen Handelsvorteils im Rahmen eines Präferenzabkommens belangt zu werden, ist dabei für große und wirtschaftlich interessante Volkswirtschaften deutlich latenter als für kleine und wirtschaftlich unbedeutende Mitglieder. Drittländer fokussieren ihre Bestrebungen primär auf diejenigen Handelsprivilegien, die von einem größeren Partner regional kleineren Freihandelspartnern gewährt werden – und nicht umgekehrt. Eine einem kleinen Land gegenüber gewährte punktuelle Privilegierung etwa im Bereich der Landwirtschaft ist – um eine prägnante Formulierung von *Thomas Cottier* aufzunehmen – für eine größere Handelsmacht entsprechend mit dem Risiko behaftet, „Scheunentore gegenüber den großen Agrarexportstaaten zu öffnen.“<sup>56</sup>
- Sodann steht den Vertragspartnern eines Präferenzabkommens offen, seinen Anwendungsbereich inhaltlich und strukturell so zu ändern, dass das Abkommen den Voraussetzungen von Art. XXIV GATT 1994 bzw. Art. V GATS entspricht und die privilegiert gewährten, umstrittenen Maßnahmen nunmehr gedeckt sind. Auch diese Option ist offenkundig keine einfache, wenn ein Präfe-

53 Anschaulich WTO Appellate Body, *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R, Rz. 66: „The Appellate Body recommends that the DSB requests that Turkey bring its measures which the Panel found to be inconsistent with Articles XI and XIII of the GATT 1994 and Article 2.4 of the ATC into conformity with its obligations under these agreements.“

54 Ebenso Bobe, S. 66; Cottier/Panizzon, S. 56; Cottier/Evtimov (Präferentielle Abkommen), S. 494.

55 Siehe dazu Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 367; zur *politisch* verstandenen Reziprozität etwa Bobe, S. 48-9; Senti (WTO), Rz. 476-80.

56 Cottier (Bilaterale Ära), S. 101.

renzabkommen beispielsweise an der „*substantially all the trade*“-Voraussetzung scheitert und die WTO-Kompatibilität nur dadurch hergestellt werden kann, dass noch weitere Bereiche und Sektoren liberalisiert werden. Ob dies von allen Vertragsparteien eines regionalen Präferenzabkommens tatsächlich so gewünscht wird und politisch machbar ist, steht offenkundig auf einem anderen Stern. Auch bi- oder plurilaterale Abkommen sind schließlich fein ausbalancierte und von einem *do ut des*-Charakter geprägte ‚Gesamtkunstwerke‘, dessen allgemeine Akzeptanz durch nachträgliche Änderungen leicht wieder in Frage gestellt wird.<sup>57</sup>

- Umgekehrt besteht die Möglichkeit, ein regionales Präferenzabkommen im Anschluss an die Feststellung seiner WTO-Inkompatibilität formell wieder aufzulösen. Fortan basieren die außenwirtschaftlichen Beziehungen – im gerade umstrittenen Bereich des Waren- oder Dienstleistungshandels – wieder allein auf der Grundlage der Meistbegünstigung. Regionale, bi- oder plurilaterale Privilegierungen bestehen nicht mehr. Die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit dieser Option hängt wesentlich von der weiteren Entwicklung des multilateralen Welt-handelssystems ab.<sup>58</sup>
- Schließlich verbleibt die (temporäre) Option, die Verpflichtung zur Umsetzung eines Panel- oder Appellate Body-Urteils zu negieren und stattdessen die Konsequenzen zu gewärtigen, welche das WTO-Recht in solchen Fällen der obsiegenden Partei zur Verfügung stellt.<sup>59</sup> Gemäß Art. 22 Abs. 2 DSU kann die obsiegende Partei versuchen, Kompensationsmaßnahmen auszuhandeln. Sofern kein zufrieden stellender Ausgleich in der Form von Kompensationen erzielt wird, kann die obsiegende Partei beim Streitbeilegungsrat (DSB) das Recht zur Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen beantragen, d.h. Vergeltungsmassnahmen zu ergreifen. Dass dies für diejenigen Wirtschaftszweige, gegen welche die Vergeltungsmassnahmen gerichtet sind, wirtschaftlich äußerst schmerzhaft ist und innenpolitisch zu großen Spannungen führt, ist selbstredend und durch die Praxis hinlänglich dokumentiert.<sup>60</sup> Überdies wird es für andere interessierte WTO-Mitglieder ein leichtes sein, in Folgeprozessen – d.h. basierend auf dem Präjudiz des ersten Panel- oder Appellate Body-Urteils – ebenfalls gegen das säumige Mitglied vorzugehen.<sup>61</sup>

57 Vgl. auch Cottier (Challenge), S. 162.

58 Ähnlich Cottier (Bilaterale Ära), S. 104.

59 Siehe zum Verfahren der Rechtsdurchsetzung im WTO-Streitbeilegungsverfahren die Verweise oben Fn. 50. Die ganz herrschende Lehre ist sich einig, dass das WTO-Recht eine *Verpflichtung* zur Umsetzung eines negativen Urteils stipuliert und grundsätzlich keine Wahl bietet, an ihrer Statt Vergeltungsmassnahmen zu dulden, siehe etwa Jackson (Misunderstanding), S. 63; Ohlhoff, 112; Oesch (Streitbeilegungsverfahren), S. 201.

60 Siehe für eine Übersicht von bislang angewendeten Vergeltungsmassnahmen Palmeter/Mavroidis, S. 266-78.

61 Obwohl ein Panel- oder Appellate Body-Urteil nur zwischen den Streitparteien bindend ist und unmittelbare Rechtswirkungen entfaltet, hat seine präjudizierende Wirkung natürlich umfassende Bedeutung.

Dieser Strauss an möglichen Optionen – teils im Rahmen des rechtlich Zulässigen, teils im Graubereich – ist der Entwicklung stabiler und auf Rechtssicherheit bauender wirtschaftlicher Beziehungen nicht förderlich. Vor diesem Hintergrund wird ersichtlich, dass eine Klärung des gegenseitigen Verhältnisses des multilateralen Welthandelssystems zu regionalen Präferenzabkommen im Allgemeinen und zu den konkreten Folgen einer festgestellten WTO-Inkompatibilität eines solchen Abkommens im Speziellen Not tut.<sup>62</sup> Diese Forderung erscheint umso dringlicher, je weiter die Proliferation von regionalen Präferenzabkommen in den kommenden Jahren zunimmt.

#### IV. Durchsetzung des Prinzips der Meistbegünstigung

Die praktische Relevanz der materiellen Voraussetzungen von Art. XXIV GATT 1994 und Art. V GATS sowie die Konsequenzen ihrer Nichtbeachtung hängt wesentlich von der Durchsetzbarkeit allfälliger Ansprüche ab. Diese war unter dem GATT 1947-Streitbelegungsverfahren durch die simple Tatsache, dass sowohl die Bildung eines Panels als auch die Annahme eines Urteils von der Zustimmung sämtlicher Vertragsparteien (also inklusive der unterlegenen Partei) abhing, arg beeinträchtigt. In der Tat wurde bis 1995 kein Panelbericht, der sich mit Fragen im Zusammenhang mit regionalen Präferenzabkommen auseinandersetzte, angenommen.<sup>63</sup> Damit verfügte das GATT 1947 über keine effektive Handhabe, die Zulässigkeit umstrittener Präferenzabkommen zu beurteilen und allfällige Unzulänglichkeiten zu sanktionieren.

Dieses systemische Defizit wurde mit der Gründung der WTO entscheidend ausgemerzt. Mittlerweile sieht die Vereinbarung über Streitbeilegung (*Dispute Settlement Understanding*, DSU) einen Anspruch auf Durchführung eines Verfahrens vor; ein Veto kann weder gegen die Bildung eines Panels noch gegen die Annahme eines Schlussberichts eines Panels oder des Appellate Body eingelegt werden.<sup>64</sup> Dieser ‚Annahmeautomatismus‘ eliminiert das politische Element der Streitschlichtung großenteils und stellt das eigentliche Kernstück der Vergerichtlichung der Streitbeilegung dar.<sup>65</sup> Gleichwohl verblieben auch nach der Gründung der WTO und der

62 Siehe für entsprechende Vorschläge Cottier (Multilateralism), S. 117-18.

63 Folglich entfalteten sie auch keine Rechtswirkung, siehe etwa Panel Report *EC – Import Regimes for Bananas*, DS38/R, 11 February 1994; *EC – Tariff Treatment on Imports of Citrus Products from Certain Countries in the Mediterranean Region*, L/5576, 7 February 1985.

64 Sog. ‚negative Konsensregel‘, vgl. Art. 6 Abs. 1, 16 Abs. 4 und 17 Abs. 14 DSU.

65 Siehe aus der umfangreichen Literatur zum neuen DSU etwa Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 143-82; Herdegen, S. 132-37; Jackson (Jurisprudence), S. 168-92; Palmer/Mavroidis, passim; Ernst-Ulrich Petersmann (ed.), *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, Kluwer Law International, London, 1997; Oesch (Streitbelegungsverfahren), passim; eine tabellarische Darstellung der behandelten Fälle findet sich unter <<http://www.wto.org>> und dem Link zu Dispute Settlement.

Stärkung des Streitbeilegungsverfahrens zwei Problemkreise. Zum einen war lange umstritten, ob sich regionale Präferenzabkommen auf Grund ihrer Komplexität und politischen Relevanz überhaupt für eine gerichtliche Prüfung eignen und durch Panels und den Appellate Body umfassend beurteilt werden können. Zum anderen stellt sich die Frage, ob auch nationale Gerichte (in der Schweiz und in der Europäischen Union) allfällige Ansprüche durchsetzen können.

## 1. WTO-Streitbeilegung

Sowohl unter dem GATT 1947 als auch in den Anfangsjahren der WTO wurde kontrovers diskutiert, ob regionale Präferenzabkommen einer gerichtlichen Überprüfung überhaupt zugänglich seien und als solche auf ihre Vereinbarkeit mit den rechtlichen Voraussetzungen überprüft werden könnten, d.h. ob sie *justiziabel* seien. Die Argumentation der Gegner einer gerichtlichen Beurteilung beruhte vorwiegend auf zwei Überlegungen. Zum einen wurde vorgebracht, die enorme Komplexität von regionalen Abkommen sowie die politischen Begleitumstände, welche ihre Gründung häufig begleiten, entzögen sich einer rein juristisch orientierten Betrachtungsweise. Ein Panel oder auch der Appellate Body seien in der Regel überfordert und aufgrund ihrer Stellung und Zusammensetzung wenig legitimiert, ein Präferenzabkommen als WTO-inkompatibel zu erklären.<sup>66</sup> Eine solche Konklusion hätte bekanntlich nicht nur rechtliche Konsequenzen, sondern könnte – in Anbetracht der politischen und wirtschaftlichen Dimensionen von Präferenzabkommen – zu ungeahnten weiteren Schwierigkeiten führen.<sup>67</sup> In der Tat schienen die GATT 1947-Jahre durch das stillschweigende Übereinkommen der Vertragsparteien geprägt, Beschwerden gegen umstrittene Präferenzabkommen nur mit Zurückhaltung zu formulieren.<sup>68</sup> Die zunehmende Proliferation von regionalen Abkommen und die umstrittene Vereinbarkeit vieler von ihnen mit Art. XXIV GATT glich zwar zunehmend der Büchse der Pandora. Gleichwohl scheuten sich viele Mitglieder, gleichsam als erster Büchsenöffner zu amten und für eine Flut von Beschwerden gegen Präferenzabkommen verantwortlich zu sein. Diese eigenartige Zurückhaltung hat sich auch nach der Gründung der WTO nicht entscheidend geändert.

Zum anderen wurde vorgebracht, dass das GATT 1947/WTO-Regelwerk mit dem Ausschuss für regionale Handelszusammenschlüsse (*Committee on Regional Trade Agreements*, CRTA) ein geeignetes Forum geschaffen hat, in dem die Mitglieder ihre ökonomische, rechtliche und politische Meinung über ein Präferenzabkommen darlegen und allfällige Bedenken äußern können. In der Tat bietet dieser Ausschuss

66 Siehe etwa von Bogdandy/Makatsch, S. 263-64: „Wenn bei einem Regionalzusammenschluss viele Belange einer ganzen Region auf dem Spiel stehen, kann ein befriedigender Interessenausgleich schwerlich über Streitverfahren erreicht werden.“

67 Vgl. Bobe, S. 87-91; Cottier/Evtimov (Präferentielle Abkommen), S. 497-98.

68 Oesch (Turkey – Textile), S. 624.

die Bühne, neu notifizierte Präferenzabkommen und allfällige Kritik an ihrer Ausgestaltung zu diskutieren und konsensual nach einer Lösung zu suchen. In der Praxis erweist sich dieses Forum aber als wenig hilfreich. Wenig überraschend wurde bis heute mit einer Ausnahme kein im Rahmen von Art. XXIV GATT oder Art. V GATS vorgelegtes Abkommen formell genehmigt bzw. missbilligt.<sup>69</sup> Solange in diesem Ausschuss an der Konsensregel festgehalten wird, scheint seine Tauglichkeit für eine ernsthafte Auseinandersetzung über die WTO-Kompatibilität von Präferenzabkommen auch zukünftig stark beeinträchtigt.

Der Appellate Body hat diesen Bedenken in der Streitsache *Turkey – Textile and Clothing Products* grundlegend Rechnung getragen und die unsichere Rechtslage geklärt. Während das Panel in diesem Streitfall die Frage der Vereinbarkeit eines Präferenzabkommens eher der politischen Einschätzung des CRTA überlassen wollte, verwarf der Appellate Body diese Auffassung und stellte unmissverständlich fest, dass dies eine juristische Frage sei und – als Folge davon – die Auslegung der umstrittenen unbestimmten Rechtsbegriffe von Art. XXIV GATT 1994 wie auch ihre Anwendung in einem konkreten Fall gerichtlicher Beurteilung durchaus zugänglich seien.<sup>70</sup> Diese Auffassung wurde im Streitfall *Canada – Automotive Industry* bestätigt.<sup>71</sup> Dabei stützte sich der Appellate Body entscheidend auf Ziff. 12 der Vereinbarung zur Auslegung von Art. XXIV GATT 1994, wonach sich die Mitglieder „in Bezug auf alle Angelegenheiten, die sich aus der Anwendung der Bestimmung von Art. XXIV GATT betreffend Zollunionen und Freihandelszonen“ ergeben, auf das WTO-Streitbeilegungsverfahren stützen können. Obwohl der Appellate Body bis anhin keine Gelegenheit hatte, diese Erwägungen analog auf regionale Präferenzabkommen im Bereich des Dienstleistungshandels anzuwenden, dürften keine Zweifel bestehen, auch die Justiziabilität von Art. V GATS umfassend zu bejahen.<sup>72</sup>

Damit besteht heute eine umfassende Zuständigkeit von Panels und des Appellate Body zur Beurteilung der Kompatibilität von regionalen Präferenzabkommen mit Art. XXIV GATT 1994 und Art. V GATS. Diese Konklusion verdient Zustimmung.<sup>73</sup> Die Verrechtlichung des multilateralen Welthandelssystems und die institutionelle Stärkung ihrer Organe (inklusive desjenigen zur Beilegung von Streitigkeiten) im Rahmen der WTO beinhaltet auch den Anspruch, die Zulässigkeitsvoraussetzungen zur Bildung von bi- oder plurilateralen Präferenzabkommen gerichtlich

69 Die Ausnahme betraf die Zollunion zwischen der tschechischen und slowakischen Republik von 1993, die nach dem Aufbrechen der Tschechoslowakei geschaffen wurde, siehe GATT Doc. L7501 vom 17. Juli 1994.

70 WTO Appellate Body, *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R, Rz. 60; siehe dazu auch Cottier/Evtimov (Präferentielle Abkommen), S. 499; Cottier/Panizzon, S. 58; Oesch (Turkey – Textile), S. 626.

71 WTO Appellate Body, *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R, Rz. 185.

72 Oesch (Turkey – Textile), S. 626. Diese Konklusion drängt sich meines Erachtens auf, auch wenn eine gesetzliche Grundlage analog zu Ziff. 12 der Vereinbarung zur Auslegung von Art. XXIV GATT 1994 für Art. V GATS fehlt.

73 Ebenso etwa Weiss/Herrmann, Rz. 623; Oesch (Turkey – Textile), S. 626-27.

überprüfen und durchsetzen zu können. Das WTO-Streitbeilegungssystem stellt das beste Druckmittel dar, um die Beachtung der welthandelsrechtlichen Disziplinierung von Präferenzabkommen zu fördern.<sup>74</sup> Eine gerichtliche Beurteilung scheitert im Übrigen auch nicht daran, dass (praktisch äußerst unwahrscheinlich) das CRTA vorgängig einer gerichtlichen Beurteilung die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Abkommens im Konsensverfahren bereits festgestellt hat. Eine derartige Feststellung stellt keine *res iudicata* dar. Immerhin werden Panels und der Appellate Body in einem solchen Fall eine gewisse Zurückhaltung üben und dem CRTA eine „Beurteilungsprärogative“ zubilligen.<sup>75</sup> Gleichwohl haben sich die WTO-Mitglieder bis heute kaum gewagt, entsprechende Beschwerden formell in das WTO-Streitbeilegungsverfahren zu tragen. Auch hier gilt: wo kein Kläger, da kein Richter. Das Verhältnis mancher Präferenzabkommen zur multilateralen Ordnung der WTO bleibt vorderhand ein spannungsgeladenes und wenig geklärtes. Dies gereicht der Rechtssicherheit und Vorausssehbarkeit nicht zum Vorteil.

## 2. Nationale Gerichte

Das WTO-Streitbeilegungsverfahren ist rein zwischenstaatlich organisiert.<sup>76</sup> Nur Mitglieder können als Partei auftreten; Private haben keinen Zugang. Entsprechend stellt sich die Frage nach der Durchsetzbarkeit des Prinzips der Meistbegünstigung im Zusammenhang mit Präferenzabkommen durch *Private*. Grundsätzlich stehen ihnen zwei Wege offen. Zum einen besteht die Möglichkeit, die eigene Regierung dazu zu bringen, diplomatisch oder im Rahmen des formellen Streitbeilegungsverfahrens der WTO gegen andere Mitglieder vorzugehen. Die Europäische Union kennt dafür ein standardisiertes Verfahren, das auch privaten Unternehmungen erlaubt, die Eröffnung eines Untersuchungsverfahrens sowie – bei Feststellung eines Verstoßes gegen Wirtschaftsvölkerrecht durch ein anderes Land – die Einleitung handelspolitischer Maßnahmen zu beantragen, sofern solche auch im Interesse der Gemeinschaft liegen (sog. *Trade Barriers Regulation*, TBR).<sup>77</sup> Dabei verfügt die Kommission über einen großen – wenn auch nicht gänzlich unbeschränkten – Ermessensspielraum.<sup>78</sup> Das schweizerische Recht kennt kein formalisiertes Verfahren, um der Regierung oder Verwaltung behauptete Verstöße anderer Handelspartner gegen internationales Recht zur Kenntnis zu bringen. Auch das Bundesgesetz über au-

74 Christoforou, S. 768.

75 Weiss/Herrmann, Rz. 623; siehe zum Verhältnis dieser Organe auch Berrisch, Rz. 221; allg. zum Problem der institutionellen Balance zwischen politischen und gerichtlichen Organen in der WTO Roessler, S. 339-44; Oesch (Standards of Review), S. 36-40.

76 In Verfahren gegen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wird regelmässig auch diese als Partei zugelassen. Sie übernimmt jeweils die Klageführung.

77 Verordnung des Rates 3286/94 vom 22. Dezember 1994; siehe Bronckers/McNelis, passim; Priess/Berrisch, Rz. 34-76; Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 145-50.

78 Siehe zur Entscheidungspraxis der Kommission Priess/Berrisch, Rz. 62-73.

Benwirtschaftliche Maßnahmen schreibt dafür kein spezielles Vorgehen vor.<sup>79</sup> Entsprechende Rügen sind *informell* dem zuständigen Ressort des Staatssekretariats für Wirtschaft (*seco*) zu notifizieren, welches sodann nach eigenem Gutdünken die Sache weiterverfolgt und entsprechende Maßnahmen einleitet.<sup>80</sup>

Zum anderen stellt sich die Frage, ob sich ein Privater vor einem nationalen Gericht direkt auf Art. XXIV GATT 1994 und Art. V GATS berufen kann, um die WTO-Kompatibilität eines Präferenzabkommens gerichtlich beurteilen zu lassen. Damit ist der Bogen zum traditionell kontrovers diskutierten Problemkreis der unmittelbaren Anwendbarkeit von WTO-Recht gespannt. Darauf ist im Folgenden für das EG-Recht und dasjenige der Schweiz näher einzugehen.

#### a) EG-Recht

Das EG-Recht kennt keine einheitliche Praxis zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von Wirtschaftsvölkerrecht.<sup>81</sup> Auf der einen Seite hat der EuGH die unmittelbare Anwendbarkeit diverser Freihandels- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Drittstaaten ausdrücklich bejaht.<sup>82</sup> Ebenso hat der EuGH die unmittelbare Anwendbarkeit des *Lomé* Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und diversen AKP Staaten anerkannt.<sup>83</sup> Auf der anderen Seite versagte der EuGH in mehreren Fällen individuellen Klägern, sich direkt auf eine Bestimmung anderer wirtschaftsvölkerrechtlicher Abkommen zu stützen, obwohl deren Bestimmungen in Bezug auf Bestimmtheit anderen, unmittelbar angewendeten Abkommen nicht nachstehen. Im Zentrum dieser Rechtsprechung steht das Regelwerk des GATT 1947 und der WTO. Der EuGH begründete die Ablehnung der unmittelbaren Anwendbarkeit des GATT 1947 im Leiturteil *International Fruit Company* unter anderem damit, dass das GATT 1947 „durch die große Ge-

79 SR 946.201.

80 Vgl. Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 151.

81 Die Literatur zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Wirtschaftsvölkerrecht im allgemeinen, und WTO-Recht im besonderen, vor dem EuGH ist reichhaltig; siehe etwa Berkey, *passim*; Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 218-23; Cottier/Nadakavukaren Schefer, S. 102-6; Eeckhout, S. 24ff.; Herdegen, S. 130-32; Priess/Berrisch, Rz. 18-33; Weiss/Herrmann, Rz. 139-41; Zonnekeyn, *passim*.

82 Siehe Rs. C-104/81, *Hauptzollamt Mainz/C.A. Kupferberg & Cie*, Slg. 1982, 3641 (Freihandelsabkommen mit Portugal); Rs. C-17/891, *Pabst & Richarz KG/Hauptzollamt Oldenburg*, Slg. 1982, 1331 (Assoziierungsabkommen mit Griechenland); siehe auch Rs. C-162/96, *Racke GmbH & Co/Hauptzollamt Mainz*, Slg. 1998, I-3655 (Kooperationsabkommen mit Jugoslawien); Rs. T-155/94, *Opel Austria/Ministerrat*, Slg. 1997, II-39 (EWR-Vertrag); Rs. C-192/89, *S.Z. Sevince/Staatssecretaris von Justitie*, Slg. 1990, I-3461 (Assoziierungsabkommen mit der Türkei); Rs. C-262/96, *Sema Surul/Bundesanstalt für Arbeit*, Slg. I-2685 (Entscheidung des Assoziierungsrates EG – Türkei).

83 Rs. C-87/75, *Conceria Daniele Bresciani/Amministrazione Italiana delle Finanze*, Slg. 1976, 126 (*Yaoundé* Abkommen); Rs. C-469/93, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Chiquita Italia SpA*, Slg. 1995, I-4533 (Viertes *Lomé* Abkommen).

schmeidigkeit seiner Bestimmungen gekennzeichnet sei“, namentlich mit Bezug auf die Abweichung von den allgemeinen Regeln.<sup>84</sup> Sodann erachtete das Gericht die Ausprägung des Konsultations- und Streitbeilegungsverfahrens nach Art. XXII und XXIII sowie die Möglichkeit einseitiger Schutzmassnahmen nach Art. XIX als Grund zur Ablehnung der unmittelbaren Anwendbarkeit. Diese Praxis wurde mehrere Male explizit bestätigt; der EuGH qualifizierte das GATT 1947-Regelwerk grundsätzlich als Instrument der Handelsdiplomatie und deren Bestimmungen übers Ganze als nicht hinreichend bestimmt und klar, um unmittelbare Anwendung zu finden.<sup>85</sup> Der EuGH entschied im Urteil *Portugal/Ministerrat*, dass sich die Situation auch mit der Gründung der WTO nicht entscheidend geändert habe, und lehnte auch für das neue WTO-Regelwerk die unmittelbare Anwendbarkeit im Grundsatz ab.<sup>86</sup> Zusätzlich zu den altbekannten Gründen für die Ablehnung der unmittelbaren Anwendbarkeit führte das Gericht aus, dass die fehlende Gegenseitigkeit bei anderen Handelspartnern, welche die unmittelbare Anwendbarkeit ablehnen, zu einem Ungleichgewicht führen könnte, würde die EG-Rechtsordnung einseitig die unmittelbare Anwendbarkeit zulassen. Weiter erwähnte der EuGH die innergemeinschaftliche Machtstruktur, welche durch die unmittelbare Anwendbarkeit von WTO-Recht angetastet würde: „Hätte der Gemeinschaftsrichter unmittelbar die Aufgabe, die Vereinbarkeit des Gemeinschaftsrechts mit diesen Regelungen zu gewährleisten, so würde den Legislativ- und Exekutivorganen der Gemeinschaft der Spielraum genommen, über den die entsprechenden Organe der Handelspartner der Gemeinschaft verfügen.“<sup>87</sup> Gleichzeitig hat der EuGH umstrittenes EG-Recht aber vereinzelt auch schon substantiell im Lichte relevanter WTO-Normen geprüft, ohne explizit eine unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts anzuerkennen.<sup>88</sup>

84 Rs. 21-24/72, *International Fruit Company et al./Prukteschap voor Groenten en Fruit*, Slg. 1972, 1219.

85 Siehe insbesondere die sog. ‚GATT-Urteile‘ des EuGH: Rs. 266/81, *SITO/Italienisches Finanzministerium*, Slg. 1983, 780; Rs. 267-69/81, *Finanzverwaltung/SPI*, Slg. 1981, 830; siehe auch Rs. 290/291/81, *Singer und Geigy/Finanzverwaltung*, Slg. 1983, 847; Rs. C-280/93, *Deutschland/Ministerrat*, Slg. 1994, I-4973. Alle Regierungen, die sich in diesen Fällen zur Frage geäußert haben, lehnten wie auch die EG-Kommission die unmittelbare Anwendbarkeit des GATT ab (Italien, Dänemark, Großbritannien, Frankreich und die Niederlande, siehe etwa Slg. 1983, 744-46, 815-16, 820).

86 Rs. C-149/96, *Portugal/Ministerrat*, Slg. 1999, I-8395; siehe dazu Rosas, passim.

87 *Ibid.*, Rz. 43-6. Die ablehnende Praxis des EuGH folgte dem politischen Willen des Ministerrats, welcher in der Präambel seines Beschlusses vom 22. Dezember 1994 bezüglich der Genehmigung der Verhandlungsergebnisse der *Uruguay* Runde ausführte, das WTO-Recht sei für eine unmittelbare Anwendbarkeit nicht geeignet.

88 Rs. C-69/89, *Nakajima All Precision Co. Ltd/Ministerrat*, Slg. 1991, I-2069 (Rz. 29-32 bez. der GATT-Konformität von EG-Recht im Zusammenhang mit Ausgleichszöllen); Rs. C-70/87, *Fediol/Kommission*, Slg. 1989, 1781 (Rz. 19-22 bez. der GATT-Konformität von EG-Recht im Zusammenhang mit Schutzzöllen); Rs. C-76/00, *Petrotub SA und Republica SA/Ministerrat*, Slg. 2003, I-79, Rz. 52-62.

Folglich ist davon auszugehen, dass der EuGH in einem Streitfall über die WTO-Kompatibilität eines regionalen Präferenzabkommens Art. XXIV GATT 1994 und Art. V GATS keine unmittelbare Wirkung zuspräche. Im Ergebnis gehen die Regeln eines umstrittenen Präferenzabkommens kollidierendem WTO-Recht damit vor.<sup>89</sup> Diese Entwicklung ist zu bedauern. Letztlich verkennt sie die rechtliche und politische Bedeutung der Leitplanken, welche das WTO-Recht zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der multilateralen Welthandelsordnung aufgestellt hat.<sup>90</sup>

#### b) Schweizerisches Recht

Die schweizerische Praxis präsentiert sich ähnlich uneinheitlich und wenig gefestigt.<sup>91</sup> So hat das Bundesgericht in seiner früheren Rechtsprechung staatsvertragliche und innerstaatliche Normen jahrzehntelang nebeneinander angewandt, ohne sich ausdrücklich zur direkten Anwendbarkeit zu äußern. Erstmals prüfte es die direkte Anwendbarkeit völkerrechtlicher Bestimmungen 1972 im Zusammenhang mit dem Abkommen über die Errichtung der EFTA und entschied diese Frage positiv, wobei in seiner Beurteilung das Fehlen einer gerichtlichen Instanz für EFTA Angelegenheiten für Private wohl eine mitentscheidende Rolle gespielt hat.<sup>92</sup> Dem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft von 1972 dagegen, wo die fehlende Errichtung einer gerichtlichen Instanz für Private gegenteilig als negatives Indiz gewertet wurde, hat das Bundesgericht – die Rechtsprechung zu den Ursprungsregeln ausgenommen<sup>93</sup> – die direkte Anwendbarkeit wiederholt abgesprochen, wobei hier vor allem auf den Willen der Vertragsparteien abgestellt wurde.<sup>94</sup> Das gleiche galt auch für das GATT 1947.<sup>95</sup> Von der Lehre mehrheitlich kritisiert unterstreicht diese vielfach bestätigte Praxis des Bundesgerichts das Primat des Bundesrates in den Außenbeziehungen, welche der Verrechtlichung und gerichtlichen Kontrolle nicht in gleichem Masse wie das innerstaatliche Recht zugänglich seien. Das Bundesgericht hat seine Zurückhaltung auch nach der Gründung der WTO und der damit einhergehenden Stärkung der institutionellen Grundlagen sowie der Verrechtlichung des Streitbeilegungsmechanismus nicht grundsätzlich aufgegeben. Die Praxis ist uneinheitlich. In einem Entscheid zum GATS bestä-

89 Ebenso Cottier/Evtimov (Präferentielle Abkommen), S. 504.

90 Ähnlich Herdegen, S. 131: „Der Europäische Gerichtshof zeigt in erstaunlicher Weise fehlende Sensibilität für die Bindung der Europäischen Gemeinschaften an völkerrechtliche Verpflichtungen aus dem GATT/WTO-Recht.“

91 Siehe Wüger, S. 233-86; Jacot-Guillarmod, passim; zum WTO-Recht eingehend Engelberger, passim; ferner Cottier/Oesch (unmittelbare Anwendbarkeit), S. 138-41; Thüner, S. 50-8.

92 BGE 98 Ib 388 = Pra 62 Nr. 88 (Banque de Crédit International c. Conseil d'Etat du Canton de Genève).

93 BGE 112 IV 53 (Eidg. Zollverwaltung c. Z.); 114 Ib 168 = Pra 78 Nr. 31 (Medigros AG c. Eidg. Oberzolldirektion und Eidg. Zollrekurskommission).

94 BGE 105 II 59 = Pra 68 Nr. 153 (Bosshard Partners Intertrading AG c. Sunlight AG).

95 BGE 112 Ib 183 = Pra 76 Nr. 11 (Maison G. Sprl c. Direction générale des douanes).

tigte das Bundesgericht seine ablehnende Haltung und hielt ausdrücklich fest: „In dessen verpflichtet [das GATS] lediglich die Signatarstaaten, d.h. es schafft keine unmittelbar anwendbaren Rechte, auf die sich Fernmeldeunternehmungen berufen könnten.“<sup>96</sup> In anderen Urteilen sowohl zum Warenhandel wie auch zum Immaterialgüter- und Dienstleistungsrecht wurde die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit des GATT 1994<sup>97</sup> bzw. des TRIPs-Abkommens<sup>98</sup> und GATS<sup>99</sup> offen gelassen. Umgekehrt haben schweizerische Gerichte wie auch Verwaltungsbehörden das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen wiederholt unmittelbar angewendet.<sup>100</sup>

Damit wird auch im schweizerischen Recht – gestützt auf die bisherige Praxis – ein Gericht kaum dazu zu bewegen sein, die Zulässigkeit einer bi- oder plurilateralen Privilegierung eines anderen Handelspartners unmittelbar im Lichte von Art. XXIV GATT 1994 oder Art. V GATS zu überprüfen. Das höchste Gericht der Schweiz hat sich bis heute der ganz überwiegenden Lehrmeinung nicht angeschlossen, wonach in einem monistisch geprägten System wie der schweizerischen Rechtsordnung nicht nur der Vorrang des Völkerrechts, sondern auch die direkte Anwendbarkeit von Staatsverträgen als Grundsatz gelten sollte.<sup>101</sup> Manche Bestimmungen von Freihandelsabkommen wie auch des WTO-Rechts weisen zahlreiche justiziable Gehalte auf, die sich für eine unmittelbare Anwendung durchaus eignen. Dazu gehören auch Art. XXIV GATT 1994 und Art. V GATS. Sie sind richterlicher Beurteilung auch auf nationaler Ebene durchaus zugänglich. Die Effektivität des WTO-Rechts im Allgemeinen wie auch die Regeln über die Zulässigkeit regionaler Präferenzabkommen im Speziellen würde durch die längst fällige Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit erheblich gesteigert. Gleichzeitig scheint – bis zu einem gewissen Grad – verständlich, wenn sich ein Gericht bei der Behauptung, ein politisch und wirt-

96 BGE 125 II 293, 306 E. 4d (Sunrise Communications AG, diAx mobile und Orange Communications AG gegen Eidg. Kommunikationskommission). – Die Eidg. Kommunikationskommission hat hingegen mit Entscheid vom 19. Februar 2004 in Sachen *TDC Switzerland AG gegen Swisscom Fixnet AG* die Entbündelung der letzten Meile unter anderem mit der ausdrücklichen Bejahung der unmittelbaren Anwendbarkeit der spezifischen GATS-Verpflichtungsliste der Schweiz verfügt. Dabei wurde sowohl auf die „justiziable Klarheit und Detailliertheit der entsprechenden Bestimmung“ wie auf den „Parteiwillen der Schweiz“ verwiesen (S. 36-9).

97 Urteil des Bundesgerichts vom 14. Juli 1997 in Sachen X. SA gegen Bundesamt für Landwirtschaft und Rekurskommission EVD, (2A.496/1996), E4b, abgedruckt in Müller/Wildhaber, S. 938.

98 BGE 124 III 277, 284 E2c; BGE 124 III 321, 330f. E2f; siehe auch zwei Entscheide der eidgenössischen Rekurskommission für geistiges Eigentum vom 22. September 1997, abgedruckt in *sic!* 1997, S. 581, und vom 17. November 1997, abgedruckt in *sic!* 1998, S. 51.

99 Unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 3. Oktober 2001 in Sachen *Commcare AG Communications & Networks gegen Swisscom AG* (2A.503/2000 und 2A.505/2000), E9.

100 Siehe etwa unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 26. Juni 2000 in Sachen *ARGE Chienbergtunnel gegen Tiefbauamt bzw. Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft* (2P.4/2000), E1d, abgedruckt in ZBl 2001, S. 215.

101 Engelberger, S. 175-232; Jacot-Guillarmod, S. 131; vgl. auch Cottier/Oesch (Unmittelbare Anwendbarkeit), S. 144-54; Thürer, S. 56-8.

schaftlich bedeutungsvolles Präferenzabkommen sei mit dem WTO-Recht nicht kompatibel, zurücknimmt und die angemessene (diplomatische) Reaktion darauf der Exekutive überlässt, welche traditionellerweise die Führungsfunktion in der Außenwirtschaftspolitik wahrnimmt und für die Vertretung der schweizerischen Interessen im Ausland verantwortlich zeichnet.<sup>102</sup> Die nationalen Gerichte haben ihre passende Rolle in diesem Bereich noch nicht gefunden. Die klassische Ausrichtung der Rechtsstaatlichkeit auf die Binnenbeziehungen, unter gleichzeitigem Verständnis der Außenbeziehungen als einer Prärogative der Politik, lässt sich heute kaum mehr aufrechterhalten. Hier bestehen Unsicherheiten, die in Theorie und Praxis noch der Bearbeitung und Vertiefung bedürfen.

### C. Würdigung der regionalen Integration Schweiz – Europäische Union

Die Beurteilung des *Acquis* Schweiz – Europäische Union im Lichte der WTO-rechtlichen Rahmenbedingungen für regionale Präferenzabkommen offenbart kaum überraschende Resultate. Sowohl im Waren- als auch im Dienstleistungsbereich birgt das bilaterale Vertragswerk offene Flanken, weil die Voraussetzungen von Art. XXIV GATT 1994 und Art. V GATS nicht vollständig erfüllt sind bzw. im Dienstleistungsbereich nicht durchwegs Art. II-Ausnahmen existieren. Dies wird im Folgenden dargelegt.<sup>103</sup> Dabei wird unter dem *Acquis* Schweiz – Europäische Union die Gesamtheit des bilateralen Vertragsnetzes zwischen den beiden regionalen Partnern verstanden. Dazu gehören rund zwanzig bilaterale Hauptabkommen – einschließlich des Freihandelsabkommens von 1972 und der bilateralen Verträge von 1999 und 2004 – sowie über hundert weniger bekannte gegenseitige Abmachungen in Form von Sekundärabkommen.<sup>104</sup> Alle diese rechtlich relevanten Instrumente formen das Vertragswerk, welches die für eine WTO-rechtliche Beurteilung relevante Grundlage bildet. Dabei spielt keine Rolle, dass die verschiedenen Abkommen und Zusatzvereinbarungen ein überaus unübersichtliches und wenig systematisch aufgebautes Gesamtwerk darstellen, das überdies in keinen institutionellen Rahmen eingebunden ist und scheinbar eine kohärente und wirksame Gesamtkonzeption und -koordination vermissen lässt.

Die rechtliche Einschätzung, wonach der *Acquis* die Voraussetzungen des WTO-Rechts nicht durchwegs erfüllt, widerspricht derjenigen des Bundesrates, der die WTO-Kompatibilität des bilateralen Vertragswerks in der Botschaft zur Genehmi-

102 Vgl. Art. 184 BV; Oesch (Gewaltenteilung), S. 288-89.

103 Vgl. für eine umfassende Beurteilung der WTO-rechtlichen Kompatibilität der bilateralen Verträge von 1999 Cottier/Panizzon, S. 63-76.

104 Vgl. dazu Europabericht 2006 des Bundesrates vom 28. Juni 2006, BBl 2006 6815, 6833; ‚Das Verhältnis der Schweiz zur EU im Wandel: Gefahr der Selbstüberschätzung bei stetig schwächerer Stellung‘, in: Neue Zürcher Zeitung vom 10. Juli 2006, S. 7; für eine umfassende Übersicht und Bewertung der bilateralen Beziehungen aus der Perspektive der Schweiz Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 313-43.

gung der bilateralen Abkommen von 1999 – zumindest summarisch – geprüft und durchwegs bejaht hat.<sup>105</sup> Diese bundesrätliche Konklusion vermag nicht zu überraschen, ist es doch kaum die Aufgabe einer nationalen Regierung, andere WTO-Mitglieder auf allfällige rechtliche Angriffsflächen aufmerksam zu machen.

## I. Warenhandel

Der Warenhandel zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ist für Industriegüter umfassend liberalisiert, während für den Handel mit landwirtschaftlichen Gütern bis heute nur partiell gegenseitige Präferenzen existieren.

### 1. Regionale Liberalisierung

Das Freihandelsabkommen von 1972 beseitigt tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse im Bereich der Industriegüter praktisch vollständig.<sup>106</sup> Sein Deckungsbereich umfasst grundsätzlich alle Produkte der Kapitel 25-99 des für beide Vertragsparteien gültigen Zolltarifschemas, das auf dem *Harmonisierten System zur Bezeichnung und Coding der Waren* beruht.<sup>107</sup> Für die von der (teilweise schrittweisen) Liberalisierung erfassten Produkte ist die Einführung neuer Zölle wie auch mengenmäßiger Beschränkungen oder wirkungsgleicher Maßnahmen verboten. Der Landwirtschaftshandel wurde infolge des traditionell stark ausgeprägten Agrarprotektionismus beider Vertragsparteien vom Geltungsbereich des Freihandelsabkommens indessen praktisch vollständig ausgeklammert.<sup>108</sup> Zwar sah eine Evolutivklausel in Art. 15 angemessene Liberalisierungsanstrengungen vor, doch blieben entsprechende Initiativen wenig erfolgreich. Auch das Abkommen über die Landwirtschaft von 1999 brachte keine substantielle Liberalisierung des gegenseitigen Handels.<sup>109</sup> Immerhin vereinfacht es den grenzüberschreitenden Handel durch die Beseitigung gewisser nichttarifärer Hemmnisse (gegenseitige Anerkennung von technischen Vorschriften in den Bereichen Veterinärmedizin, Pflanzenschutz, biologische Landwirtschaft und von Qualitätsnormen etwa für Früchte und Gemüse) und erleichtert den Marktzutritt durch reduzierte Zölle in ausgewählten Bereichen. So werden

105 Botschaft des Bundesrates (zit. in Fn. 9), BBl 1999 6128, 6430-35.

106 Siehe zu den (wenigen und praktisch kaum relevanten) Ausnahmen Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 16. August 1972 über das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Europäischen Gemeinschaften, BBl 1972 653, 673; <<http://www.europa.admin.ch>> und den Link zu den erläuternden Texten zum Freihandelsabkommen von 1972.

107 Siehe für das Harmonisierte System (SR 0.632.11), das im Rahmen der Weltzollorganisation entwickelt wurde, etwa Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 596-98.

108 Botschaft des Bundesrates (zit. in Fn. 106), BBl 1972 653, 693-96.

109 Vgl. Botschaft des Bundesrates (zit. in Fn. 9), BBl 1999 6128, 6149-50.

Zölle für Käse ab Anfang 2007 ganz abgeschafft. Überdies gewährt die Schweiz tarifäre Privilegien für gewisse Früchte und Gemüse in der nicht bewirtschafteten Wintersaison sowie für einzelne nicht in der Schweiz hergestellten Produkten, wie etwa Olivenöl. Frischfleisch, Weizen oder Milch sind vom Zollabbau hingegen ausgenommen. Wiederum enthält das Abkommen in Art. 13 eine Evolutivklausel, wonach sich die Parteien verpflichten, „ihre Bemühungen fortzusetzen, um den Handel mit Agrarerzeugnissen schrittweise weiter zu liberalisieren.“

Auch die nächsten Etappen bilateraler Annäherung drehten sich nur am Rande um die weitere Liberalisierung des gegenseitigen Agrarhandels. Immerhin konnte in den Verhandlungen zu den Bilateralen II im Jahr 2004 ein weiterer (kleiner) Marktöffnungsschritt im Bereich der verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte erreicht werden. Dabei handelt es sich um Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie. Solche Produkte nehmen eine Sonderstellung zwischen Industrie und Landwirtschaft ein, insofern sie sowohl aus einem landwirtschaftlichen Rohstoffteil als auch aus einem industriellen Verarbeitungsteil bestehen. Ihre zolltarifäre Behandlung wird durch das Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen von 1972 geregelt.<sup>110</sup> Während die Zölle auf dem industriellen Anteil dieser Produkte bis ins Jahr 1977 schrittweise aufgehoben wurden, gilt für den Agrarrohstoff bis heute ein komplizierter Preisausgleichsmechanismus. Damit soll der Nachteil teilweise hoher Preisdifferenzen für Agrarrohstoffe mittels Zöllen und Exportsubventionen ausgeglichen werden. Dieser Preisausgleichsmechanismus wurde mit dem Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte von 2004 vereinfacht. Ebenso wurde der Geltungsbereich des Protokolls Nr. 2 ausgedehnt; neu umfasst es unter anderem auch Ergänzungsnahrungsmittel, Phytopharmaka, Röstkaffee, löslichen Kaffee und Spirituosen.<sup>111</sup>

## 2. Fazit: Achillesferse Landwirtschaft

Insgesamt sieht sich der Handel mit landwirtschaftlichen Gütern zwischen der Schweiz und der Europäischen Union nach wie vor mit beträchtlichen tarifären und nichttarifären Schranken konfrontiert. Beide Vertragsparteien räumen innenpolitisch dem Schutz der einheimischen Agrarwirtschaft einen hohen Stellenwert ein. Diese Maxime dringt ebenso außenwirtschaftspolitisch durch. Dies zeigt sich nicht nur in den stark protektionistisch orientierten Positionen der Schweiz und der Europäischen Union in der mittlerweile sistierten *Doha* Runde, sondern auch im bilateralen Verhältnis.<sup>112</sup> Auch wenn der gegenseitige Marktzugang im Agrarbereich sukzessive

110 Vgl. Botschaft des Bundesrates (zit. in Fn. 107), BBl 1972 653, 685-87.

111 Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen („Bilaterale II“) vom 1. Oktober 2004, BBl 2004 5965, 5996-97.

112 Siehe zu den Agrarverhandlungen in der *Doha* Runde und den diversen Verhandlungsbündnissen etwa Wasescha, S. 10-2.

– zumindest punktuell – verbessert und erleichtert worden ist, hat er bis heute keine substantielle Liberalisierung erfahren.

Dies hat Auswirkungen auf die Beurteilung der WTO-rechtlichen Kompatibilität des bilateralen Vertragswerks im Licht von Art. XXIV GATT 1994. Der Bundesrat bejahte diese im Anschluss an die Aushandlung des Abkommens über die Landwirtschaft von 1999 insofern, „als [dieses Abkommen] den im Freihandelsabkommen von 1972 vereinbarten zollpräferentiellen Marktzutritt für bestimmte Agrarprodukte wesentlich ausdehnt und mit weiterführenden Bestimmungen und Erleichterungen im nichttarifären Bereich ergänzt.“<sup>113</sup> In der Botschaft zum Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte von 2004 führte der Bundesrat sodann aus: Mit diesem Abkommen „wird der Freihandel im Sinne der Verpflichtungen der Schweiz aus den WTO-Übereinkommen, namentlich denjenigen für präferentielle Abkommen (Art. XXIV GATT94), ausgeweitet.“<sup>114</sup> In der Tat wurde im Rahmen der verschiedenen Etappen des bilateralen Vertragsnetzes (Freihandelsabkommen, Bilaterale I, Bilaterale II) der Handel mit Agrarprodukten schrittweise liberalisiert. Trotzdem genügen die bis anhin vereinbarten punktuellen Zollreduktionen den Anforderungen von Art. XXIV GATT 1994 nicht. Es verbleiben bedeutende Handelshemmnisse im tarifären und nichttarifären Bereich.<sup>115</sup> Die Abschaffung interner Handelsbarrieren muss aber für annähernd den gesamten Handel geschehen. Der Appellate Body hat im Urteil zur Streitsache *Turkey – Textile and Clothing Products* grundlegend ausgeführt, dass diese „substantially all the trade“-Voraussetzung sowohl eine quantitative als auch eine qualitative Betrachtungsweise erfordere.<sup>116</sup> Damit fehlen dem bilateralen *Acquis* wesentliche Eigenschaften eines Freihandelsabkommens. Diese Folgerung drängt sich auf, auch wenn gewisse Ausnahmen von einer vollständigen Liberalisierung möglich bleiben, wie der Appellate Body im gleichen Urteil festgehalten hat: „It is clear, though, that ‚substantially all the trade‘ is not the same as all the trade, and also that ‚substantially all the trade‘ is something considerably more than merely some of the trade.“<sup>117</sup> Ab einem gewissen Liberalisierungsgrad ‚kippt‘ folglich die rechtliche Einschätzung, und ein regionales Präferenzabkommen wird mit Art. XXIV GATT 1994 vereinbar. Die rechtlich notwendige Qualität und Quantität erfüllt der bilaterale *Acquis* aber (noch) nicht. Nur eine substantielle Beseitigung aller Handelshemmnisse auch im Landwirtschaftsbereich ist mit Art. XXIV GATT 1994 kompatibel.<sup>118</sup>

113 Botschaft des Bundesrates (zit. in Fn. 9), BBl 1999 6128, 6432.

114 Botschaft des Bundesrates (zit. in Fn. 111), BBl 2004 5965, 6007.

115 Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Voraussetzung, wonach die Binnenliberalisierung nicht zu Lasten Dritter erfolgen dürfe, vorliegend erfüllt ist. Der bestehende Agrarschutz wird anderen WTO-Mitgliedern gegenüber nicht erhöht.

116 Siehe oben B.II.2.a).

117 WTO Appellate Body, *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R, Rz. 48.

118 Ebenso Cottier/Panizzon, S. 65; Cottier (Bilaterale Ära), S. 103.

Damit bietet das bilaterale Vertragswerk zwischen der Schweiz und der Europäischen Union im Warenhandel eine nicht zu unterschätzende Angriffsfläche. Drittstaaten öffnet sich im Rahmen der WTO die Möglichkeit, gestützt auf das Prinzip der Meistbegünstigung gemäß Art. I GATT 1994 unverzüglich und bedingungslos die gleichen Präferenzen zu beanspruchen, wie sie bereits bilateral gewährt werden. Grosse und leistungsfähige Agrarexporteure werden primär an einem besseren Zugang zum gemeinschaftlichen Markt interessiert sein, während das Risiko für den kleinen Schweizer Markt gering scheint.<sup>119</sup> Vor diesem Hintergrund ist die gemeinsame Initiative der Schweiz und der Europäischen Union, die Aushandlung eines umfassenden Freihandelsabkommens auch im Bereich der Landwirtschaft zu prüfen, begrüßenswert. Zurzeit laufen exploratorische Gespräche.<sup>120</sup> Aus *wirtschaftlicher* Sicht scheint eine umfassende Liberalisierung für beide Vertragspartner vorteilhaft und wünschenswert.<sup>121</sup> Aus *praktischer* Sicht stellte die Ausweitung des bilateralen Freihandels auf alle Agrarprodukte vor allem aus schweizerischer Perspektive die konsequente Weiterführung des eingeschlagenen europapolitischen Wegs des Bilateralismus dar.<sup>122</sup> Aus *rechtlicher* Sicht stünde für beide regionalen Partner die Gewissheit im Vordergrund, dass nur die vollständige Liberalisierung des Handels auch mit landwirtschaftlichen Gütern (unter Einschluss aller Stufen der ernährungswirtschaftlichen Produktionskette sowie der Beseitigung auch von nichttarifären Handelshemmnissen) die Vereinbarkeit des bilateralen Vertragswerks mit Art. XXIV GATT 1994 zweifelsohne garantiert.

## II. Dienstleistungshandel

Im Bereich des Dienstleistungshandels bestehen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union eine Reihe von punktuellen Privilegierungen. Der Versuch einer systematischen Bestandsaufnahme gestaltet sich aufgrund der Vielzahl solcher regionaler Präferenzen sehr schwierig. Im Folgenden wird versucht, eine summarische Übersicht über den Stand der gegenseitigen Liberalisierung zu geben und Anhaltspunkte für die Beurteilung ihrer WTO-rechtlichen Zulässigkeit zu liefern.

119 Cottier/Panizzon, S. 65.

120 Während die Kommission seit 2003 über ein entsprechendes Verhandlungsmandat verfügt, hat der Bundesrat am 28. Juni 2006 der Aufnahme exploratorischer Gespräche zugestimmt.

121 So etwa Chavaz, S. 14-6.

122 Chavaz, S. 16; siehe für eine Beurteilung der schweizerischen Agrarpolitik im Licht der internationalen Marktöffnung Hauser, S. 32-6.

## 1. Regionale Liberalisierung

Das Freihandelsabkommen von 1972 hat den Dienstleistungshandel vollständig ausgeklammert; sein Geltungsbereich umfasst grundsätzlich nur industrielle Güter.<sup>123</sup> Der Dienstleistungsbereich stellte sodann ein prominentes Dossier im Rahmen der Verhandlungen der bilateralen Vertragspakete von 1999 und 2004 dar, wobei das damalige Ziel darin bestand, einen gegenseitigen diskriminierungsfreien Zugang zu den Dienstleistungsmärkten auf der Grundlage des gemeinschaftsrechtlichen *Acquis Communautaire* zu erreichen. Aufgrund zahlreicher offener Fragen und inhaltlicher Differenzen wurden die Verhandlungen 2003 jedoch unterbrochen und ruhen seither. Der Abschluss eines umfassenden Dienstleistungsabkommen verbleibt vorderhand – in der Sprache der Diplomaten – ein ‚left-over‘.<sup>124</sup>

Daneben umfasst der *Acquis Schweiz* – Europäische Union eine unüberblickbare Vielzahl von *punktuellen* gegenseitigen Gewährleistungen im Dienstleistungsbe- reich. Bereits Mitte des 19. Jahrhunderts zeugte eine Reihe von Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsverträgen zwischen der Schweiz und einzelnen europä- ischen Staaten von einer gewissen Annäherung im Bereich der Aufenthalts- und Niederlassungsrechte und damit indirekt der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen.<sup>125</sup> Auch die *Revidierte Rheinschiffahrts-Akte zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, den Niederlanden und Preußen*, welcher auch die Schweiz beigetreten ist, stammt aus jener Zeit und regelt bis heute den Zugang kommerzieller Schifffahrt zum Rhein von Basel bis ins offene Meer.<sup>126</sup> Darüber hin- aus existieren weitere Abkommen zwischen der Schweiz und individuellen EU- Mitgliedstaaten, die punktuell den Handel mit Dienstleistungen zum Inhalt haben.<sup>127</sup> Im Bereich der Finanzdienstleistungen wurde 1989 das *Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EWG betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung* abgeschlossen.<sup>128</sup> Diverse bilaterale Ab- kommen des Gesamtpakets von 1999 enthalten schließlich gegenseitige Privilegien für den tertiären Wirtschaftssektor. Dazu gehören das Freizügigkeitsabkommen, das Luftverkehrsabkommen sowie das Landverkehrsabkommen.

123 Vgl. Botschaft des Bundesrates (zit. in Fn. 106), BBl 1972 653, 673; Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 843.

124 Siehe Europabericht 2006 des Bundesrates (zit. in Fn. 104), BBl 2006 6815, 6836.

125 Siehe etwa Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Ihrer Majestät der Königin des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Irland vom 6. September 1855, SR 0.142.113.671; solche Verträge sind bis heute gültig, werden aber äusserst restriktiv ausgelegt, siehe etwa BGE 106 Ib 125.

126 SR 0.747.224.101; siehe dazu Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 841-42.

127 Siehe für eine Übersicht Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 844.

128 SR 0.961.1; siehe dazu Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 873.

## 2. Fazit: Achillesferse Art. II Abs. 2 GATS-Ausnahmen

Die Schweiz und die Europäische Union haben im Dienstleistungsbereich bis heute bewusst keine vertiefte regionale Integration angestrebt. Die punktuellen gegenseitigen Präferenzen qualifizieren nicht als regionales Präferenzabkommen im Sinne von Art. V GATS. Ein solches müsste einen beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich aufweisen, was für den derzeitigen Liberalisierungsgrad des *Acquis* Schweiz – Europäische Union zweifelsohne nicht zutrifft.<sup>129</sup> Damit entfällt von vorneherein die Möglichkeit, allfällige Ausnahmen von der Meistbegünstigung durch Rekurs auf Art. V GATS zu rechtfertigen. Damit verbleiben potentiell zwei Argumentationslinien, weshalb eine bilaterale Privilegierung gleichwohl zulässig ist und auch bei einer Geltendmachung durch ein anderes WTO-Mitglied nicht automatisch ‚multilateralisiert‘ werden muss.

- Zum einen sind gewisse Dienstleistungssektoren vom Geltungsbereich des GATS – und damit auch von der umfassenden Verpflichtung der Meistbegünstigung – ausdrücklich ausgenommen. Dies trifft etwa auf den verkehrsrechtlichen Teil im Bereich der Luftfahrt (*traffic rights*) zu.<sup>130</sup> Das GATS-Regelwerk anerkennt damit, dass die Luftfahrt in Bezug auf den Marktzugang traditionellerweise durch einen auf Reziprozität beruhenden Bilateralismus geprägt ist.<sup>131</sup> Damit werden etwa die zentralen Bestimmungen des Luftverkehrsabkommens von 1999 über die Verkehrsrechte (Art. 2 und 15) vom GATS nicht erfasst.
- Zum anderen ist möglich, dass Dienstleistungen, die vom GATS erfasst werden, als Ausnahmen von der Meistbegünstigung gemäß Art. II Abs. 2 GATS Aufnahme in die nationalen Verpflichtungslisten gefunden haben. Dies trifft etwa – um im Bereich des Luftverkehrs zu bleiben – auf computergesteuerte Buchungssysteme zu. Die Schweiz wird in diesem Bereich gemäß Anhang zum Luftverkehrsabkommen den EG-Mitgliedstaaten gleichgestellt. Da sowohl die Schweiz als auch die Europäische Union im Zeitpunkt der *Uruguay* Runde computergesteuerte Buchungssysteme ausdrücklich in ihre Art. II-Ausnahmeliste aufge-

129 Siehe zu den Voraussetzungen von Art. V GATS oben B.II.2.b).

130 Vgl. Ziff. 2 lit. a des Anhangs zu Luftverkehrsdienstleistungen. Diese Ausnahme vom Geltungsbereich des GATS gilt allerdings nur für Dienstleistungen in *unmittelbarem* Zusammenhang mit Verkehrsrechten, siehe dazu sowie einer entsprechenden Würdigung des bilateralen Luftfahrtsabkommens von 1999 Cottier/Panizzon, S. 70-2.

131 Luftverkehrsrechte werden heute primär im Übereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt (*Chicago-Übereinkommen*; SR 0.748.0) geregelt. Immerhin stellt der GATS-Anhang zu Luftverkehrsdienstleistungen in Ziff. 5 die Verpflichtung auf, in weiteren Verhandlungen zusätzliche Gebiete des Luftverkehrs unter das GATS zu stellen; siehe zum Inhalt des Luftverkehrsabkommens etwa Botschaft des Bundesrates (zit. in Fn. 9), BBl 1999 6128, 6150.

nommen haben, bleibt die gegenseitige Privilegierung zulässig.<sup>132</sup> Für andere bilateral gewährte Privilegierungen besteht hingegen keine ausdrückliche Art. II-Ausnahme. Dies trifft etwa auf den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen zu, der durch das Luftverkehrsabkommen gegenseitig eingeräumt wird.<sup>133</sup> Eine ausschließliche Beschränkung dieser Privilegierung auf Dienstleistungsanbieter aus der Schweiz oder der Europäischen Union verlangte eine ausdrückliche Ausnahme in den jeweiligen Art. II-Ausnahmelisten. Weder die EG-Liste noch diejenige der Schweiz sehen in diesem Bereich aber eine Ausnahme vor.<sup>134</sup> Damit fehlt für eine bilaterale Privilegierung eine entsprechende Rechtfertigung, und andere WTO-Mitglieder können durch Verweis auf Art. II GATS grundsätzlich die Einräumung desselben Rechts auf Marktzutritt verlangen. Eine umfassende Analyse sämtlicher gegenseitiger Privilegierungen in Dienstleistungsbereich brächte wohl noch mehrere bilaterale Marktzugangsrechte zu Tage, welche zwar vom Geltungsbereich des GATS erfasst, aber nicht durch eine entsprechende Art. II-Ausnahme gedeckt werden.

Diese Beispiele zeigen, dass der *Acquis* Schweiz – Europäische Union auch im Dienstleistungsbereich Angriffsflächen bietet. Punktuell besteht latent eine gewisse Gefahr, von anderen WTO-Mitgliedern behelligt zu werden und alsdann die gewährten Präferenzen entweder zu multilateralisieren oder auch im bilateralen Verhältnis aufzuheben. Ein probates Allerwelts-Heilmittel steht nicht zur Verfügung. Es ist mittlerweile nicht mehr möglich, problematische Gewährleistungen im bilateralen Verhältnis durch Art. II-Ausnahmen abzusichern. Die existierenden Ausnahmen sind im Rahmen der zurzeit sistierten *Doha* Runde überdies Gegenstand der laufenden Verhandlungen. So ist durchaus vorstellbar, dass andere Mitglieder mit dem Begehren an die Schweiz oder die Europäische Union herantreten, existierende Ausnahmen aufzuheben. Je nach wirtschaftlicher Relevanz wird sich die Schweiz oder die Europäische Union entsprechend gesprächsbereit zeigen oder nicht. Es ist zurzeit nicht klar, ob und – wenn ja – in welcher Form die *Doha* Runde ihren Fortgang nimmt und es zu einem befriedigenden Abschluss auch im Rahmen des Dienstleistungsbereichs kommt. Auch existierende Art. II-Ausnahmen stellen ‚normale‘ Ver-

132 Siehe *Switzerland – Final List of Article II (MFN) Exemptions*, GATS/EL/83 of 15 April 1994; *European Communities and their Member States – Final List of Article II (MFN) Exemptions*, GATS/EL/31 of 15 April 1994; die Listen sind unter <http://www.wto.org> und dem Link zu GATS einsehbar; siehe für eine Übersicht der Art. II-Ausnahmen der EG und der Schweiz Senti (WTO), Rz. 1230-31. Eine Art. II-Ausnahme besteht etwa ausdrücklich auch für die Privilegien im Rahmen der oben erwähnten *Revidierten Rheinschiffahrts-Akte zwischen Baden, Bayern, Frankreich, Hessen, den Niederlanden und Preussen* aus dem Jahre 1868.

133 Vgl. Richtlinie 96/67 des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (Anhang zum Luftverkehrsabkommen). Die Botschaft äussert sich nicht zu diesen Erwägungen, sondern qualifiziert das Luftverkehrsabkommen pauschal als mit dem WTO-Recht vereinbar, siehe Botschaft des Bundesrates (zit. in Fn. 9), BBl 1999 6128, 6433.

134 Ebenso Cottier/Panizzon, S. 73.

handlungsgegenstände dar, über welche auf der Basis des *do ut des* verhandelt wird und für deren Beibehaltung unter Umständen andere Zugeständnisse erwartet werden. Auch im Rahmen der Dienstleistungen bestünde – analog zum Warenhandel – die vorteilhafteste Form der gegenseitigen Annäherung in einem umfassenden regionalen Präferenzabkommen, das im Einklang mit Art. V GATS einen beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich aufwiese und folglich als umfassende Rechtfertigung für bilaterale Privilegierungen diene.<sup>135</sup> Zurzeit machen die Schweiz und die Europäische Union aber keine ernsthaften Anstalten, die Aushandlung eines umfassenden Dienstleistungsabkommens zu prüfen.<sup>136</sup>

#### D. Exkurs: WTO-Streitbeilegung zwischen regionalen Partnern

Eine verwandte, wenn auch nicht direkt mit der WTO-Kompatibilität von Präferenzabkommen und der Durchsetzbarkeit der Meistbegünstigung zusammenhängende Frage zielt auf die Anwendbarkeit des WTO-Streitbeilegungsverfahrens *zwischen* zwei Vertragsparteien eines regionalen Präferenzabkommens. Diese Frage gewinnt insbesondere in denjenigen Konstellationen regionaler Integration an praktischer Aktualität, in denen kein justizförmig ausgestalteter Streitbeilegungsmechanismus existiert und die Parteien vornehmlich auf diplomatisch-politische Formen der Streiterledigung verwiesen werden.

#### I. Im bilateralen Verhältnis Schweiz – Europäische Union

Dies trifft offenkundig auf den *Acquis* Schweiz – Europäische Union zu, wo eine Vielzahl von Gemischten Ausschüssen als Forum für die Überwachung des ordnungsgemäßen Funktionierens der verschiedenen Verträge sowie für die Lösung allfälliger Probleme dient.<sup>137</sup> Dabei entscheiden die Vertragsparteien regelmäßig „im gegenseitigen Einvernehmen, also einstimmig.“<sup>138</sup> Dies gilt auch im Bereich der Streitbeilegung, wozu der Bundesrat im Europabericht 2006 sybillinisch erklärt: „Neben der Überwachung der Anwendung der Abkommen und der verschiedenen gesetzgeberischen Anpassungen beinhaltet die Verwaltung der Abkommen auch die

135 Vgl. zu den verschiedenen Optionen im Dienstleistungsbereich auch Cottier (Bilaterale Ära), S. 103-6.

136 Ebenso wenig bestehen zurzeit (mit Ausnahme der Elektrizität) Bestrebungen einer sektoriellen Annäherung, siehe Europabericht 2006 des Bundesrates (zit. in Fn. 104), BBl 2006 6815, 6836.

137 Von den 30 gemischten Ausschüssen, die im bilateralen Verhältnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Union existieren, sind zurzeit rund 20 aktiv, siehe ‚Das Verhältnis der Schweiz zur EU im Wandel‘, in: Neue Zürcher Zeitung vom 10. Juli 2006, S. 7.

138 Botschaft des Bundesrates (zit. in Fn. 9), BBl 1999 6128, 6157, zu den gemischten Ausschüssen im Rahmen der Bilateralen I; vgl. auch Art. 30 des Freihandelsabkommens von 1972.

Beilegung verschiedener Probleme, die in diesem Rahmen auftreten können.<sup>139</sup> Diese Ausschüsse kranken strukturell an der Schwerfälligkeit des Konsensverfahrens. Eigentliche Klagemöglichkeiten und ein zügiges, gerichtsähnliches Streitbeilegungsverfahren kennt der *Acquis* Schweiz – Europäische Union nicht. Interessanterweise wurde die Schaffung eines obligatorischen Schiedsverfahrens von der Schweiz bereits in den Verhandlungen zum Freihandelsabkommen von 1972 „mit Nachdruck“ verfochten, von der damaligen EWG aus Systemgründen aber verworfen.<sup>140</sup>

Grundsätzlich verbietet der gemeinsame *Acquis* der Schweiz und der Europäischen Union nicht, allfällige Ansprüche gegeneinander im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens durchzusetzen. Das bilaterale Recht schließt ein solches Vorgehen mit einer Ausnahme nicht aus. Diese betrifft den Bereich der Bekämpfung der Rinderseuche BSE und findet sich im Anhang zum Landwirtschaftsabkommen von 1999. Eine gemeinsame Erklärung verbietet als *lex specialis* der Schweiz einseitig (!) eine Klageanhebung vor der WTO.<sup>141</sup> An anderer Stelle wird das WTO-Recht hingegen ausdrücklich vorbehalten.<sup>142</sup> Rechtliche Anstände zwischen der Schweiz und der Europäischen Union können folglich durchaus vor das WTO-Streitbeilegungsverfahren gebracht werden.<sup>143</sup> Eine Einschränkung ergibt sich einzig durch die Umschreibung der Klagemöglichkeiten vor einem WTO-Panel oder dem Appellate Body. Diese beurteilen gemäß Art. 1 DSU Streitigkeiten, die sich aus der richtigen Auslegung und Anwendung von WTO-Recht ergeben.<sup>144</sup> In der Praxis bedeutet dies, dass eigentliche Ansprachen aus Präferenzabkommen in einem WTO-Streitbeilegungsverfahren nur *indirekt* relevant sein können. Zwei Konstellationen stehen dabei im Vordergrund. Zum einen ist möglich, Rechte und Pflichten aus einem Präferenzabkommen vorfrageweise zur Sprache zu bringen.<sup>145</sup> Diesfalls kommt einer regionalen Integration und ihrem Regelwerk im Rahmen der Sachverhaltsmittlung und -würdigung eine gewisse Bedeutung zu.<sup>146</sup> Zum anderen steht den regionalen Präferenzpartnern offen, einen Anspruch aus dem bilateralen Vertragswerk in einen WTO-rechtlichen ‚umzuformulieren‘ und sodann die Durchführung eines WTO-

139 Europabericht 2006 des Bundesrates (zit. in Fn. 104), BBl 2006 6815, 6833.

140 Botschaft des Bundesrates (zit. in Fn. 106), BBl 1972 653, 668.

141 Gemeinsame Erklärung zum Anhang 11 betreffend veterinärhygienische und tierzüchterische Massnahmen im Handel mit lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen, vgl. offizielle Textausgabe der sektoriellen Abkommen vom 21. Juni 1999, S. 457; kritisch zu dieser Ausnahme auch Cottier/Evtimov (Sektorielle Abkommen), S. 188.

142 Vgl. Art. 15 des Abkommens über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens vom 21. Juni 1999.

143 Ebenso Cottier/Evtimov (Sektorielle Abkommen), S. 187-88; dies. (Präferentielle Abkommen), S. 497; Cottier/Panizzon, S. 59.

144 Unter das relevante WTO-Recht fallen das WTO-Übereinkommen, GATT 1994 und die angehängten multilateralen Handelsübereinkommen, GATS, TRIPs sowie die plurilateralen Handelsübereinkommen. Nicht unter die Regeln des DSU fallen etwa die Bestimmungen des Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik.

145 Cottier/Panizzon, S. 60.

146 Siehe dazu umfassend Oesch (Standards of Review), S. 224-29.

Streitbelegungsverfahren zu initiieren. Eine solche ‚Umformulierung‘ soll im Folgenden anhand eines praktischen Beispiels kurz illustriert werden.

## II. Beispiel: Re-Exporte aus der Schweiz

Im März 2004 lieferten sich die Schweiz und die Europäische Union einen diplomatischen Disput, der sich um die einseitige Einführung von Zöllen durch die Europäische Union auf Re-Exporte aus der Schweiz drehte.<sup>147</sup> Neu sollten Waren mit beglaubigtem EU-Ursprung bei der Wiedereinfuhr aus der Schweiz in die Gemeinschaft mit dem normalen Drittland-Zollsatz belastet werden, auch wenn sie in der Schweiz nicht be- oder verarbeitet wurden und sich damit an ihrem (ursprünglichen) EU-Ursprung nichts änderte. Die Rechtmäßigkeit dieser Praxisänderung war umstritten. Die rechtlichen Diskussionen drehten sich im Wesentlichen um die korrekte Auslegung des Protokolls Nr. 3 (Ursprungserzeugnisse) zum Freihandelsabkommen von 1972.<sup>148</sup> Schon bald zeichnete sich ab, dass eine solche Praxisänderung für gewisse schweizerische Firmen wirtschaftlich verheerende Konsequenzen haben würde.

Da die Europäische Union in einer ersten Phase keine Anstalten zeigte, von ihrem Standpunkt der Zulässigkeit der Verzollung solcher Re-Exporte abzuweichen, und das Freihandelsabkommen von 1972 keine gerichtsförmige Streitbeilegung zur Verfügung stellte, um die Sachlage autoritativ zu beurteilen, ‚drohte‘ die Schweiz mit der Durchführung eines WTO-Verfahrens gegen die Europäische Union. Ein Streitbeilegungsverfahren vor der WTO wäre – zumindest nach schweizerischer Lesart – möglich geworden, weil die Schweiz vorbrachte, die plötzliche Praxisänderung verletze nicht nur das bilaterale Freihandelsabkommen von 1972, sondern bedeute – zumindest teilweise – auch eine Verletzung von WTO-Recht. Konkret fasste die Schweiz eine Nichtverletzungsbeschwerde (*non-violation complaint*) gemäß Art. XXIII Abs. 3 GATS ins Auge, weil die Europäische Union die legitimen Erwartungen der Schweiz auf einen Handelsvorteil mit der Praxisänderung nachträglich und nicht voraussehbar wieder zunichte gemacht habe. Diese Beschwerdeform schützt die legitimen Erwartungen eines Mitglieds im Nachgang zur Aushandlung von Marktzugang in einem spezifischen Bereich, ohne dass formell eine Verletzung einer Bestimmung des WTO-Rechts geltend gemacht wird.<sup>149</sup> Die Schweiz argumentierte, dass die Europäische Union in der *Uruguay* Runde im Bereich des Groß- und Einzelhandels (*Wholesale and Retail Trade Services*) umfassende Zugeständnisse

147 Siehe dazu etwa Interview mit Luzius Wasescha, ‚Wir werden zusehends Probleme bekommen‘, in: Neue Zürcher Zeitung am Sonntag, 18. April 2004, S. 11.

148 SR 0.632.401.3.

149 Bis heute hat sich kein WTO-Panel (geschweige denn der Appellate Body) mit einer Nichtverletzungsbeschwerde unter dem GATS auseinandergesetzt, siehe umfassend Zdouc (WTO Dispute Settlement), S. 302-8; zu den Voraussetzungen und zum Fallrecht unter dem GATT 1994 etwa Cottier/Oesch (International Trade Regulation), S. 127-36; Ohlhoff, Rz. 126-31.

für den Erbringungsmodus 1 gemäß Art. I Abs. 2 lit. a GATS (grenzüberschreitende Erbringung) gemacht habe und die Schweizer Dienstleistungserbringer darauf vertrauen durften, aufgrund der jahrzehntelangen, unangefochtenen Praxis der Zollfreiheit für re-exportierte Waren aus der Schweiz auch weiterhin zu einem unbeschränkten Zugang zum europäischen Markt berechtigt zu sein.<sup>150</sup> Diese legitime Erwartung sei durch die plötzliche und nicht voraussehbare Praxisänderung – auch wenn dadurch formell keine Bestimmung des GATS verletzt werde – enttäuscht worden. Die inhaltlichen Meriten dieser Argumentation waren umstritten. Schließlich wurde der Disput einvernehmlich gelöst, ohne dass die Schweiz ihn überhaupt in Genf notifiziert und die Aufnahme von obligatorischen Konsultationen beantragt hatte.

Interessant bleibt die Beobachtung, dass sich die Schweiz mit Blick auf das Fehlen eines griffigen, unabhängigen Streitbeilegungsverfahrens im bilateralen Verhältnis entschied, ihr prozessuales Heil zumindest *drohungsweise* in Genf zu suchen, obwohl sich die Streitsache primär und ursprünglich um eine Frage der richtigen Auslegung des Freihandelsabkommens von 1972 und seinem Protokoll Nr. 3 drehte. Es ist keineswegs ausgeschlossen, dass sich ein solches ‚forum shopping‘ in Zukunft wiederholt. Während der Disput um die Verzollung von Re-Exporten heikle und schwierige ‚Umformulierungsfragen‘ beinhaltete, wird dies bei anderen potentiellen Streitigkeiten deutlich einfacher möglich sein.<sup>151</sup> Die Tendenz, bilaterale Probleme in die WTO-Streitbeilegung zu transportieren, bleibt solange verlockend, als in künftigen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union nicht die Frage eines einheitlichen Rechtsschutzes thematisiert und ein Gerichtshof geschaffen wird, der Streitigkeiten aus dem bilateralen Verhältnis autoritativ beurteilt und beilegt.<sup>152</sup>

150 Siehe *European Communities and their Member States – Schedule of Specific Commitments*, WTO Doc. GATS/SC/31 (with Supplements), einsehbar unter <<http://www.wto.org>> und dem Link zu GATS.

151 Zu denken ist etwa an Konstellationen, in denen ‚typische‘ Marktzugangsbeschränkungen im Warenverkehr zur Debatte stehen und damit parallele Bestimmungen etwa des Freihandelsabkommens und des GATT 1994 betroffen sind (wie etwa das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen gemäss Art. 13 FHA und Art. XI GATT 1994).

152 Siehe dazu Cottier/Evtimov (Sektorielle Abkommen), S. 207; vgl. zur Verbesserung des institutionellen Rahmens auch Europabericht 2006 des Bundesrates (zit. in Fn. 104), BB1 2006 6815, 6837.

## E. Epilog

Das WTO-Recht beinhaltet klare Vorgaben und Leitplanken für die Bildung von regionalen Präferenzabkommen. Diese müssen strikt eingehalten werden, damit eine regionale Binnenliberalisierung mit dem multilateralen Welthandelssystem in Einklang steht. Der Appellate Body hat die relevanten Voraussetzungen mit seinem wegweisenden Urteil *Turkey – Textiles and Clothing Products* grundlegend geklärt und konkretisiert. Ebenso hat er unmissverständlich festgehalten, dass das WTO-Streitbeilegungsverfahren über eine umfassende Zuständigkeit verfügt, regionale Präferenzabkommen auf ihre Vereinbarkeit mit Art. XXIV GATT 1994 und Art. V GATS zu überprüfen. Damit besteht für manche regionale Integrationsabkommen eine beträchtliche Gefahr, dass andere WTO-Mitglieder ihre Vereinbarkeit mit der multilateralen Welthandelsordnung tatsächlich in Frage stellen und gerichtlich überprüfen lassen. Sofern diese verneint wird, steht es WTO-Mitglieder frei, dieselben bilateralen Privilegien zu beanspruchen.

Dies gilt auch für den *Acquis* Schweiz – Europäische Union. Das bilaterale Vertragsnetz bietet Angriffsflächen, weil die Voraussetzungen von Art. XXIV GATT 1994 und Art. V GATS nicht vollständig erfüllt sind. Während dies im Bereich des Warenhandels Drittstaaten grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet, die privilegierten Marktzutrittsrechte ebenso zu beanspruchen, stützen sich die bilateralen Gewährleistungen im Dienstleistungshandel punktuell auf Ausnahmen. Diese sind allerdings nicht auf ewig in Stein gemeißelt und Gegenstand der laufenden Verhandlungen. Sie müssen im üblichen multilateralen Vertragsverhandlungsverfahren bestätigt werden. Trotz der allgemeinen Zurückhaltung der WTO-Mitglieder, die Zulässigkeit regionaler Abkommen durch ein WTO-Panel oder den Appellate Body überprüfen zu lassen, tun die Schweiz und die Europäische Union gut daran, sich prophylaktisch gegen allfällige Ansprüche von Drittstaaten zu wappnen. Nur umfassende Präferenzabkommen sowohl im Warenbereich – unter Einschluss der Landwirtschaft – als auch im Dienstleistungsbereich garantieren dafür, dass die bilateralen Gewährleistungen welthandelsrechtlich abgesichert sind. Damit sprechen nebst wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten auch rechtliche Erwägungen dafür, den eingeschlagenen Weg des Bilateralismus konsequent weiterzuerfolgen und eine *vollständige* regionale Liberalisierung anzustreben. Selbstverständlich erfüllte auch eine Vollmitgliedschaft der Schweiz in der Europäischen Union die WTO-rechtlichen Vorgaben über die zulässige wirtschaftliche Integration. Diese Option scheint zurzeit allerdings – bedauerlicherweise – nicht realistisch.

## Literatur

- Adlung Rudolf*, Liberalisierung und (De-)Regulierung von Dienstleistungen in der Welthandelsorganisation: Versuch einer Zwischenbilanz aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaft, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation: Globalisierung und Weltmarktrecht als Herausforderung für Europa, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, S. 131-56.
- Berkey Judson Osterhoudt*, The European Court of Justice and Direct Effect for the GATT: A Question Worth Revisiting, in: European Journal of International Law (EJIL) 1998, S. 626-57.
- Bernhardt Rudolf*, Article 103, in: Bruno Simma (ed.), The Charter of the United Nations: A Commentary, Verlag C. H. Beck, München, 2002.
- Berrisch Georg M.*, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT 1994), in: Hans-Joachim Priess/Georg M. Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, Verlag C. H. Beck, München, 2003.
- Bobe Stephan*, Die Vereinbarkeit von vertiefter (regionaler) wirtschaftlicher Integration mit dem Welthandelsrecht am Beispiel des EG-Binnenmarktes, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2006.
- van den Bossche Peter*, The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- von Bogdandy Armin/Makatsch Tilman*, Kollision, Koexistenz oder Kooperation: Zum Verhältnis von WTO-Recht und europäischem Aussenwirtschaftsrecht in neueren Entscheidungen, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2000, S. 261-68.
- Bronckers Marco C.E.J./McNelis Natalie*, The EU Trade Barriers Regulation Comes of Age, in: Journal of World Trade (JWT) 2001(4), S. 427-82.
- Chavaz Jacques*, Ein Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrarbereich wäre eine Chance, in: Die Volkswirtschaft 2006, S. 14-6.
- Christoforou Theofanis*, Multilateral Rules as a Constraint on Regional Rules: A Regional Perspective: Convergence, Divergence and Interaction, in: Paul Demaret/Jean-Francois Bellis/Gonzalo Garcia Jimenez (eds.), Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round, European Interuniversity Press, Brussels, 1997, S. 757-70.
- Clarke Julian*, Introduction & History of Regionalism, in: Martin Godel/Jonathan Gage (eds.), Multilateralism and Bilateralism after Cancun: Challenges and Opportunities of Regionalism, seco Publikation, Bern, 2004, S. 5-25.
- Cottier Thomas*, The Challenge of Regionalization and Preferential Relations in World Trade Law and Policy, in: European Foreign Affairs Review (EFARev.) 1996, S. 149-67 (zit. Cottier, Challenge).
- Cottier Thomas*, Das Ende der bilateralen Ära: Rechtliche Auswirkungen der WTO auf die Integrationspolitik der Schweiz, in: Thomas Cottier/Alwin R. Koppe (Hrsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1998, S. 87-112 (zit. Cottier, Bilaterale Ära).
- Cottier Thomas*, The Legal Framework for FTAs & CUs in WTO Law, in: Martin Godel/Jonathan Gage (eds.), Multilateralism and Bilateralism after Cancun: Challenges and Opportunities of Regionalism, seco Publikation, Bern, 2004, S. 107-19 (zit. Cottier, Multilateralism).

- Cottier Thomas/Evtimov Erik*, Präferentielle Abkommen der EG: Möglichkeiten und Grenzen im Rahmen der WTO, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 2000, S. 477-505 (zit. Cottier/Evtimov, Präferentielle Abkommen).
- Cottier Thomas/Evtimov Erik*, Probleme des Rechtsschutzes bei der Anwendung der sektoriellen Abkommen mit der EG, in: Thomas Cottier/Matthias Oesch (Hrsg.), Die sektoriellen Abkommen Schweiz – EG: Ausgewählte Fragen zur Rezeption und Umsetzung der Verträge vom 21. Juni 1999 im schweizerischen Recht, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2002, S. 179-207 (zit. Cottier/Evtimov, Sektorielle Abkommen).
- Cottier Thomas/Nadakavukaren Schefer Krista*, The Relationship between World Trade Organization Law, National and Regional Law, in: Journal of International Economic Law (JIEL) 1998, S. 83-122.
- Cottier Thomas/Oesch Matthias*, Die unmittelbare Anwendbarkeit von GATT/WTO-Recht in der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht (SZIER) 2004, S. 121-54 (zit. Cottier/Oesch, unmittelbare Anwendbarkeit).
- Cottier Thomas/Oesch Matthias*, International Trade Regulation: Law and Policy in the WTO, the European Union and Switzerland. Cases, Materials and Comments, Cameron May/Stämpfli Publishers Ltd., London/Berne, 2005 (zit. Cottier/Oesch, International Trade Regulation).
- Cottier Thomas/Panizzon Marion*, Die sektoriellen Abkommen und das Recht der WTO: Grundlagen und Spannungsfelder, in: Daniel Felder/Christine Kaddous (Hrsg.), Bilaterale Abkommen Schweiz-EU, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Genf/München, S. 43-76.
- Eeckhout Piet*, The Domestic Legal Status of the WTO Agreement: Interconnecting Legal System, in: Common Market Law Review (CMLRev.) 1997, S. 11-58.
- Engelberger Lukas*, Die unmittelbare Anwendbarkeit des WTO-Rechts in der Schweiz, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2004.
- Götsche Götz J.*, Die Anwendung von Rechtsprinzipien in der Spruchpraxis der WTO-Rechtsmittelinstanz, Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2005.
- Hauser Heinz*, Agrarpolitik 2011 in Konflikt mit der internationalen Marktöffnung, in: Die Volkswirtschaft 2006, S. 32-6.
- Herdegen Stefan*, Internationales Wirtschaftsrecht: Ein Studienbuch, Verlag C. H. Beck, München, 5. Auflage 2005.
- Ipsen Knut*, Völkerrecht, Verlag C. H. Beck, München, 5. Auflage 2004.
- Jackson John H.*, The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations, MIT Press, Cambridge (Massachusetts), 2. Auflage 1997 (zit. Jackson, World Trading System).
- Jackson John H.*, The WTO Dispute Settlement Understanding – Misunderstanding on the Nature of Legal Obligations, in: American Journal of International Law (AJIL) 1997, S. 60-4 (zit. Jackson, Misunderstanding).
- Jackson John H.*, The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations, Cambridge University Press, Cambridge, 2000 (zit. Jackson, Jurisprudence).
- Jacot-Guillarmod Olivier*, L'applicabilité directe des traités internationaux en Suisse: histoire d'un détour inutile, in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht (SJR) 1989, S. 129-51.
- Lowenfeld Andreas F.*, International Economic Law, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Marceau Gabrielle/Reiman Cornelis*, When and How Is a Regional Trade Agreement Compatible with the WTO?, in: Legal Issues of European Integration (LIEI) 2001, S. 297-336.
- Mathis James H.*, Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the Internal Trade Requirement, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2002.

- Mattoo Aaditya*, MFN and the GATS, in: Thomas Cottier/Petros C. Mavroidis (eds.), *Regulatory Barriers and the Principle of Non-Discrimination in World Trade Law*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000, S. 51-99.
- McGivern Brendan*, Implementation of panel and Appellate Body rulings: an overview, in: Rufus Yerxa/Bruce Wilson (eds.), *Key Issues in WTO Dispute Settlement: The first ten years*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, S. 98-109.
- Müller Jörg Paul/Wildhaber Luzius*, *Praxis des Völkerrechts*, Stämpfli Verlag AG, Bern, 3. Auflage 2001.
- Oesch Matthias*, Commentary on Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, in: *The International Trade Law Reports Vol. V*, Cameron May, London, 2001, S. 614-33 (zit. Oesch, Turkey – Textile).
- Oesch Matthias*, *Standards of Review in WTO Dispute Resolution*, Oxford University Press, Oxford, 2003 (zit. Oesch, Standards of Review).
- Oesch Matthias*, Gewaltenteilung und Rechtsschutz im schweizerischen Aussenwirtschaftsrecht, in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 2004, S. 285-321 (zit. Oesch, Gewaltenteilung).
- Oesch Matthias*, Das Streitbelegungsverfahren der WTO, in: *recht* 2004, S. 192-205 (zit. Oesch, Streitbelegungsverfahren).
- Ohlhoff Stefan*, Die Streitbeilegung in der WTO, in: Hans-Joachim Priess/Georg M. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, Verlag C. H. Beck, München, 2003.
- Palmeter David/Mavroidis Petros C.*, *Dispute Settlement in the World Trade Organization: Practice and Procedure*, Cambridge University Press, Cambridge, 2<sup>nd</sup> edition 2004.
- Pauwelyn Joost*, *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to other Rules of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Petersmann Ernst-Ulrich*, International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System 1948-1996: An Introduction, in: Ernst-Ulrich Petersmann (ed.), *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, Kluwer Law International, London, 1997, S. 3-122.
- Pitschas Christian*, Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), in: Hans-Joachim Priess/Georg M. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, Verlag C. H. Beck, München, 2003.
- Priess Hans-Joachim/Berrisch Georg M.*, Durchsetzung des WTO-Rechts im innerstaatlichen Recht, in: Hans-Joachim Priess/Georg M. Berrisch (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, Verlag C. H. Beck, München, 2003.
- Roessler Frieder*, The Institutional Balance Between the Judicial and the Political Organs of the WTO, in: Marco Bronckers/Reinhard Quick (eds.), *New Directions in International Law, Essays in Honour of John H. Jackson*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 2000, S. 325-45.
- Rosas Alan*, Case Note on C-149/96, Portugal v. Council. Judgment of the Full Court of 23 November 1999, in: *Common Market Law Review (CMLRev.)* 2000, S. 797-816.
- Sauvé Pierre*, Assessing the General Agreement on Trade in Services: Half-Full or Half-Empty?, in: *Journal of World Trade (JWT)* 1995(4), S. 125-45.
- Senti Richard*, Die Integration als Gefahr für das GATT, in: *Aussenwirtschaft* 1994, S. 131-50 (zit. Senti, Integration).
- Senti Richard*, WTO: System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich, 2000 (zit. Senti, WTO).

- Senti Richard/Weber Rolf H.*, Das allgemeine Dienstleistungsabkommen (GATS), in: Daniel Thürer/Stephan Kux (Hrsg.), GATT 94 und die Welthandelsorganisation: Herausforderungen für die Schweiz und Europa, Schulthess Polygraphischer Verlag AG, Zürich, 1996, S. 129-56.
- Thürer Daniel*, WTO – Teilordnung im System des Völker- und Europarechts, in: Daniel Thürer/Stephan Kux (Hrsg.), GATT 94 und die Welthandelsorganisation: Herausforderungen für die Schweiz und Europa, Schulthess Polygraphischer Verlag AG, Zürich, 1996, S. 41-72.
- Tietje Christian*, Die Meistbegünstigungsverpflichtung im Gemeinschaftsrecht, in: Europarecht (EuR) 1995, S. 398-415.
- Viner Jacob*, The Customs Union Issue, Carnegie Endowment, New York, 1950.
- Wasescha Luzius*, Quo vadis WTO?, in: Die Volkswirtschaft 2006, S. 9-13.
- Weiss Wolfgang/Herrmann Christoph*, Welthandelsrecht, Verlag C. H. Beck, München, 2003.
- Wüger Daniel*, Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2005.
- Zdouc Werner*, WTO Dispute Settlement Practice Relating to the GATS, in: Journal of International Economic Law 1999, S. 295-346 (zit. Zdouc, WTO Dispute Settlement).
- Zdouc Werner*, Legal Problems – Arising under the General Agreement on Trade in Services – Comparative Analysis of GATS and GATT, Difo-Druck GmbH, Bamberg, 2002 (zit. Zdouc, Legal Problems).
- Zimmermann Ralf*, Regionale Integration und multilaterale Handelsordnung, Institut für Wirtschaftspolitik, Köln, 1999.
- Zonnekeyn Gert A.*, The Status of WTO Law in the EC Legal Order: The Final Curtain?, in: Journal of World Trade (JWT) 2000(3), S. 111-25.

## Die Schweizer Agraraußenhandelspolitik im Spannungsfeld zwischen WTO und EU

*Richard Senti*

Unter Berücksichtigung aller staatlichen Marktstützungen und Beiträge kommt die OECD in ihren neuesten Berechnungen zum Schluss, dass der öffentliche Subventionsanteil am landwirtschaftlichen Einkommen (Producer Support Estimate, PSE) mit knapp 70 Prozent zurzeit in keinem Land so hoch ist wie in der Schweiz.<sup>1</sup> Auf die Frage nach den Ursachen dieses rekordhohen Protektionsniveaus werden – sowohl in der Fachliteratur als auch in der Politikdiskussion – vor allem zwei Faktoren genannt, erstens der im Vergleich zu anderen Ländern niedrige Selbstversorgungsgrad der Schweiz, die dadurch bedingte Auslandsabhängigkeit und die unter diesen Umständen gemachten schmerzhaften Erfahrungen in Kriegs- und Notzeiten, und zweitens die effiziente, gut organisierte und in allen Regionen und politischen Parteien etablierte Agrarlobby, der es gelungen ist, den in den Dreißigerjahren und im Zweiten Weltkrieg aufgebauten Agrarschutz bis heute durchzuhalten.

Seit knapp zwanzig Jahren erarbeiten die schweizerische Regierung und die Bundesverwaltung in relativ regelmäßigen Abständen von vier bis fünf Jahren Reformprogramme zur strukturellen Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Binnen- und Außenhandelspolitik.

Im Mittelpunkt des Agrarprogramms 1993 bis 1998 standen die Forderung nach mehr Ökologie und Biodiversität, die Ablösung der Preisstützungen durch produktions- und handelsneutrale Direktzahlungen sowie die Neuausrichtung der schweizerischen Agraraußenhandelspolitik auf die in der Uruguay-Runde vereinbarte Neuordnung des Welthandels.<sup>2</sup>

Das zweite Programm, bekannt als „Agrarpolitik 2002“ (AP 2002), bezog sich auf die Reformetappe 1999 bis 2003. Unter dem Titel „Dynamisierung und mehr Markt“ verlangte AP 2002 die Abschaffung der Preis- und Absatzgarantien, die Aufhebung der staatlichen Stellen zur Bewirtschaftung des Käse- und Butterhandels (Käseunion und Butyra) sowie die Bindung der Direktzahlungen an den ökologischen Leistungsnachweis.<sup>3</sup>

Die „Agrarpolitik 2007“ (AP 2007) der Jahre 2004 bis 2007 stand unter dem Motto „Deregulierung und Wettbewerbsfähigkeit“ und befasste sich mit den Milchkontingenten, die im Jahr 2009 auslaufen werden, der Neuorganisation der Fleischimporte- und -verteilung (Versteigerung der Zollkontingente), dem Ausbau der Struktur-

1 OECD (2006), Berichterstattung in: NZZ vom 22.6.2006, Nr. 142, S. 21.

2 Vgl. BBl 1992 II 1ff.

3 BBl 1999 1652ff.

verbesserung der Landwirtschaft und den sozialen Begleitmaßnahmen bei entsprechenden Strukturveränderungen.<sup>4</sup>

Das vom schweizerischen Bundesrat vorgelegte „Agrarprogramm 2011“ (AP 2011) hat sich für die Zeitspanne 2008 bis 2011 das Ziel der Verbesserung der „Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion durch die Umlagerung eines großen Teils der heute zur Preisstützung eingesetzten Mittel in nicht produktgebundene Direktzahlungen und durch eine Senkung der Futtermittelzölle“ vorgegeben.<sup>5</sup> Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) leitet aus AP 2011 fünf so genannte „Handlungsachsen“ ab:

- Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit von Produktion und Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten durch Umlagerung von Marktstützungsmitteln in Direktzahlungen und Maßnahmen zur Kostensenkung,
- Sicherstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft durch ein vereinfachtes Direktzahlungssystem,
- Förderung der Wertschöpfung und der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums „durch Erweiterung der Produktdifferenzierungsmöglichkeiten und der Investitionshilfen sowie durch Unterstützung von gemeinschaftlichen Projektinitiativen“,
- soziale Abfederung des Strukturwandels durch eine Lockerung des Boden- und Pachtrechts und
- Vereinfachung der Administration und Verbesserung der Kontrollkoordination.<sup>6</sup>

Allen diesen Programmen der letzten zehn Jahre ist gemeinsam, dass sie von „De-regulierung und Wettbewerbsverbesserung“, „Abbau von Mengenkontingenten“, „mehr Markt“ und „Vereinfachung der Verwaltung“ sprechen, gleichzeitig aber zusätzliche Bundesmittel zu Gunsten der Landwirtschaft geltend machen. Die Forderung nach weiteren Bundesmitteln findet sich auch in den so genannten „Handlungsachsen“. Die heute vorliegenden Statistiken belegen denn auch, dass die schweizerischen Agrarsubventionen und Verwaltungsausgaben während der letzten Jahre weder landesintern noch in Form von Grenzschutzmaßnahmen wie Zöllen und Zollkontingenten zurückgegangen sind, und dies bei einer zahlenmäßigen Abnahme von Landwirtschaftsbetrieben.<sup>7</sup>

Im Rahmen der gemeinsamen Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, der ECSA-Schweiz und der ECSA-Österreich, die sich dieses Jahr schwergewichtig auf das Thema „Die Schweiz und Europa“ bezieht, stellen sich aus der Sicht der schweizerischen Agrarmarktsituation drei Fragen: Erstens, in welchem Spannungsbereich

4 BBl 2002 4721ff.

5 BLW (2006), S. 218f. (Text im Internet unter BLW AP 2011, Stand August 2006).

6 BLW (2006), S. 219.

7 Vgl. SBV (jährlich), Statistische Erhebungen und Schätzungen, Tab. 7.1ff. Vereinzelt Vereinfachungen und Zollreduktionen erfolgten im Zusammenhang mit den bilateralen Agrarabkommen I und II Schweiz/EU von 2002 und 2005.

verhältnis steht die Schweiz mit ihrem Agrarprotektionismus zur Welthandelsorganisation (WTO), die in ihrer Grundausrichtung auf Marktöffnung und Abbau der Handelshemmnisse angelegt ist? Zweitens, wie verträgt sich die bilaterale Annäherung zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) mit dem in beiden Märkten praktizierten Agrarschutz? Und drittens, welche Rückwirkungen ergeben sich aus dem Spagat zwischen einem staatlich abgeschirmten Agrarmarkt und dem Bekenntnis zu Marktöffnung und Freihandel auf die künftige Agrarpolitik der Schweiz?

### *I. Schweizerische Agrarpolitik und WTO*

Obwohl die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg an den Verhandlungen über die Schaffung einer neuen Welthandelsordnung teilgenommen und die Havanna Charta unterzeichnet hatte, ist sie dem 1948 provisorisch in Kraft getretenen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) nicht beigetreten.<sup>8</sup> Das Abseitsstehen der Schweiz erfolgte unter anderem aus agrarpolitischen Erwägungen.<sup>9</sup> Die GATT-Vertragspartner hätten damals von der schweizerischen Eidgenossenschaft den Abbau der mengenmäßigen Agrarimportbeschränkungen verlangen können, weil die intakte Zahlungsbilanz der Schweiz die Aufrechterhaltung von quantitativen Importrestriktionen nicht gerechtfertigt hätte.

Nachdem sich die USA im Jahr 1955 ihrer GATT-Agrarverpflichtungen mit einem „waiver“ entledigten,<sup>10</sup> und nachdem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1958 in Stresa den Grundstein zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) legte und damit einen vom GATT abweichenden Weg einschlug,<sup>11</sup> stellte die Schweiz in Genf den Antrag auf eine GATT-Partnerschaft ohne Landwirtschaft. Die GATT-Vertragspartner haben diesem Antrag stattgegeben. Die Schweiz wurde im Jahr 1958 provisorischer und 1966 definitiver GATT-Vertragspartner mit einem Beitrittsprotokoll, das dem neuen GATT-Partner erlaubte, den in der Kriegs- und Notzeit begründeten und anschließend weitergeführten Agrarschutz beizubehalten.<sup>12</sup>

In der GATT-Nachfolgeorganisation WTO, dessen Mitglied die Schweiz seit 1995 ist, verfügt die Eidgenossenschaft über keine spezifischen Agrarausnahmen. Die Zustimmung der Schweizer Landwirte zum Systemwechsel von einem GATT der Ausnahmen zu einer WTO mit gleichen Rechten und Pflichten für alle Mitglie-

8 Die Unterschrift bestätigte die Authentizität des Vertragstextes und gestattete den einzelnen Parteien lediglich, der Charta bzw. der Internationalen Handelsorganisation (ITO) als Gründungsstaat beizutreten.

9 Über die verschiedenen Gründe des damaligen Abseitsstehens der Schweiz vgl. Senti (2005), S. 59ff.

10 GATT (1955), BISD, 3S/25f und 3S/141ff. sowie GATT (1966), BISD, 14S/6ff.

11 Zur Entwicklung der GAP vgl. z.B. Oppermann (1999), S. 552ff.

12 SR 0.632.211.1. K.W. Dam bezeichnet die damalige Agraraußenhandelspolitik des GATT als „Fehlschlag“ („failure“). Dam (1970), S. 257.

der erforderte sowohl von Seiten der WTO als auch von der schweizerischen Regierung verschiedene Zugeständnisse. WTO-intern ist die Umwandlung der bisherigen mengenmäßigen Importbeschränkungen in Zollkontingente von Bedeutung. Anstelle der traditionellen Importkontingente, die eine bestimmte Importmenge zuließen und darüber hinausreichende Einfuhren gänzlich verboten, traten 1995 die so genannten Zollkontingente, die eine bestimmte Importmenge zu einem Null- oder Niedrigzoll erlauben (Innerkontingentszoll, IKZ), zusätzliche Einfuhren ebenfalls zulassen, aber nur zu einer höheren Importbelastung, das heißt zum Außerkontingentszoll (AKZ) in Kraft. Die Verfechter dieses Systems weisen darauf hin, die Zollkontingente hätten die althergebrachten mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen, das Dreiphasensystem und die Preiszuschläge durch Zölle ersetzt. Das Instrument Zollkontingent entspreche einem Zwei-Zoll-System, das unbeschränkt Importe zulasse und daher dem in Art. II GATT festgehaltenen Grundprinzip, wonach Zölle das alleinige Grenzschutzinstrument darstellten, entspreche.<sup>13</sup> Zudem könnten bei einer künftigen Zollsenkung die Außerkontingentszölle miteinbezogen und gesenkt werden. Formal rechtlich ist gegen diese Argumente nichts einzuwenden. In Wirklichkeit handelt es sich aber beim Hinweis auf ein Zwei-Zoll-System um einen Etikettenschwindel. Die AKZs sind nämlich meist so hoch angesetzt, dass sie prohibitiv wirken und zur Folge haben, dass keine Außerkontingentsmengen importiert werden.<sup>14</sup> Der Einbezug der AKZs in künftige Zollsenkungen ist durchaus möglich, aber kein Argument zur Verteidigung der Zollkontingente. Den gleichen Handelseffekt hätte eine Ausweitung der Innerkontingentsmengen oder der traditionellen Kontingente.

Das zweite Zugeständnis an die schweizerische Landwirtschaft bestand im Versprechen des Schweizer Bundesrats, WTO-bedingte Einkommensausfälle und produktgebundene Stützungsmaßnahmen in „nicht wettbewerbsverzerrende produktunabhängige Direktzahlungen“ umzuwandeln.<sup>15</sup> Aus ökonomischer Sicht ist diese Argumentation irreführend und wird nicht weniger falsch, auch wenn sie von allen Politikern und Agrarlobbyisten bei jeder Gelegenheit wiederholt wird. Direktzahlungen an die Landwirtschaft wirken sich auf die Produktionsbetriebe wie die Senkung von fixen Produktionskosten aus. Produzenten, die allein wegen des Status „Bauer“ Direktzahlungen erhalten, werden ihre Produktion nicht einschränken oder aufgeben, auch wenn sie mit betrieblichen Verlusten arbeiten; denn wenn sie die Produktion einstellen, gehen sie der Direktzahlungen verlustig. Die Direktzahlungen verhindern eine ökonomisch sinnvolle Strukturbereinigung, sie „zementieren“ unproduktive Produktionsstrukturen auf gleiche Weise wie die seinerzeitigen produkt- und preisbezogenen Stützungen und verfälschen dadurch den internationalen Wettbewerb. Die Direktzahlungen welcher Art auch immer erschweren auf internationaler Ebene die Realisierung komparativer Kostenvorteile.

13 Vgl. BBl 1994 IV 157f.

14 Beispiele: Schweizer Zolltarif, Zolllinien 0101.1011/1019, Pferde: IKZ SFr. 120.-, AKZ SFr. 3834.-; Zolllinien 0702.0011/19, Cherry-Tomaten: IKZ SFr. 0.05/kg, AKZ SFr. 7.31/kg.

15 BBl 1994 IV 164.

Das Spannungsverhältnis zwischen der Schweiz und der WTO besteht darin, dass einerseits internationale Vereinbarungen zum „Abbau der Zölle und anderer Handelsschranken“ sowie zur „Beseitigung der Diskriminierung in den internationalen Handelsbeziehungen“ unterzeichnet wurden (Präambel der WTO-Vereinbarung), und dass andererseits keine Gelegenheit verpasst wird, die eigenen Agrarproduzenten auf Kosten der ausländischen Anbieter zu begünstigen. Und wie die Schweiz, so verhalten sich auch andere Industriestaaten, was die internationale Agrarschutzsituation nicht verbessert, sondern vielmehr verschlechtert.<sup>16</sup>

## *II. Schweizerische Agrarpolitik und EU*

Im gewerblich-industriellen Bereich haben sich die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU beziehungsweise der EWG und der EG seit dem Zweiten Weltkrieg in Richtung offener Märkte und Freihandel äußerst erfreulich entwickelt; die Zollmauern sind stark gefallen, und das Zertifizierungswesen ist weitgehend vereinheitlicht worden. Anders im Landwirtschaftsbereich. Die beiden Handelspartner verhielten sich beim Abbau von Handelshemmnissen während Jahrzehnten aus Rücksicht auf die landeseigene Agrarwirtschaft zurückhaltend.

Wie bereits im Zusammenhang mit dem GATT erwähnt, war die schweizerische Landwirtschaftspolitik in den fünfziger und sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts Ausdruck und Ergebnis der während der Dreißigerjahre und des Weltkriegs erfahrenen Notsituation. Erste Priorität hatte die Landesversorgung mit eigenen Nahrungsmitteln. Der Schweizer Bundesrat hielt in diesem Sinne in seiner Botschaft zum Landwirtschaftsgesetz 1951 fest, er sehe vor, in künftigen Verhandlungen mit dem Ausland über den Import und Export von Gütern an den im Landwirtschaftsgesetz niedergelegten Grundsätzen festzuhalten.<sup>17</sup> In der EFTA-Botschaft von 1960 bekräftigte die schweizerische Regierung aufs Neue, der vom Volk gewollte Schutz des schweizerischen Bauernstandes soll weiterhin gewährleistet bleiben. Eine Gleichschaltung der schweizerischen mit der ausländischen Agrarpolitik hätte „erhebliche Konsequenzen für die Landwirtschaft und die Sicherung der Versorgung“.<sup>18</sup>

Wie im GATT in den 1950er Jahren, so bemühte sich die Schweiz auch in den Verhandlungen über einen Freihandelsvertrag mit der EWG zu Beginn der siebziger Jahre, den Agrarhandel aus der gegenseitigen Marktöffnung herauszuhalten. Das Ergebnis war das Freihandelsabkommen 1972 (FHA 72), das sich ausschließlich auf die gewerblich-industriellen Handelsgüter bezieht und den Handel mit Agrargrund-

16 Man denke an die gegenwärtige EU-Diskussion über den Aufkauf von Wein zur Verarbeitung zu Rohalkohol, der für industrielle Zwecke oder als Biokraftstoff verwendet wird, oder an die EU-Beiträge zur Reduktion der Rebberg-Flächen.

17 BBl 1951 I 189.

18 BBl 1960 I 854f. Das Versorgungsargument stand zu dieser Zeit noch im Vordergrund der Schutzargumentation.

produkten ausklammert. Der grenzüberschreitende Kauf und Verkauf von verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen erfuhr gemäß Protokoll 2 des FHA 72 eine wertmäßige Aufteilung in gewerblich-industrielle Werthinzufügung und landwirtschaftliches Grundprodukt. Die Zollbelastung auf der Werthinzufügung wurde stufenweise bis Juli 1977 abgebaut; die Grenzbelastung des Agrarteils hingegen blieb bestehen. In der Botschaft zum FHA 72 erklärte der schweizerische Bundesrat, beide Vertragsparten seien in „der Ausgestaltung ihrer Landwirtschaftspolitik und in der Anwendung der dazu gehörenden handelspolitischen Instrumente frei [...]“ geblieben.<sup>19</sup>

Ein erster Anstoß zur Öffnung des schweizerischen Agrarmarkts ging Mitte der achtziger Jahre vom Projekt des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) aus. Am 9. April 1984 einigten sich die Minister der EFTA- und EG-Staaten im Beisein eines Vertreters der EG-Kommission (Jacques Delors) auf die gemeinsame Schaffung eines „dynamischen Europäischen Wirtschaftsraums“.<sup>20</sup> Neben den gewerblich-industriellen Produkten standen auch viele Produkte der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie, das heißt der verarbeiteten Agrarprodukte zur Diskussion. Bei den landwirtschaftlichen Grundprodukten ging es in erster Linie um die Erhöhung der Importquoten für Käse, Topfpflanzen und Schnittblumen; bei den verarbeiteten Landwirtschaftserzeugnissen um die Ausweitung des geltenden Deckungsbereichs (Einbezug zusätzlicher verarbeiteter Produkte) und um die Änderung des Preisausgleichsystems (Ersetzen der Differenz zwischen Schwellenpreis/niedrigstem Weltmarktpreis durch die Differenz zwischen aktuellem Marktpreis/niedrigstem EU-Preis<sup>21</sup>). Zudem einigte man sich im Luxemburger Folgeprogramm über die so genannte Evolutivklausel, wonach der Agraraußenhandel alle zwei Jahre im Hinblick auf den Abbau von Handelshemmnissen zu überprüfen sei. Mit der Ablehnung des EWR-Vertrags durch den Schweizer Souverän im Jahr 1992 fielen die ausgehandelten Zugeständnisse dahin.

Nach der Ablehnung des EWR-Vertrags bemühte sich die Schweiz bei der EU um sektorielle Verhandlungen über Forschung, technische Handelshemmnisse, öffentliche Beschaffung sowie Luft- und Straßenverkehr. Die EU erklärte sich zu sektoriellen Verhandlungen unter der Bedingung bereit, dass gleichzeitig der Personenverkehr und der Agrarhandel zur Sprache kommen. Ende 1994 stimmte der schweizerische Bundesrat einem Mandat zu, das den etappenweisen und sektoriell differenzierten Liberalisierungsprozess vorsieht, den in der WTO eingegangenen Verpflichtungen entspricht und den schweizerischen Zielvorstellungen über die Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft und eines gesunden Bauernstands Rechnung trägt. Eine weiterreichende Öffnung des Agrarmarkts mit negativen Folgen für die schweizerische Landwirtschaft lehnte der Bundesrat ab. Die Paraphierung der sieben bilateralen Abkommen fand im Februar 1999 und ihre Unterzeich-

19 BBl 1972 II 693.

20 Luxemburger Erklärung, veröffentlicht in: EFTA (1984), Bulletin 2/84, S. 6ff.

21 Protokoll Nr. 3 des EWR-Vertrags.

nung im Juni 1999 statt. Die so genannten Bilateralen I, zu denen das Agrarabkommen I zählt, traten am 1. Juni 2002 in Kraft. Neben den relativ bescheidenen Liberalisierungsschritten in den Bereichen Saatgut, Pflanzgut und Futtermittel ist im Agrarabkommen I besonders ein Verhandlungsergebnis wichtig: die gegenseitig vollständige Liberalisierung des Käsehandels im Verlauf von fünf Jahren, das heißt auf den 1. Juni 2007.

Keine Berücksichtigung fanden im Agrarabkommen I die Anliegen der Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Die schweizerischen Nahrungsmittelimporteure fühlten sich seit Abschluss des FHA 72 durch den in der EU praktizierten Preisausgleichsmechanismus benachteiligt und diskriminiert. Als einziger Trost blieb den schweizerischen Nahrungsmittelimporteuren der Hinweis in der Schlussakte der Bilateralen I vom 21. Juni 1999, wonach die Vertragspartner beabsichtigten, „Verhandlungen aufzunehmen im Hinblick auf den Abschluss von Abkommen in Bereichen von gemeinsamem Interesse wie der Aktualisierung des Protokolls 2 des FHA 72“ (Gegenstand des Protokolls 2 des FHA 72 sind, wie bereits erwähnt, die verarbeiteten Agrarhandelserzeugnisse).<sup>22</sup>

Die EU-Kommission verhielt sich aber nach Abschluss der Bilateralen I gegenüber weiteren Verhandlungen mit der Schweiz eher abweisend (eventuell aus verhandlungstaktischen Erwägungen). Sie bekundete lediglich Interesse an Verhandlungen über die grenzüberschreitende Zinsbesteuerung und die Betrugsbekämpfung im Bereich der indirekten Steuern. Die Schweiz wiederum trat auf die EU-Begehren allein unter der Bedingung ein, dass auch die verarbeiteten Agrarprodukte (Protokoll 2 des FHA 72) verhandelt würden. Schließlich einigten sich die beiden Parteien auf insgesamt neun Dossiers, wovon ein Dossier die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse betraf. Die Gespräche über die verarbeiteten Agrarerzeugnisse begannen im Juli 2001 und endeten nach zehn Runden im November 2002. Die Unterzeichnung folgte am 26. Oktober 2004, mit Inkrafttreten auf den 30. März 2005. Im großen Ganzen entspricht das Agrarabkommen II dem Luxemburger Folgeprogramm, das seinerzeit im Hinblick auf den EWR ausgearbeitet wurde, aber nach der Ablehnung des EWR-Vertrags nicht in Kraft trat.

Im Verlauf des letzten Jahres standen in der Schweiz mehrere Außenhandelskonzepte zur Diskussion: Die Zollunion Schweiz – EU, das Agrarfreihandelsabkommen Schweiz – USA und das Agrarfreihandelsabkommen Schweiz – EU. Über das Abkommen Schweiz – EU wird der Schweizer Bundesrat voraussichtlich zu Beginn des kommenden Jahres einen Bericht veröffentlichen. Bäuerliche Kreise haben zur bundesrätlichen Ankündigung bereits Stellung bezogen, die Produzenten von Tiererzeugnissen (Fleisch, Milchprodukte und Eier) eher positiv zurückhaltend, die Vertreter des Ackerbaus dezidiert ablehnend und der Schweizerische Bauernverband vorsichtig abwartend. Der Bundesrat soll vorerst die Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde abschließen und erst dann einen EU-Freihandelsvorschlag vorlegen. Mit Blick auf die ins Stocken geratenen beziehungsweise über weite Strecken ge-

22 Zitiert nach BBl 2004 6035.

scheiterten WTO-Verhandlungen handelt es sich bei dieser Forderung um eine geschickte Hinhaltepolitik von Seiten der Landwirtschaft. Die EU ist bis heute auf die sich fast monatlich folgenden schweizerischen Vorschlägen nicht eingetreten.<sup>23</sup>

### *III. Rückwirkungen auf die Schweizer Agrarschutzpolitik*

Als in Frankreich vor einigen Jahrzehnten die vielen lokalen und zum Teil noch vorindustriell ausgerüsteten Ziegelbrennereien unter der starken Konkurrenz ausländischer Neuanbieter litten, verlangten sie nach staatlichen Schutzvorschriften. Ihr Begehren war, dass nur noch Gebäude versichert werden durften, die mit französischen Ziegeln gedeckt waren. Diese schließlich vom Staat verfüigten Versicherungsbedingungen garantierten in der Folge den einheimischen Ziegelbrennern einen geschützten Markt, in dem sie ihre Produkte konkurrenzlos zu relativ hohen Preisen absetzen konnten. Als jedoch im Verlauf der Verwirklichung der EWG der französische Markt für Dachziegel geöffnet und die ausländische Konkurrenz zugelassen wurde, konnten viele einheimische Ziegeleien nicht mehr mithalten und mussten ihre Produktion einstellen. Ihre Brennkapazitäten waren in der Regel zu klein und ihre Produktionsmethoden meist zu veraltet, um mit modernen Anbietern konkurrieren zu können.

In einer ähnlichen Situation wie seinerzeit die französischen Ziegelbrenner befinden sich heute viele Schweizer Landwirte. Ihre Produktionsstätten sind – im Vergleich mit ausländischen Betrieben – klein und in Bezug auf ihre Arbeits- und Kapitaleinsätze schlecht ausgelastet. Ohne staatliche Zahlungen und einem entsprechenden Grenzschutz wären viele von ihnen in ihrer Existenz echt bedroht. Unter diesen Vorzeichen ist zu verstehen, warum die WTO-Perspektive einer weltweiten Agrarmarkttöffnung und die Diskussion über ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU die schweizerischen Bauern nicht begeistern. Die gegenwärtige Angst vor einer Markttöffnung – sei es im Rahmen der WTO oder in Form eines Freihandelsabkommens mit der EU – ist vor allem deshalb verständlich, weil die aktuelle Finanzlage des Staates und dessen Verschuldung eine weitere Kompensation von Schutzmaßnahmen durch Direktzahlungen erschweren könnte. Um den heutigen einkommensmäßigen Besitzstand der Schweizer Landwirtschaft bei einem Zurückfahren der landwirtschaftlichen Produzentenpreise auf das Niveau unserer Nachbarländer, zum Beispiel auf das Preisniveau Baden-Württembergs, zu wahren, müssten die Direktzahlungen an die Landwirtschaft um rund 50 Prozent angehoben werden, was einer Erhöhung der direkten Bundessteuer um über 20 Prozent oder der Mehrwertsteuer um 1.3 Prozentpunkte entspräche. Der zusätzlichen Steuerbelastung der Bevölkerung stünde freilich eine Senkung der Konsumentenpreise für Nahrungsmittel von

23 Vgl. Stellungnahme des SBV zu EU-Freihandelsabkommen, in: NZZ vom 17./18.6.2006, Nr. 138, S. 16.

ca. 10 Prozent gegenüber.<sup>24</sup> Und weil sich die schweizerischen Bauern und ihre Vertreter der Schwierigkeiten einer Besitzstandwahrung über zusätzliche Staatsbeiträge bewusst sind, demonstrieren sie auf Vorrat gegen die Ergebnisse der Doha-Runde und setzen, wie bereits erwähnt, alles daran, die Diskussion über eine EU-Agrarfreihandelszone „zu vertagen“.<sup>25</sup>

Die heutigen Spannungsverhältnisse zwischen der schweizerischen Landwirtschaft und den Bestrebungen der WTO einerseits und der EU-Freihandelsdiskussion andererseits sind Ausdruck und Ergebnis eines in Bezug auf die Strukturreform der Landwirtschaft verlorenen halben Jahrhunderts. Die schweizerische Regierung und Bundesverwaltung, unterstützt und gedrängt durch die Politiker und Interessenvertreter der Landwirtschaft, haben es während der konjunkturell guten Jahrzehnte versäumt und weitgehend auch bewusst unterlassen, die Landwirtschaft konkurrenzfähig zu machen und an den Markt der Welt und der Nachbarländer heranzuführen. Im Gegenteil, über die Aufstockung der Direktzahlungen kam es, vor allem in den letzten fünfzehn Jahren, zu einer Abkoppelungspolitik und zu Strukturen, deren Korrektur kurz- und längerfristig schmerzhaft Einschnitte für alle Beteiligten erfordern wird.

Was wir in der schweizerischen Agrarpolitik haben, ist nicht ein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem. Wir wissen um die Schwachstellen unseres Agrarsystems, aber wir sind unter den gegenwärtigen staats- und gesellschaftspolitischen Vorgaben nicht in der Lage, diese Probleme zu meistern. Dem Spannungsverhältnis zwischen der schweizerischen Agrarpolitik einerseits und den WTO- und EU-Vorgaben andererseits kann somit sowohl eine richtungweisende als auch eine effizienzstärkende Wirkung zukommen. Erstens, die Differenzen zwischen dem schweizerischen Agrarmarkt und den im Ausland vorherrschenden Gegebenheiten verdeutlichen, in welche Richtung eine schweizerische Agrarstrukturbereinigung zu gehen hat, nämlich in die Richtung optimaler Betriebsgrößen, die kosten- und preismäßig mit ihren ausländischen Mitbewerbern zu konkurrieren im Stande sind. Und zweitens, der Vergleich mit den WTO-Forderungen und den EU-Preisen kann einen gewissen Druck auf die Landesregierung und die Bundesverwaltung ausüben, die geplanten und angekündigten Reformbestrebungen an die Hand zu nehmen und umzusetzen. Ohne zusätzlichen Druck von außen her sind die in der Schweiz für die Agrarpolitik verantwortlichen Stellen offensichtlich weder willens noch in der Lage, Strukturreformen gegen den Widerstand der landwirtschaftlichen Interessenvertreter durchzusetzen. Dabei geht es nicht darum, die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung um den seit Jahrzehnten vom Staat gewährten Besitzstand zu bringen. Es wäre unredlich, den unter dem bisherigen Schutzregime auf- und ausgebauten landwirtschaftlichen Unternehmen die Existenzgrundlagen zu entziehen. Hingegen wird es

24 Detaillierte Berechnungen finden sich in: Senti (2006), S. 27.

25 Straßendemonstration der Schweizer Gemüseproduzenten im Mai 2004 gegen den Abbau von Schutzmaßnahmen im Rahmen der WTO, gefolgt von einer Medienkonferenz des Schweizerischen Bauernverbands (SBV), welcher von einem „Bauernopfer“ spricht. Vgl. NZZ vom 5./6.6.2004, Nr. 128, S. 21.

unerlässlich sein, dass bei einem Generationenwechsel nur noch jene Betriebe gefördert werden, die längerfristig eine Existenzberechtigung versprechen.

Der Spagat zwischen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik einerseits und der WTO- beziehungsweise EU-Agrarperspektive andererseits wird somit zur Messlatte dessen, in welcher Richtung und mit welchem Nachdruck die künftige Agrarreform in der Schweiz angegangen werden könnte.

## Literatur

BBl (Bundesblatt, Schweiz).

BLW (2006), Agrarbericht 2005 (letzte Änderung 9.5.2006), Bern.

Dam, W. Kenneth (1970), The GATT, Law and International Economic Organization, Chicago und London.

GATT (jährlich), Basic Instruments and Selected Documents (BISD), Genf.

OECD (2006), Agricultural Policies in OECD Countries, Berichterstattung in: NZZ vom 22.6.2006, Nr. 142, S. 21.

Oppermann, Thomas (1999), Europarecht, 2. Aufl., München.

Senti, Richard (2005), Die Schweiz und die Welthandelsorganisation (WTO), in: Senti/Ziegler (Hrsg.), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich, S. 47-73.

Senti, Richard (2006), Offene Märkte und Wahrung des bäuerlichen Besitzstandes, in: NZZ, 8./9.7.2006, Nr. 156, S. 27.



### Teil 3: Perspektiven



## Die Eidgenossenschaft als Vorbild und Leitbild für die Einigung Europas

*Heinrich Schneider*

### *I. Rückschau auf längst vergangene Zeiten – wozu kann sie gut sein?*

Vielleicht lässt sich das, was hier vorgetragen werden soll, irgendwie dem Tagungsthema im Ganzen zuordnen – in die Abfolge der auf dem Programm stehenden Referate passt es kaum. Sie alle befassen sich mit seriösen, handfesten „Tacheles“-Themen. Nun steht ein Intermezzo an. Nicht wirklich eine wissenschaftliche Analyse, eher eine Hommage an längst Verblichene, und an ihr Denken und Wirken. Unser Gastgeber hat gemeint, es könnte sich lohnen, nach dem schweizerischen „Erfahrungsschatz für die Europäische Integration“ zu fragen. Das ist auch schon geschehen; jedoch im Blick auf konkrete und aktuelle Anliegen und Probleme. Jetzt aber wird Ihnen eine Rückerinnerung an Vorgänge und Vorstellungen zugemutet, die damit wenig zu tun haben. Wozu könnte das gut sein?

Womöglich nehmen wir wahr, wie weit wir über die idealistische Naivität mancher der damaligen Vordenker hinausgekommen sind. Wir könnten aber auch darüber ins Nachdenken kommen, warum wir inzwischen manches, was in der Anfangszeit grundlegende Bedeutung hatte, aus den Augen verloren haben. Damals sahen Ziele und Wege noch recht einfach aus, bei aller Kühnheit der Projekte. Inzwischen beklagt man seit Jahren die zunehmende Unverständlichkeit der Integrationspolitik, die mangelnde Bürgernähe zumal. Aber was ist es denn, das den Bürgerinnen und Bürgern nahe gebracht werden sollte und nahe gebracht werden kann? Längst versteht sich nicht mehr von selbst, was das Wesentliche ist, und wie (sowie mit welchen Folgen) damit weniger Wesentliches verknüpft wurde.

Immer wieder wird das „Friedensprojekt Europa“ angesprochen, das den Gründervätern am Herzen lag. Gewiss sollten, wie man damals sagte, die europäischen „Bruderkriege“ ein- für allemal unmöglich gemacht werden, gemäß der oft zitierten Redewendung: Europa habe nur die Wahl zwischen Balkanisierung und Helvetisierung.<sup>1</sup> Aber „Helvetisierung“ bedeutete nicht nur Friedenssicherung durch einen die Souveränität der Glieder einschränkenden Bund. Es ging auch um das Leitbild des

1 Denis de Rougemont schrieb die Formel in seiner zu erwähnenden Rede am Vorabend des UEF-Kongresses in Montreux im August 1947 Karl Jaspers zu. Tatsächlich hat Adolf Gasser die Alternative bereits 1942 in einem Aufsatz formuliert: „Europa als Eidgenossenschaft müsse zur „Überwindung der europäischen Balkanisierung“ geschaffen werden (Adolf Gasser, Dreierlei Neues Europa, in: Der Europäer, 9. Jg. Heft 2, Februar 1942; S. 1f.; nach Walter Lipgens, Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945, München 1968, S. 361ff., hier S. 383.

bürgerschaftlichen Gemeinwesens, um eine politische Kultur der Einheit in Vielfalt und Gegensätzlichkeit, um die Wiedergewinnung eines Leitbildes der politischen Humanität, das dem Totalitarismus entgegeng gehalten und nach seiner Niederlage in politische Institutionen gegossen werden müsste. Dabei hielt man auch eine spätere Wiederkehr antidemokratischer und inhumaner Bewegungen für möglich, und demgemäß schon sehr bald eine Ermächtigung der künftigen Staatengemeinschaft für erforderlich, allen künftigen Versuchen zur Abschaffung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in irgend einem der Mitgliedstaaten solidarisch entgegenzutreten, etwa auch dadurch, dass sie die Verantwortung für den Schutz der Grundrechte aller Bürger der Mitgliedstaaten übernimmt.<sup>2</sup>

Heute attestiert man den geistigen Gründervätern und ihren Ideen einen naiven Idealismus und konzeptionelle Unbestimmtheit, etwa in Bezug auf Details einer künftigen europäischen Verfassung und auf Realisierungsstrategien.<sup>3</sup> Aber dieses Urteil beruht auf Voraussetzungen und Sichtweisen, die zugunsten heutiger Problemstellungen an manchen damaligen Anliegen vorbeigehen. Sind diese Anliegen inzwischen erledigt? Immerhin, das Thema „Die Schweiz und Europa“ wird hier, in Heidelberg, nicht in der Schweiz selbst, behandelt. Es ist wohl ein Akt der Höflichkeit, daran zu erinnern, was die Europapolitik – gerade auch in ihrer Frühzeit – schweizerischen Beiträgen verdankt. Dabei wird weniger von Strukturen die Rede sein, wie sie schon im Beitrag von Thomas Cottier dargestellt wurden (wiewohl auch sie damals vielen überzeugten Europäern als interessant erschienen), sondern von Personen, Organisationen und ihren Unternehmungen.

## *II. Die Schweiz als Heimat und Herberge europäisch-föderalen Denkens*

Wir alle wissen, dass auf eidgenössischem Boden noch im Zweiten Weltkrieg und bald danach Diskussionen stattgefunden haben, die der späteren offiziellen Europapolitik konzeptionell vorgearbeitet haben.<sup>4</sup>

Es verdient aber einen Hinweis, dass längst vor jenen Zusammenkünften der europäische Einigungsgedanke in der Schweiz sehr ausgeprägte Verfechter hatte. Dazu gehören profilierte Persönlichkeiten des Geisteslebens, aus akademischen und anderen Bereichen. Nur wenige Namen:

<sup>2</sup> Zahlreiche Belege bei Lipgens ebd. (1968, s. Anm. 1).

<sup>3</sup> So z. B. Dieter Freiburghaus / Markus Grädel, Der Idealismus der frühen europäischen Föderalisten, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005 (hrsg. v. Europäischen Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen), Baden-Baden 2005, S. 25ff; dort auch Hinweise auf: Dieter Freiburghaus (Hrsg.), Auf den Spuren des Föderalismus – in der Schweiz und in Europa, Bern 2002; Markus Grädel, Die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg – ein fruchtbarer Boden für europäische Integrationspläne: Europäische Kongresse in der Schweiz 1944-1949, Bern/Zürich 2004 (Swiss Papers in European Integration, no. 38); diese Arbeiten standen mir nicht zur Verfügung.

<sup>4</sup> Siehe wiederum Lipgens aaO. (s. Anm. 1).

- Juristen wie Rudolf Bindschedler, Max Huber, Dietrich Schindler (d. Ä.), Hans Wehberg;
- Historiker wie Edgar Bonjour,<sup>5</sup> Adolf Gasser<sup>6</sup> oder Jean Rodophe von Salis<sup>7</sup>;
- Philosophen wie Jeanne Hersch oder Gonzague de Reynold (der aber auch ein Diplomat und Dramatiker war<sup>8</sup>);
- von Publizisten wie Hans Bauer, Peter Dürrenmatt oder Herbert Lüthy.
- Nicht zu reden von den Wahl- und Dienstort-Schweizern – wie Coudenhove Kalergi, Kindt-Kiefer<sup>9</sup>, Visser't Hooft...

Von anderen bedeutenden Anregern wird noch die Rede sein. Außer solchen „Einzelkämpfern“ gab es auch Organisationen wie die „Europa-Union“ – die Schweizerische Bewegung für die Einigung Europas, – gegründet just zur Zeit von Adolf Hitlers Machtergreifung.<sup>10</sup> Hans Bauer, Chefredakteur der Basler National-Zeitung, war jahrzehntelang Zentralpräsident. Als Zentralsekretär hatte man 1940 einen emigrierten deutschen Sozialdemokraten angeheuert: Heinrich Georg Ritzel, früher Landtagsabgeordneter in Hessen, ab 1930 Mitglied des Reichstags; nach Hitlers Machtergreifung Völkerbundsfunktionär. Als die Bundesrepublik errichtet wurde, ging er in seine Heimat zurück, und in den Bundestag.

Als der Nationalsozialismus im Begriff war, Europa mehr und mehr unter seine Botmäßigkeit zu bringen, 1940, formulierte die Schweizer Europa-Union unbeirrt ihre Leitsätze für ein Europa der Zukunft:<sup>11</sup> Jene Ideen, denen Europa die geistige und kulturelle Schicksalseinheit verdankt, seien heute durch Feinde der Freiheit bedroht. Das gemeinsame Erbe könne nur durch den Zusammenschluss gerettet werden. Nach dem Vorbild der Schweiz wird ein Bundesstaat propagiert. Einige Grundsätze werden entwickelt:

- 5 Für unseren Gegenstand nach wie vor wichtig: Edgar Bonjour, Die Schweiz und Europa, 4 Bde., Basel 1958, 1961, 1973, 1975.
- 6 Vgl. z.B. seine Bücher: Der Kampf um das europäische Freiheitsideal in Geschichte und Gegenwart, Basel op. J. (ca. 1938), sowie: Gemeindefreiheit als Rettung Europas, Basel 1943.
- 7 Ich weiß nicht, wie viele Deutsche ihm einen europäischen Blick auf die Geschichte verdanken, da sie – wie wir zuhause - im Krieg, natürlich heimlich, seine Wochenkommentare über Radio Beromünster hörten, erst unter dem Titel „Die Welt von Genf aus gesehen“ dann als „Die Weltchronik“...
- 8 Vgl. Paul König, Gonzague de Reynold: Die föderalistischen Grundlagen seines europäischen Gedankens, Winterthur 1960.
- 9 Vgl. seine Schrift: Eidgenossenschaft im neuen Europa, Bern 1941 (2. Aufl. München 1949).
- 10 Vgl. Walter Lipgens, Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950, Bd. I, Stuttgart 1977, S. 119ff. – Es gab in der Schweiz, insbesondere während des Zweiten Weltkriegs, auch noch andere für eine föderale Völker- und Staatenordnung eintretende private Organisationen; siehe dazu Walter Lipgens aaO. 1968, s.o. Anm. 1, S. 356ff.
- 11 Vgl. Walter Lipgens, 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung, Bonn 1986, S. 39ff., 94ff.

- Freiheits-, Gleichheits-, aber auch soziale Grundrechte,
- Europäisches Bürgerrecht, Demokratie, Gewaltenteilung,
- ein Zweikammernparlament, die Regierung nach dem Muster des Bundesrats,
- Zoll- und Währungsunion mit unabhängiger Notenbank,
- Verfassungsautonomie der Glieder...

Während die Wehrmacht ihren Vormarsch fortsetzt, wird 1941/1942 ein „Verfassungsentwurf für die Vereinigten Staaten von Europa“ erarbeitet (übrigens unter Mitwirkung Wilhelm Hoegners, des spätere Bayerischen Ministerpräsidenten; der Sozialdemokrat war im eidgenössischen Exil zum überzeugten Föderalisten geworden...). Die schweizerische Öffentliche Meinung war eben so wenig wie die offizielle Berner Politik für solche Ideen zu haben (die Gründe dafür hat uns Herr Kollege Cottier aufgezeigt). Aber sie wurden zur Basis für ein nach dem Krieg zeitweise recht bedeutsames transnationales Netzwerk europäisch-föderalistischer Kräfte. Eine weitere Voraussetzung dafür waren Aktivitäten, die ihr Zentrum in der Schweiz hatten, in Genf, aber nicht in Händen der Europa-Union lagen.<sup>12</sup>

Willem Adolf Visser't Hooft, von 1938 bis 1966 Generalsekretär des Weltkirchenrates, wurde zur Schlüsselfigur der Kommunikation und der gemeinsamen Positionsbestimmungen christlicher Kirchen (zum einen) und antifaschistischer Widerstandsgruppen (zum andern). Im September 1941 verfasste er mit Dietrich Bonhoeffer eine Denkschrift, in der u.a. die Einschränkung der einzelstaatlichen Souveränität – als künftig unerlässlich dargestellt wird.<sup>13</sup> Der dadurch ausgelöste intensive Meinungsaustausch zwischen den Mitgliedskirchen, dessen Ergebnisse Visser't Hooft Anfang 1943 in einem Memorandum zusammenfasste.<sup>14</sup> Unabhängig davon widmete sich Visser't Hooft, wie angedeutet, der Konsensbildung zwischen vielen Widerstandsgruppen unterschiedlicher nationaler Zugehörigkeit über das anzustrebende Europa der Zukunft.

An Versuchen, direkte Kontakte zwischen Resistance-Bewegungen herzustellen; war u. a. der Journalist Francois Bondy (Vater des heute renommierten Regisseurs Luc Bondy) beteiligt. Sie führten 1944 zu vier Geheimkonferenzen im Haus Visser't Hooft's mit Delegierten des Widerstandes aus zahlreichen europäischen Ländern.<sup>15</sup>

12 Die Europa-Union hatte später auch eine Jugendorganisation, die schweizerische Sektion der „Jeunesse Européenne Fédéraliste“ – ich hatte in den fünfziger Jahren dort den Vorsitz, und kam dadurch in Kontakt mit etlichen Alters- und Gesinnungsgenossen, die in der Folgezeit der europäischen Sache treu blieben – so zum Beispiel Hans-Christoph Binswanger Curt Gasteyer, Alois Riklin, Kuno Raeber, Thomas Raeber, Benedikt von Tscharnher...

13 Textauszüge bei Walter Lipgens, aaO. 1968, s.o. Anm. 1, hier S. 1212ff.

14 Textauszüge ebd. S. 364ff. Die auch heute noch lesenswerte Denkschrift informiert sowohl über einvernehmlich von den Kirchen geteilte Positionen wie auch über unterschiedliche Positionen.

15 Die „Kerngruppe“ bestand aus je drei Italienern (Altiero Spinell und Ernesto Rossi) und Franzosen (darunter Francois Bondy), je zwei Deutschen und Niederländern (wobei Visser't Hooft selbst zugleich die Verbindung zur in London bestehenden niederländischen Exilregierung

Das schließlich beschlossene „Manifest“ wies in der Grundausrichtung einen erstaunlichen Gleichklang mit den Vorstellungen der schweizerischen Europa-Union auf.<sup>16</sup> Das ist bemerkenswert; zumal fast alle nichtkommunistischen Widerstandsgruppen zur europäischen Nachkriegsordnung unabhängig voneinander ganz ähnliche Auffassungen entwickelt hatten.<sup>17</sup>

In der Schweiz waren diese europäisch-föderalistischen Ideen das Gedankengut einer sensiblen Minderheit – in den nichtkommunistischen Widerstandsbewegungen waren sie Gemeingut.<sup>18</sup> Aber sie blieben zunächst Wunschträume. Schon vor und erst recht nach Kriegsende ging die Politik der europäischen Staaten andere Wege. Vor allem in Frankreich und in Großbritannien verweigerte sich die Regierungspolitik der Einigungsperspektive – und dies, obschon z. B. im Sommer 1945 nahezu drei Viertel der Franzosen eine europäische Föderation bejahten.<sup>19</sup> Stalins Politik der Unterwerfung Mittel- und Osteuropas und seine scharfe Ablehnung jeder „Blockbildung“ außerhalb seines Machtbereichs spielte beim Kursverlust der europäischen Einigung mit. Weder in London noch in Washington wollte man es damals mit ihm verderben.<sup>20</sup> Erst die Blockbildung im Kalten Krieg änderte das.

Die Verfechter der europäischen Einigung hatten zunächst einmal den Mut verloren. Sie fanden ihn wieder, als die Nachkriegsentwicklung immer mehr Besorgnisse aufkommen ließ, die Furcht vor einem neuen Krieg eingeschlossen. Nun hielten sie die Formierung Europas zu einer „Friedensmacht“ für nötig und dringlich; ziemlich lang dachten sie an eine „Dritte Kraft“. Das war im Grunde die Projektion der eidgenössischen Neutralität auf die europäische Ebene: die internationale Position der Schweiz sollte für die Position und die Politik Europas Vorbild sein.<sup>21</sup>

hielt) sowie je einem Tschechen, Polen, Norweger und Jugoslawen der den Kräften um Tito zugehörte). S. Walter Lipgens, ebd. 1968, S. 379ff., 388ff., 393ff. Vgl. auch Walter Lipgens aaO. 1977, s.o. Anm. 10, S. 52ff., 109ff.

16 Text bei Lipgens aaO. 1968, s.o. Anm. 1, S. 392ff.

17 Vgl. Lipgens aaO. 1977, s.o. Anm. 10, S. 43ff., S. 50ff., S. 55f.

18 Übrigens wurden auch Broschüren und Flugschriften, die antifaschistische, europäisch orientierte Widerstandsgruppen in ihren Ländern verbreiteten, in der Schweiz gedruckt, nach Kriegsende zum Teil in Neuauflage. Vgl. Walter Lipgens aaO. 1968, s. o. Anm. 1, S. 383

19 Die Umfrage war „nach den Methoden des Gallup-Instituts“ vom Amt für Meinungsforschung durchgeführt worden. Der Anteil der Ja-Stimmen betrug 73%, der der Nein-stimmen 17%. Siehe Walter Lipgens aaO. 1977, s.o. Anm. 10, S. 216.

20 Siehe ebd., S. 267f.

21 In Westdeutschland hatten diese Vorstellungen nur geringe Chancen, und später, in der Ära Adenauer, wurde Neutralität zu einer moralisch und politisch zweifelhaften Sache gemacht, so dass auch deshalb die seinerzeitigen Positionen der Euro-Föderalisten eher belächelt wurden. Vgl. Hans Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik (Neuwied 1966), 2. Aufl. Stuttgart 1980.

Wieder wurden die transnationalen Kontakte in der Schweiz geknüpft; nach ersten Verabredungen kam es im September 1946 zur Föderalistenkonferenz in Hertenstein am Vierwaldstätter See, mit Vertretern von Organisationen aus 14 Ländern.<sup>22</sup> Churchill hielt zur selben Zeit seine legendäre Zürcher Rede – die Hertensteiner Konferenzteilnehmer wollten mit ihm nichts tun haben; sie sehen in ihm den Scharfmacher in der sich anbahnenden Auseinandersetzung zwischen Ost und West.<sup>23</sup> Ihr sogenanntes „Hertensteiner Programm“ wurde für Jahrzehnte das Credo der aktivsten Gruppen der späteren „Europäischen Bewegung“, insbesondere der Union Européenne des Fédéralistes“. Es beschränkte sich auf 12 elementare Grundsätze, dazu gehörte immerhin schon die Aussage: „Im Rahmen der Europäischen Union sind regionale Unterverbänden die auf freier Übereinkunft beruhen, zulässig und sogar wünschenswert“.

Die Konkretisierung geschieht in den Folgejahren. Der UEF-Kongress im August 1947 in Montreux<sup>24</sup> findet statt, nachdem die USA ihre Eindämmungspolitik, eine neue Aufrüstung und die „Truman-Doktrin“ sowie den Marshall-Plan proklamiert hatten; Moskau hatte den daran zunächst interessierten Regierungen in Prag und Warschau die Teilnahme verboten. So konzentriert man sich auf die Frage, wie auf die Ost-West-Konfrontation reagiert werden sollte:

- Es gelte die Einigung da zu beginnen, wo sie möglich ist: im Westen, weil Moskau den Osteuropäern die Mitwirkung verbietet.
- Das Deutschlandproblem (Gegenstand des Tauziehens zwischen den vier Mächten) könne nur im europäischen föderalen Ordnungsrahmen produktiv gelöst werden.

Die Einbeziehung der Teile Deutschlands, bei denen das möglich ist, sei als „erster Schritt“ zu einer künftigen „Integration Gesamtdeutschlands in ein „vereinigtes Europa“ die zukunftssträchtige Alternative zur derzeitigen Politik der Sieger, die die Besatzungszonen „mehr und mehr“ zu „Protectoraten der Weltmächte“ mache.

- Die deutsche Wirtschaft müsse – entgegen der Niederhaltungspolitik der Besatzungsmächte – so schnell wie möglich restauriert, aber für Kohle und Schwerindustrie eine ganz Nordwesteuropa umfassende „autonome europäische Regie“ eingeführt werden.

22 Nach einer vom Schweizerischen Rundfunk übertragenen Eröffnungskundgebung in Bern am 15. September 1946 tagte die Konferenz, unterbrochen durch eine öffentliche Veranstaltung in Luzern, und gefolgt von einer „Rütli-Kundgebung“ an der Gründungsstätte der Eidgenossenschaft, bis zum 21. September.

23 Der Vorschlag, ihm ein Grußtelegramm zu senden, wird mit Mehrheit abgelehnt.

24 Vgl. Lipgens aaO. 1977, s.o. Anm. 10, S. 514ff.

- Für den Gesamttraum der an der Einigungspolitik teilnehmenden Länder wurde die freie Zirkulation von Menschen, Waren und Kapitalien, und die Privatinitiative von Einzelnen und Gruppen verlangt, aber die europäische Wirtschafts- und Währungspolitik sollte auch für die soziale Sicherheit Sorge tragen.<sup>25</sup>

Zugleich wurden in Montreux die ersten Schritte für ein Miteinander aller mittlerweile entstandenen „europäisch“ ausgerichteten Gruppierungen eingeleitet; dies führte im Jahr darauf zum Europa-Kongress in Den Haag, der Impuls zur Schaffung des Straßburger Europa-Rates gab. Ihr konstitutionelles Leitbild definierte die UEF erst 1948, beim Zweiten Kongress in Rom, in Gestalt eines Verfassungs-Vorentwurfs. Die Prägestärke schweizerischer Ideen zur föderalen Ordnung war offenkundig.<sup>26</sup>

Dies alles wird hier erwähnt, weil die UEF, entgegen dem, was man heute vielleicht meinen möchte, damals nicht etwa eine fundamentalistische Sektierergruppe war. Ein Beleg dafür ist die Resonanz ihres Einsatzes für den Abschluss eines europäischen Verfassungsvertrags unter der Bezeichnung „Pacte fédéral“.<sup>27</sup> Damit wurde die 1949 von der Beratenden Versammlung des Europa-Rats 1949 fast einstimmig gebilligte Zielsetzung einer „europäischen politischen Autorität mit begrenzten Funktionen, aber echten Machtbefugnissen“ aufgegriffen. Es wurde sogar eine

25 Siehe zu den Kongressergebnissen von Montreux Lippens ebd. S. 514ff; die für die Bundesebene vorzusehenden wirtschaftlichen Kompetenzen werden dort auf S. 523 in Anm. 145 aufgelistet.

26 Text mit wenigen Kürzungen bei Walter Lippens aaO. 1986, s.o. Anm.11, S. 255ff. Zu den Kernbestimmungen gehörten die folgenden:

- Eine Grundrechtecharta soll über dem Verfassungsgesetz stehen und sich auf Institutionen und Sanktionsmechanismen zu ihrer Geltung stützen können.
- Für die Kompetenzverteilung wird das Subsidiaritätsprinzip in Aussicht genommen: Kernkompetenzen des Bundes sind Landesverteidigung, Auswärtige Angelegenheiten sowie die treuhänderische Supervision der Verwaltung nicht selbständiger überseeischer Gebiete der Mitgliedstaaten.
- Das Parlament soll neben der „Staatenkammer“ und einem direkt gewählten Unterhaus auch eine „Wirtschafts- und Sozialkammer“ erhalten.
- Gesetze müssen von mindestens zwei Kammern (darunter stets der Staatenkammer) angenommen werden.
- Die Föderationsspitze, bestehend aus einem Präsidenten oder einem Kollegialpräsidium, wird vom Obersten Gerichtshof auf der Basis einer parlamentarisch erstellten Vorschlagsliste gewählt.
- Dieses Spitzenorgan ernennt einen Kanzler, der die Regierungsmitglieder (Minister) auswählt, aber investiert wird die Regierung auf vier Jahre vom Parlament.
- Alle diese Amtsträger zusammen werden als „Bundesrat“ bezeichnet.

Mehr als 500 Delegierte der inzwischen 35 nationalen Mitgliedsverbände (mit mehr als 100.000 zahlenden Mitgliedern) nahmen an dem im Palazzo Venezia veranstalteten Kongress teil. Bei der Eröffnungssitzung hielt Staatspräsident Luigi Einaudi, in Anwesenheit des fast vollständig mit Ministerpräsident Alcide de Gasperi an der Spitze erschienenen Kabinetts ein wegweisendes Eröffnungsreferat. Am Ende stand eine Spezialaudienz bei Papst Pius XII. Bei Lippens ebd. auch Hinweise auf die übrigen Kongressbeschlüsse.

27 Text bei Walter Lippens aaO. 1986, s.o. Anm. 11, S. 280ff.

Mehrheit der Beratenden Versammlung für den Bundespakt gewonnen, aber der Ministerausschuss lehnte die Sache ab.

Im Sommer 1950 trat immerhin der Deutsche Bundestag mit allen gegen vier kommunistische Stimmen für den Abschluss des Bundespaktes ein, „wie ihn die Präambel und der Artikel 24 des Grundgesetzes ... vorsehen“ (wohlgemerkt: „vorsehen“, nicht etwa nur „zulassen“):<sup>28</sup> Der Vertrag soll

- „eine übernationale Bundesgewalt schaffen, die sich auf allgemeine, unmittelbare und freie Wahlen gründet und über gesetzgebende, ausübende und richterliche Kompetenzen verfügt“ – nämlich über alle Befugnisse, die erforderlich sind, um
- die wirtschaftliche Einheit Europas herbeizuführen,
- eine gemeinsame europäische Außenpolitik zu ermöglichen,
- die Gleichheit der Rechte aller europäischen Völker herzustellen und zu sichern,
- die Grundrechte und menschlichen Freiheiten der europäischen Bürger zu garantieren und unter Rechtsschutz zu stellen.

Resolutionen gleichen Inhalts nahmen dann im Herbst 1950 beide Parlamentskammern Italiens an. Solche Unternehmungen bereiteten den Boden für die supranationalen Züge der nunmehr eingeleiteten Integrationspolitik einer „kerneuropäischen“ Avantgarde, und erst recht für die – freilich 1954 scheiternden – ersten Anläufe zu einer EG-Verfassung, nämlich durch die bescheiden titulierte „Ad-hoc-Versammlung“ und ihren, noch bescheidener, als „Statut“ oder „Satzung“ bezeichneten Verfassungsentwurf.

Dazu trugen freilich nicht nur die ursprünglich von der Schweiz ausgehenden UEF-Aktionen bei, sondern auch die ebenfalls auf Schweizer Boden initiierten Bemühungen Richard Coudenhove-Kalergis, Parlamentarier parteien- und länderübergreifend in einer transnationalen Organisation zu aktivieren. In Gstaad gründete er 1947 die Europäische Parlamentarische Union“; 114 aktive Abgeordnete aus 10 Ländern nahmen teil.<sup>29</sup> Die Hauptbotschaft war die Forderung nach einer Konstituante, die eine Verfassung erarbeiten und den Staaten zur Annahme oder Ablehnung unterbreiten sollte.

Im Jahr darauf wurde in Interlaken ein Grundriss dazu angenommen und abermals eine von den nationalen Parlamenten zu wählende Konstituante gefordert. Entsprechende Initiativeanträge fanden im britischen Unterhaus 1948 die Unterschrift von 190 Mitgliedern und in der französischen Nationalversammlung die von 169

28 Text ebd. S. 296.

29 Darunter 43 z.T. sehr namhafte Abgeordnete aus Frankreich und 39 aus Italien, die übrigen kamen aus Belgien, Dänemark, Griechenland, Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und Schweden; überdies eine Reihe renommierter Politiker ohne Parlamentsmandat als Beobachter (auch ehemalige Spitzenpolitiker aus Mittel- und Osteuropa). Siehe dazu sowie zu den vorangehenden Bemühungen um die europäische Aktivierung von Parlamentariern Walter Lipgens aaO. 1977, s.o. Anm. 10, hier S. 545ff., insbes. S. 556ff.

Abgeordneten.<sup>30</sup> (Das zu vermerken lohnt sich, weil später die Legende populär wurde, über verschrobene eurofundamentalistische Zirkel hinaus hätte damals die Idee der supranationalen Föderation nur bei den Deutschen nennenswerte Resonanz gefunden, sozusagen als Ersatzparole für das abhanden gekommene Nationalbewusstsein... Auch der Hinweis auf die Bundestagsentschließung zugunsten des Pacte fédéral ist erinnerenswert, wie anders damals über die Tragweite der Grundgesetzartikels über die Übertragung von Hoheitsrechten an eine föderale Union gedacht wurde. Die Abgeordneten waren ja zu einem erheblichen Teil selbst die Väter des Grundgesetzes...!)

### *III. Erinnerung an einige Vordenker und Mahner*

Was hier zuletzt erwähnt wurde, hat sich nicht mehr in der Schweiz selbst ereignet; aber die Wurzeln entstammten entweder dem Schweizer Boden, oder die Schweiz gab den Initiatoren die Chance, ihre Anliegen von dort aus ins Werk zu setzen. Aber noch etwas verdient eine erinnernde Würdigung. Einige heute nur noch wenigen bekannte Persönlichkeiten haben schweizerisch imprägniertes Gedankengut zur europäischen Besinnung und Aktivierung beigesteuert. Sie sollten nicht der Vergessenheit anheim fallen.

#### 1. Denis de Rougemont

Jean Monnet wird ein apokryphes Diktum zugeschrieben: Könnte er nochmals von vorn anfangen, dann würde er bei der Kultur ansetzen. Meiner Einschätzung nach ist diese Überlieferung sehr unglaubwürdig. Aber einige europäische Pioniere Schweizer Herkunft verfolgten genau diesen Ansatz. Einer von ihnen hätte heuer seinen 100. Geburtstag: Denis de Rougemont.<sup>31</sup>

30 Vgl. Walter Lipgens aaO. 1986, s.o. Anm. 11, S. 236ff. – Im Unterhaus wurde die Initiative von der Regierung abgelehnt und daher von der Mehrheit niedergestimmt; in der Nationalversammlung wurde sie nicht mehr weiter verfolgt, nachdem Außenminister Georges Bidault das Projekt einer „Europäischen Parlamentarischen Versammlung“ im Rat des Brüsseler Fünfmächtepakts (der „Western Union“; die später zur WEU umgestaltet wurde) aufs Tapet brachte. Daraus wurde dann die „Beratende Versammlung“ des Europa-Rates.

31 Siehe Hedi von Salis-Bilfinger, *Föderalismus und Verantwortung – eine Studie zum föderalistischen Denken Denis de Rougemonts*, Zürich 1981; Bruno Ackermann, *Denis de Rougemont. Une biographie intellectuelle*, Genève 1996; eine knappe Würdigung auch bei Dieter Freiburghaus / Markus Grädel aaO. 1905, s.o. Anm. 2, hier S. 33ff. Der geborene Neuenburger geriet nach dem Studium in Paris in den Bannkreis der französischen Personalisten und Föderalisten. Sein Festspiel „Nikolaus von Flüe“, vertont von Arthur Honegger, bezeugt seinen Patriotismus

Er ist immerhin noch relativ bekannt, etwa als Gründer des „Europäischen Kulturzentrums“ in Genf (1950, er leitete es bis zu seinem Tod 1985), oder als Initiator der seit 1957 in Amsterdam beheimateten „Europäischen Kulturstiftung“. Schon 1939 hatte sein Buch „Die Liebe und das Abendland“ Bewunderung erregt.<sup>32</sup> Nach dem Krieg habe ich im besetzten Deutschland als erste Publikation die „Briefe über die Atombombe“ (1946) zu Gesicht bekommen.<sup>33</sup> Hier möchte ich vor allem an einige wenige seiner vielen zur europäischen Selbstvergewisserung beitragenden Arbeiten erinnern.

Erstens an die Thesen des Eröffnungsvortrags über „L’attitude fédéraliste“ am Vorabend des ersten UEF-Kongresses 1947. Die Botschaft war damals für uns ganz junge Enthusiasten faszinierend (weil wir den Eindruck hatten, „Föderalismus“ sei ein von den Besatzungsmächten verordnetes Rezept zur Sicherung der deutschen Ohnmacht):

- Föderalismus ist eine dialektische Idee; unterschiedliche Prinzipien sollen zur Synthese gebracht werden, zum Wohl der Bürger des Gemeinwesens.
- Föderalismus ist ein mehrdeutiger Begriff (für die Deutsch-Schweizer hat der Ausdruck eine zentripetale, unitarisierende Sinntönung, für die Romanen akzentuiert er die Autonomie der Kantone).
- Föderalismus verlangt stets das Ringen um die Balance zwischen beiden Tendenzen, das gilt auch für die europäische Ebene.
- Föderalismus schließt ebenso jede Hegemonie eines der Bundesglieder aus wie jede Art von Systemgeist — es geht nicht darum eine Ordnung zu schaffen, sondern Realitäten anzuerkennen und zusammenzubringen.
- So kann die Einigung Europas nie die Verschmelzung der Nationen zu einem unifizierten Block bedeuten. Ein „melting pot“ wäre ebenso verfehlt wie die Idee einer „europäischen Nation“ im Singular.
- Die Einheit kann gewollt, aber nicht angeordnet werden, sie muss wachsen.
- Eine weitere These klang reichlich kühn: Das Wachstum sei schon weiter vorgekommen, als man meint. Was fehlt, seien eine Bundesurkunde und verfassungsmäßige Organe, natürlich keineswegs unitarische.<sup>34</sup>

ebenso wie 1940 die Gründung des Gotthardbundes (der für den Einfall der Nazis den Widerstand vorbereiten sollte). Nach einem Aufenthalt in den USA kehrt er nach dem Krieg in die Schweiz zurück, nimmt jedoch seinen Wohnsitz nach einiger Zeit in Frankreich. Zum 70. Geburtstag wurde er mit einer respektablen Festschrift geehrt: André Reszler / Henri Schwamm (éd.), Denis de Rougemont: L’Ecrivain, l’Européen – Etudes et Témoignages. Neuchâtel 1976.

32 L’Amour et l’Occident, Paris 1939.

33 Lettres sur la Bombe atomique, New York 1946.

34 In der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands hat die Ansprache im Jahr darauf weite Verbreitung gefunden, nämlich unter der Überschrift „Die sechs Prinzipien de Föderalismus“ als Eröffnungsbeitrag des Juni-Hefts 1948 der damals in hoher Auflage erscheinenden Monatschrift (mit Digest-Charakter) „Neue Auslese“ (3. Jg. Heft 6).

Das alles war auch im UEF-Diskurs keineswegs selbstverständlich. In Italien zum Beispiel wurde auch eine extrem unitarische und revolutionäre Version eines europäischen Bundesstaats (mit Kompetenzkompetenz) propagiert.<sup>35</sup> Die historischen Erfahrungen der Schweizer waren eben andere als z. B. die der Italiener.

Zweitens möchte ich an jene Schriften erinnern, die den Föderalismus nach dem Muster der Schweiz als die Antithese zum Totalitarismus und als das Leitprinzip für die Europapolitik explizierten; eines seiner Bücher hatte schlicht den Titel: „Die Schweiz – Modell Europas“.<sup>36</sup>

Drittens an seine These, für die europäische Existenz seien Dialog, Dialektik, Pluralismus und Antagonismus bestimmend, aber doch auch das Streben nach Synthese, nicht aber monologische Belehrungen.<sup>37</sup> Und vor allem daran, dass er dies auch selbst exemplarisch verwirklicht hat:

- Zum einen in der 1961 in Paris und 1962 in München erschienenen Anthologie „Europa- vom Mythos zur Wirklichkeit“, die Texte aus mehreren Jahrtausenden vorstellt und kommentiert.
- Zum anderen in einem Band, der ihm zu verdanken ist, wiewohl er von Max Beloff herausgegeben wurde: „Europa und die Europäer - Eine internationale Diskussion“.

Es handelt sich dabei um eine Bestandsaufnahme und (im heutigen Jargon) „Hinterfragung“ der Probleme und Perspektiven Europas und seiner Einigung, beruhend auf mehreren vom Europa-Rat arrangierten, von Rougemont geleiteten Round-Table-Diskussionen mit überaus illustren Teilnehmern aus Politik, akademischem Leben und Publizistik.<sup>38</sup> Blättert man heute in diesem Band, dann wird man über die Vordergründigkeit der später üblichen Behandlung von Grundfragen der Europapolitik sehr nachdenklich; insbesondere über die mangelnde Kraft zur Synopse und zur Synthese. (Natürlich kann man auch meinen: Damals, vor dem Start der EWG, in einer weit weniger komplexen geistigen und politischen Weltlage, und am Anfang der europawissenschaftlichen Fachdisziplinen, war die Herausarbeitung von übergreifenden Synthesen und Ausblicken leichter als heute...) Trotzdem: die Leistung von damals sollte nicht einfach ad acta oder in den Reißwolf gegeben werden.

35 Siehe z.B. Umberto Campagnolo, *Der Europäische Bundesstaat – Die juristische Einigung Europas*, Bern o. J. (italien. Originalausg. Milano 1945).

36 Siehe u. a. Denis de Rougemont, *Die Schweiz – Modell Europas: Der schweizerische Bund als Vorbild für eine europäische Föderation*, Wien / München o. J. (Original: *La Suisse ou l'Histoire d'un Peuple Heureux*, Paris 1965).

37 Näheres ausgeführt und belegt bei von Salis-Bilfinger aaO. 1981, s.o. Anm. 27, S. 57ff.

38 Max Beloff (Hrsg.), *Europa und die Europäer – Eine internationale Diskussion mit einer Einführung von Denis de Rougemont*, dt. Ausg. Köln 1959.

## 2. Ernst von Schenck

Die zweite, heute noch viel weniger bekannte schweizerisches Europa-Engagement repräsentierende Persönlichkeit aus derselben Generation, an die ich dankbar erinnern möchte, ist Ernst von Schenck. Wie Rougemont bereitete auch er im Krieg den organisierten Widerstand für den Fall der Besetzung der Schweiz durch Hitlers Wehrmacht vor. Im Juni 1946 plädierte er, den späteren Schuman-Plan in einem vertieften Sinn vorwegnehmend, für die Europäisierung des von Kohlenbergbau und Stahlerzeugung geprägten Industrieraums von Belgien über die Ruhr bis zur Saar – als Kristallisationskern und Brückenkopf für ein vereintes Europa.<sup>39</sup> Schon vorher hatte er sich gegen die These von der deutschen Kollektivschuld und für die Einbeziehung der Deutschen in die Gestaltung der Nachkriegspolitik eingesetzt. Deutschland dürfe nicht in menschenunwürdigen Zuständen, in Auflösung und Entwürdigung bleiben.<sup>40</sup>

Im Sommer 1946 kam er mit der schweizerischen Europa-Union in Kontakt und gehörte dann, mit Hendrik Brugmans und Alfred Mozer, zu den Redakteuren des „Hertensteiner Programms“. 1947 wurde er der Beauftragte der UEF für die deutschsprachigen Länder, alsbald nahm er in Deutschland Kontakt mit geeigneten Gesinnungsgenossen auf und gewann sie für die gemeinsame Sache. Zugleich ließ er sich häufig zu Veranstaltungen einladen, die der demokratischen Bewusstseinsbildung der deutschen Jugend dienten, und faszinierte uns mit seinen europäischen Ideen.<sup>41</sup> Massiv trat er für die gleichberechtigte Mitwirkung von Deutschen bei der

39 Übrigens in einem Beitrag, der die Überschrift trug „Europa und der Dritte Weltkrieg“ in der Mai-Ausgabe 1946 der damals von ihm redigierten Zeitschrift „Schweizer Annalen“.

40 Ernst von Schenck, Europa vor der deutschen Frage – Briefe eines Schweizer nach Deutschland, Bern 1946.

41 Anfang Juli 1947 erlebte ich ihn bei einer solchen Gelegenheit erstmals. Die Münchener Zeitung „Echo der Woche“ veranstaltete damals – mit Unterstützung der Besatzungsbehörden für „German Youth Activities“ und wohl auch des bayerischen Staatsregierung – eine mehrtägige „Internationale Jugendkundgebung“, zu der Funktionäre von Jugendverbänden, Schülervertreter aus Gymnasien und Oberschulen und Vertreter der „Kreisjugendausschüsse“ aus ganz Bayern eingeladen wurden. Die Seele des Projekts war (neben dem Chefredakteur Harry Schulze-Wilde) der für eine spezielle Jugendseite des „Echos der Woche“ verantwortliche Gerhard Fauth. Die Plenarveranstaltungen fanden in der Aula der Münchener Universität statt, zahlreiche namhafte Redner (wie André Gide, Ignazio Silone, Noel H. Brailsford) vermittelten uns damals erste Eindrücke vom Denken in anderen Ländern („Ausländer“ kannten wir bis dahin meist nur in Gestalt von Besatzungssoldaten...). Zu unvergessenen Begegnungen und spannenden Diskussionen im kleineren Kreis kam es, weil die eingeladenen Teilnehmer jeweils mit einer Handvoll der ausländischen Gäste einige Tage in Jugendherbergen oder auch amerikanischen Clubs im Umland von München verbringen konnten. Im Jahr danach gab es übrigens abermals eine solche „Internationale Jugendkundgebung“, vom 12. bis zum 20. Juni 1948, diesmal mit einer eigens errichteten „Zeltstadt“. Meiner Erinnerung nach war die Stimmung damals gedämpfter (das Zukunftschicksal Deutschlands war Gegenstand von Sorgen; einige

Willensbildung und in den Leitungsorganen der entstehenden Europaverbände ein; damals alles andere als selbstverständlich.<sup>42</sup> Als Vorsitzender einer „Deutschland-Kommission der UEF“ plädierte er für die gleichberechtigte Einbeziehung der Deutschen in eine europäische Föderation, und in deren Rahmen für ihre Selbstbestimmung (auch über die innerstaatliche Ordnung). Dort setzte er die Vertreibung der Deutschen im Osten auf die Tagesordnung. Wiewohl die Ausrottungs- und Unterdrückungspolitik der Nationalsozialisten in den besetzten Ländern Mittel- und Osteuropas zur Vergeltung verleiten konnte, sei die Vertreibung der Deutschen ein Verbrechen – und ein Problem für Europa.<sup>43</sup>

Auch ihm lagen die Probleme der geistigen Grundorientierung der Europapolitik am Herzen. Dazu ließ er sich immer wieder auf philosophisch-anthropologische, sozialpsychologische und zeitdiagnostische Analysen ein,<sup>44</sup> mit Ausführungen über den Zusammenhang von Personalität und Solidarität, Geschichtlichkeit und Verantwortlichkeit.<sup>45</sup> Sie sah er, artikuliert im Versprechen und in der Anerkennung, als die Kernkategorie des Rechts: „in Verantwortung stehen“ heißt auch „sich dem Anspruch des Rechts stellen“. Den Grund des Rechts sah er im Transzendenzbezug der Person. Auf dieser Grundlage warnte er, wie Rougemont, vor der „Gewaltsamkeit“

Monate zuvor war die Londoner Außenministerkonferenz gescheitert, wenige Wochen vor der Veranstaltung war die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz durch die Abreise der Länderchefs der Sowjetzone ergebnislos geblieben. Einige unmittelbare Komplikationen gab es, weil am Tag nach der Beendigung des Treffens gerade die Währungsreform stattfand. (Die Berichte über die erste solche Veranstaltung bei Lipgens aaO. 1977, s. o. Anm. 10, S. 417, sind korrekturbedürftig.) – Später bin ich dann Ernst von Schenck bei einem „Jugendforum“ in Coburg wieder begegnet; erst in den Jahren ab 1955 wurde der Kontakt durch die Involvierung in den Bund Europäischer Jugend, die Europa-Union und die UEF intensiver; Schenck ließ mich mehrmals zu Veranstaltungen der EU in der Schweiz einladen.

42 Was das heißt, wird klar, wenn man an einen anderen Vorgang zurückdenkt: Im Krieg war Jean Monnet von Präsident Roosevelt ersucht worden, in Algier einen Zusammenschluss der frz. Exilkräfte unter General Giraud zustande zu bringen. Verhandlungen in Algier führten 1943 zur Gründung des Nationalen Befreiungskomitees; die Führung zog dann Charles de Gaulle an sich. Monnet nahm die Gelegenheit wahr, schon damals für einen gemeinsamen Wiederaufbau und für eine europäische Föderation zu plädieren: das sei auch für Frankreichs Zukunft gut, und die Diskriminierung einzelner Länder (nämlich der besiegten) wäre verfehlt. De Gaulle wies solche Ideen von sich – „Nie mehr werden Sie nach diesem Krieg Franzosen und Deutsche an einen Tisch bringen...“ (s. Walter Lipgens 1986, a.o. Anm. 11, S. 134).

43 Siehe: Ernst von Schenck, Angst um die Welt – Zwölf Versuche zur Humanität heute, Köln/Berlin 1852, S. 230f.

44 Auch seine Einstellung zum Vertriebenenproblem beruhte nicht nur auf seinem Rechtsempfinden, sondern auf der reflektierten Überzeugung, dass es zu einem menschenwürdigen Leben das „Daheimsein“ braucht; vgl. das Kapitel „Vom Daheimsein“, ebd. S. 75ff.

45 Diese dem Personalismus verpflichteten Traktate waren für uns, die wir nach dem Ende des „Dritten Reiches“ einerseits einen recht altmodischen Gymnasialhumanismus, andererseits eine ziemlich pragmatisch und ideologisch ausgerichtete „re-education“-Politik der amerikanischen Besatzungsmacht kennen gelernt hatten, ähnlich anregend wie für viele unserer Altersgenossen etwas später die Schriften von Albert Camus.

vorfabrizierter Systemkonstruktionen.<sup>46</sup> Der Kampf für Europa müsse auch „gegen die terribles simplificateurs“ geführt werden; denn der Mensch ist seinem Wesen nach dialogisch und auf dialektisch funktionierende Instanzen der Gesellschaft und des Staates angewiesen.<sup>47</sup> Gerade angesichts vergangener, gegenwärtiger und vielleicht auch künftiger totalitärer Bedrohungen müsse sich Europa dieser Humanität verschreiben; dies sei die eigentliche ratio des föderalen Einigungsprojekts.

### 3. Max Imboden

Der dritte hier zu erwähnende Denker, der schweizerische Einsichten den Europäern Denken den Europäern mahnend in Erinnerung brachte, hat dies etwas später getan, als die Integration auf der Basis der Römischen Verträge schon in vollem Gang war: der Rechtsgelehrte Max Imboden (1915-1969). Auch er begriff die Probleme, die ihn beschäftigten, in einem anthropologischen Horizont und in einer gegenwarts-kritischen Perspektive.<sup>48</sup>

Den Schöpfern und Managern der Wirtschaftsgemeinschaft hielt er die Geringschätzung der klassischen Grundsätze des Konstitutionalismus vor. Dem Schweizerischen Juristentag 1963 widmete er einen Kontrastentwurf zur real existierenden EG.<sup>49</sup> Dass die europäische Einheit „... durch gemeinschaftliche Ausübung von Funktionen, durch planende Angleichung ökonomischer Prozesse und durch Zusammenlegung von Wirtschaftsräumen“ zustande gebracht werden soll, war ihm nicht ganz geheuer. Die „Dynamik des unablässig fortschreitenden Wirtschaftspro-

46 Unter Berufung u. a. auf Immanuel Kant und auf Maurice Merleau-Ponty, sowie in kritischer Absetzung von Max Scheler einerseits, Martin Heidegger und Jean-Paul Sartre andererseits. Vgl. ebd. das Kapitel über Verantwortung und Recht, S. 91ff., sowie: Ernst von Schenck, Die anthropologische Kategorie der Verantwortung, in: *Studia Philosophica* Bd. XVI, Basel 1956, S. 165ff.

47 Ebd. (1952), S. 248. Vgl. auch die Rechtfertigung der Polyphonie des Denkens und der pluralistischen Auffassung der Demokratie ebd. S. 169ff. und die Abweisung optimistischer anthropologischer Vorurteile ebd. S. 150f. – Schenck verstand sich übrigens nicht als akademischer „Fachphilosoph“. Seine bekanntesten Bücher waren *E.T.A. Hoffmann und dem Verständnis der Freundschaft im Zeitalter Goethes* gewidmet; siehe Ernst von Schenck, *Briefe der Freunde – Das Zeitalter Goethes im Spiegel der Freundschaft*, Berlin 1937; Ernst von Schenck, *E.T.A. Hoffmann – Ein Kampf um das Bild des Menschen*, Berlin 1939.

48 Vgl. Max Imboden, *Die politischen Systeme* (1962); *Die Staatsformen: Versuch einer psychologischen Deutung staatsrechtlicher Dogmen* (1959), Neudruck in einem Band Basel / Stuttgart 1964.

49 Max Imboden, *Die Verfassung einer Europäischen Gemeinschaft*, in: *Festgabe zum Schweizerischen Juristentag*, Basel 1963, S. 127ff.

zesses“ würde wohl den europäischen Völkern nicht das bringen, was sie erhoffen.“ Zur Skizzierung seines Verfassungsentwurfs im einzelnen fehlt hier die Zeit.<sup>50</sup>

Mit der Entwicklung der EWG befasste Kollegen schüttelten den Kopf.<sup>51</sup> Sie hatten dazu mehrere Gründe. Erstens konnten sie den Eindruck haben, dass Imboden die Apperzeption der dem Integrationskonzept der fünfziger Jahre zugrunde liegenden politischen Logik verweigerte oder kein Organ dafür hatte.<sup>52</sup> Zweitens lief das Konzept allen aktuellen Tendenzen zuwider. Im Jahr zuvor waren die Bemühungen um eine „Politische Union“ gescheitert. Sie gingen auf eine französische Initiative zurück, die die EG einem suprakonstitutionellen Direktorium der Regierungschefs

50 Als verfassungsgebende Instanz nennt der Entwurf „Die europäischen Völker“. Er sieht ein gewaltenteiliges föderales Regierungssystem vor, mit einem Zweikammernparlament (der Senat soll aus je zwei Delegierten eines jeden mitgliedstaatlichen Parlaments bestehen; die als „Europäische Rat“ bezeichnete Regierung, mit einem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten an der Spitze, soll von der direkt gewählten Abgeordnetenversammlung auf vier Jahre bestellt werden; die den Unterbau bildenden Departements sollten von je einem „Generalsekretär“ geleitet und einem Regierungsmitglied zugeordnet sein. Die Mitglieder des Gerichtshofs wählt der Senat.

Die Verfassung und das Sekundärrecht der Gemeinschaft haben Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten. Verletzt ein Mitgliedstaat seine Pflicht gegenüber der Gemeinschaft, dann hat dies der Gerichtshof festzustellen; bei Nichtanerkennung dieser Feststellung oder bei schweren Pflichtverletzungen können Sanktionen erlassen werden, vom vorübergehenden Entzug einzelner Rechte und Vorteile (Mitbestimmungsbefugnisse eingeschlossen) über eine temporäre Suspendierung der Mitgliedschaft bis zum Ausschluss.

Die im Entwurf aufgezählten Grundrechte (von der Glaubens- und Gewissens- bis zur Niederlassungs- und Berufswahlfreiheit) werden von der Gemeinschaft nicht nur gegenüber ihren Behörden sondern auch gegenüber den Mitgliedstaaten gewährleistet; die Bürger können sich mit Grundrechtsbeschwerden an den Gerichtshof wenden.

Die Gesetzgebungskompetenzen umfassen die Organisation der Gemeinschaft und die Erfüllung ihrer Aufgaben; das Parlament hat außerdem die Kompetenz zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben, die Oberaufsicht über den Europäischen Rat und die Verwaltung sowie das Budgetrecht.

Die Verfassung selbst spricht der Gemeinschaft „die Wahrung des Friedens“ (Interne Friedenspflicht, Aggressionsverzicht, Beistand zugunsten jedes angegriffenen oder bedrohten Mitgliedstaats) zu und sieht Spezialregelungen für neutrale Mitgliedstaaten vor.

Außerdem überträgt sie der Gemeinschaft „kulturelle und wirtschaftliche Aufgaben“ (von der Errichtung und Unterstützung von Hochschulen, Forschungsinstituten und Volksbildungsstätten über Maßnahmen zur Sicherung der Energie- und Rohstoffversorgung bis hin zur Einführung und Aufrechterhaltung der Marktfreiheiten, des fairen Wettbewerbs und einer gemeinsamen Währung.

Eine Gemeinschafts-Hauptstadt soll zufolge dem Verfassungsentwurf erst erbaut werden; bis dahin soll die Gemeinschaft ihren Sitz in Straßburg haben.

51 Vgl. z.B. Heinz Wagner, Grundbegriffe des Beschlusrechts der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1965.

52 Für Jean Monnet, aber auch für Konstrukteure des EWG-Vertrags war ja die Integration auch als eine „Verfassungspolitik auf Umwegen“ begreifbar, als Projekt vermittelt der Verflechtung wesentlicher Lebensinteressen die Voraussetzung für jene Solidarität herbeizuführen, ohne die sich eine „Union der europäischen Völker“ nicht konstitutionalisieren lässt. Vgl. z. B. Heinrich Schneider, Föderale Verfassungspolitik für eine Europäische Union, in: Heinrich Schneider / Wolfgang Wessels (Hrsg.) Föderale Union – Europas Zukunft?, München 1994, S. 21ff.

der Mitgliedstaaten unterstellen und damit gleichsam eine Konstitutionalisierung mit umgekehrtem Vorzeichen bewirken sollte. Erst recht schien ein Sprung in eine bundesstaatsähnlichere Struktur chancenlos. So mutete die Präsentation einigermaßen weltfremd an.

Aber Imboden wollte kaum einen zur Umsetzung „eins zu eins“ bestimmten Vorschlag unterbreiten, sondern die Sensibilität für europapolitische Anliegen schärfen, die vielleicht auf der Strecke bleiben, wenn (mithilfe eines von Jürgen Habermas populär gemachten Begriffspaares) zugunsten der Systemintegration deren Balance mit der Sozialintegration aufs Spiel gesetzt wird.<sup>53</sup> Auf Antrieb ist erkennbar, wie sehr Imboden zu diesem Behuf auch Leit motive aus dem Repertoire des eidgenössischen Föderalismus ins Spiel brachte.

#### *IV. Sind die Ideen aus der „Welt von gestern“ inzwischen irrelevant?*

Was ist seither aus diesen Anliegen der genannten Vordenker und Mahner geworden? Die Welt hat sich seither verändert; das gilt auch für Europa und für die Schweiz. Imbodens besorgte Beschwörung der Grundsätze des Konstitutionalismus – wie sie alsbald nach dem Krieg z. B. Werner Kägi eindringlich dargestellt, aber auch damals schon als angefochten betrachtet hatte<sup>54</sup>, mochte im Blick auf die europäische Staaten- und Völkergemeinschaft nur cum grano salis ernst genommen werden. Aber immerhin hat man lange Zeit hindurch eine Verfassung als wünschenswerte Krönung des Einigungswerks angesehen. Aber die zugrunde liegenden Leitbilder haben sich gerade im Vorfeld und im Kontext des letzten Anlaufs zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union substanziell geändert. Schon hatte sich die Idee einer permanenten creatio continua der europäischen Verfassung etabliert.<sup>55</sup> Hier hat at bereits unser Kollege Thomas Cottier vom „dynamischen Verfassungsprozess“ gesprochen. Das kann unterschiedlich verstanden werden; einmal so, dass die wirksame Geltung einer Verfassung stets aufgegeben ist und dass in die Erfüllung dieser Aufgabe stets auch dynamische Elemente und Momente eingehen – ein seit Rudolf Smend bis Peter Häberle und drüber hinaus immer wieder entwickelter Gedanke. Er kann aber auch so verstanden werden, dass damit der klassische Gehalt des Verfassungsbegriffs verloren geht, weil die Verfassung nicht mehr Grundlage und Rahmen der Politik ist, sondern ihr permanenter Gegenstand.<sup>56</sup>

53 Siehe Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Bde. I/II, Frankfurt/M. 1981.

54 Werner Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich 1945.

55 Vgl. Heinrich Schneider. The Constitution Debate (Beitrag zu einem interdisziplinären Forschungsprojekt „The Future Constitution of Europe“ in: European Integration Online Papers, <<http://eiop.or.at/eiop>>.

56 Wenn während der Schachpartie ein andauerndes Ringen um die Änderung der Spielregeln stattfindet und diese tatsächlich immer wieder geändert werden, wird das Schachspielen sinnlos.

Man könnte fast meinen, das (zumindest vorläufige) Scheitern des jüngsten Verfassungsprojekts bekunde, dass es nicht möglich war, den von Imboden kritisierten Integrationsprozess wieder den von ihm geschätzten Prinzipien der Gründerväter zu unterstellen. Der europäische „Vereinigungsprozess“ bleibt, wie das jüngst Vaclav Havel formuliert hat, eine substanziell „... technische, administrative beziehungsweise systemische Angelegenheit“.<sup>57</sup> Die Referate und Diskussionen unserer Tagung haben gezeigt, dass der in diesem Kontext dominant gewordene Stil des Kalkulierens, Aushandelns, Administrierens – und des Denkens – inzwischen nicht nur in die politischen Systeme und Kulturen der Mitgliedstaaten eingedrungen ist, sondern auch in das politische und administrative Denken und Handeln der Schweiz, wie wohl sie formell kein Mitgliedstaat ist, und – wie das Referat von Stephan Kux gezeigt hat – auch auf kantonalen Ebene.

Immerhin hat es auch noch in diesem Dezennium Anstöße zur Besinnung auf diese Ideen gegeben, im Kontext der EU-Verfassungsdebatte.<sup>58</sup> Zu den Anstoßgebern gehörte insbesondere Daniel Thürer.<sup>59</sup> Er riet dazu, bei Bemühungen um die Reform der Union „den Blick ... in die ‚Werkstatt‘ oder das ‚Laboratorium‘ [zu] richten, das die Geschichte des schweizerischen Föderalismus darbietet“; und er formulierte Leitsätze, die in vielerlei Hinsicht, für unsereinen manchmal fast verblüffend, an jene erinnern, die nahezu sechzig Jahre zuvor von Denis de Rougemont vorgetragen worden waren.<sup>60</sup>

57 Vaclav Havel, Demokratie droht zu verkümmern, in: „Die Presse“, Nachdruck in: „Peace vermutet: Europa in 50 Jahren“, S. 6f.

58 Siehe: Forum Helveticum (Hrsg.), Die schweizerische Verfassungsgeschichte: Eine Quelle von Anregungen für die Zukunft Europas?, Lenzburg 2002; darin u.a.: Daniel Thürer, Föderalistische Chance für Gesamteuropa, S. 74ff. Der Band enthält von den meisten Beiträgen (die bei einer Serie von Konferenzen in Otzenhausen/Saarland, Lyon und Lenzburg vorgetragen worden waren) nur Kurzfassungen. Vgl. daher auch: Daniel Thürer, Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa eine zweite Chance der Entfaltung, in: Integration Jg. 2000, S. 89ff.; dort auch Hinweise auf weitere Anregungen und Analysen zur Nutzung schweizerischer Erfahrungen für die Europapolitik u. a. von Karl W. Deutsch (1976), Dietrich Schindler d. J. (1993, 1995), Helmut Goetz (1996), Peter Häberle (1997).

59 Wie die zitierten Autoren aus der vorangehenden Generation betont er die metaökonomischen Dimensionen der Aufgabe und die Notwendigkeit von „countervailing forces“ gegen die „uniformisierende Kraft der Wirtschaft“ und beruft sich dazu auf Mahnungen namhafter Landsleute. Etwa auf Jacob Burckhardts Klage über „die Unterdrückung des geistigen Lebens durch den allmächtigen Kommerzialisismus“, und seine Frage: „... soll gar alles zum bloßen Business werden wie in Amerika?“. Außerdem beruft er sich auf Herbert Lüthys besorgte Diagnose: „Europa, als Schlagwort und Firmenschild inflationär vermarktet, hat in diesen drei Jahrzehnten ganz unmerklich aufgehört, ein Gegenstand der Literatur, der Geschichtsschreibung, vielleicht schon des nichtkommerziellen Denkens überhaupt zu sein“. Demgegenüber bedürften „die unveräußerlichen Kerngehalte“ der normativen Ordnung eines Gemeinwesens „der Heraushebung und des Schutzes (Daniel Thürer aaO. 2000, s. vor. Anm. hier S. 95, 96, 99. Thürer dachte dabei an die Verfassungen der Mitgliedstaaten, sozusagen als Wellenbrecher gegen die Dynamik der Marktintegration. Man kann aber erst recht auch an eine Verfassung der Union selbst denken

60 Einige seiner Thesen lauten (wörtlich oder sinngemäß) so:

War das ein letzter Abgesang? Hoffentlich nicht. Womöglich ist das letzte Wort über den europäischen Kulturwandel noch nicht gesprochen. Vielleicht gehen „die Grundideen“ der europäischen Einigung „in den Debatten über die administrative Umsetzung unter, und was nur ein Mittel zum Zweck war, wird allmählich zum zentralen Thema...“ – diese sorgenvolle Befürchtung stammt aus dem schon soeben zitierten Text von Vaclav Havel. Er weiß, wovon er spricht. Als unter seiner aktiven und historisch bedeutsamen Mitwirkung die Wende in Mittel- und Osteuropa anbrach, meinten manche: Westeuropa würde erst versuchen, die sich befreienden Länder auf Distanz zu halten – aber das wird nicht lang funktionieren, es wird zur Wiedervereinigung Europas kommen – und dann werden die Mitteleuropäer ihre politische Erfahrung zu einer neuen, produktiven politischen Kultur verarbeiten und diese sich in die bislang westeuropäische Integrationsgemeinschaft einbringen; sie werden die EG mit einer demokratischeren, zivilgesellschaftlichen Kultur durchsäubern, und dies wird der Union gut tun. Aber so, wie es erhofft wurde, geschah das nicht. Auch in den neuen Mitgliedsländern setzt sich der dominante Stil durch, und wo man sich dagegen wehrt, orientiert sich diese Gegenwehr an eher problematischen Referenzen (wie jetzt in Polen).

Havel beschwört die Europäer, dafür zu sorgen, dass im zusammenwachsenden Europa das demokratische Rechts- und Verantwortungsbewusstsein eben so wenig verkümmert wie das Engagement im unaufhörlichen zivilgesellschaftlichen Dialog. Auch dafür gab es übrigens ein Vorbild; in der Schweiz sprach man von „Milizdemokratie“. Hat sie im zusammenwachsenden Europa eine Chance? Oder gehört sie definitiv in die Welt von gestern (oder vorgestern)?

- Föderalismus ist kein logisch-gleichförmiges System, er schließt Antinomien ein.
- Die föderalistische Ordnung muss wachsen, nicht einfach konstruiert werden, sie verbindet Teile zum Ganzen.
- Föderalismus hat eine besondere Affinität zum Recht; föderative Gerechtigkeit impliziert „Balance“; der Schutz autonomer Rechtsräume gehört dazu ebenso wie vielgestaltige Formen der Partizipation; variable Geometrie gilt nicht von vorn herein als schlecht.
- Volksnahe Formen der Demokratie sind mit Schutzvorkehrungen gegen eine zentrale Mehrheitstyrannei, aber auch gegenüber kleinräumigem Provinzialismus verbunden. (Siehe Daniel Thürer aaO. 2000, S. 100f.; ders. aaO. 2001, S. 80f.)

## V. Zum Schluss: Was wir nicht vergessen sollten

Was hat vor sechzig Jahren und noch geraume Zeit danach, das Beispiel der Eidgenossenschaft und die Ideen schweizerischer Europa-Vordenker so interessant gemacht, weit über das eigene Land hinaus? Erstens wohl der Umstand, dass es sich um das anscheinend einzige Beispiel einer multilingualen, in gewissem Sinn multinationalen, erfolgreichen demokratischen Föderation auf europäischem Boden handelte. Das Schweizer Leitbild entsprach dem europäischen Lebensgefühl besser als das damals ebenfalls häufig beschworene der „Vereinigten Staaten von Amerika“, die zwar zeigten, wie stark Einigkeit macht, aber doch als „melting pot“ erschienen. Das Schweizer Modell konnte glaubwürdig bezeugen, dass die politische Vereinigung nicht Unitarisierung und Zentralisierung bedeuten muss, also das, was später mit dem Ausdruck „Superstaat“ perhorresziert wurde.

Zweitens wurde manchen Eigentümlichkeiten der eidgenössischen Verfassungsentwicklung und der politischen Struktur immer wieder eine europäische Bedeutung zugeschrieben, nicht geradezu eine vorbildhafte, aber doch eine zum Nachdenken anregende. Dazu gehören z. B.:

- der – die Widerstrebenden schonende – Übergang vom Staatenbund zum Bundesstat (1848);
- das – die Majorisierung abbremsende – Konkordanzsystem der politischen Willensbildung mit dem Bundesrat als Träger der Verantwortung für das Gemeinwohl;
- und schließlich die verbindliche und Legitimität sichernde Festschreibung der Wert- und Gestaltprinzipien in einer föderalen Verfassung.
- Geschichtskundige denken vielleicht auch an den der Bundesstaatsgründung 1848 zugrunde liegenden Steuerungsbedarf für die Wirtschaftsintegration.<sup>61</sup>

Eine Rolle spielte wohl auch das damals anderwärts sehr bewunderte politische Selbstwertbewusstsein der Vordenker und seine Verknüpfung mit einem kulturkritischen Problembewusstsein:

61 Vgl. folgenden Hinweis des damaligen Schweizerischen Botschafters in Bonn aus dem Jahr 1996: In der nachnapoleonischen Epoche, als das Industriezeitalter anbrach „... wurden die Frühindustriellen – hauptsächlich die Zürcher und St. Galler Liberalen – rasch gewahr, dass Massenabsatz einen gemeinsamen Markt voraussetzt. Das war die schweizerische EWG. Diese bedurfte, um zu funktionieren, der Abschaffung der Zölle und der Angleichung der Währungen. Um dies zu gewährleisten, war eine minimal ausgerüstete Zentralbehörde unerlässlich. So kam es zur ersten Bundesverfassung 1848 – verblüffend die Ähnlichkeit zur bedeutend gemächlicheren Entwicklung der europäischen Integration von der EWG bis zur Währungsunion“: Dieter Chenaux-Repond, Verfassung als Vermächtnis und Gestaltungsauftrag, in: Neue Zürcher Zeitung, Ausg. v. 29.6.1996, S. 17.

- Die Einigung galt ihnen nicht einfach als Mittel zur Erzielung und Stabilisierung von Wirtschaftswachstum,
- auch nicht nur als ein Projekt machtpolitischer Selbstbehauptung zwischen den sich zunehmend verfeindenden Weltmächten,
- sondern als eine Aufgabe zur Sicherung der Humanität und als Antwort auf eine als offenkundige betrachtete Kultur- und Bewusstseinskrise. (Diese Sicht war übrigens schon in der Zwischenkriegszeit weit verbreitet.<sup>62</sup>)

Manche meinten damals in einem weit gefassten europäischen Föderalismus das Leitprinzip für die Erneuerung Europas in vielen Dimensionen und auf allen Ebenen sehen zu können. Die Verknüpfung föderalistischer z. B. mit personalistischen Ideen kam nicht ganz von ungefähr. Schon vor dem Krieg war es in vielen intellektuellen Zirkeln „in“, die Großideologien des 19. Jahrhunderts als abgelebt zu betrachten. Hinzu kam die Wahrnehmung der nunmehrigen weltpolitischen und ideologischen Großwetterlage: Man sah sich mitten im entstehenden und schärfer werdenden Kalten Krieg, nahm ihn aber nicht nur als Machtkonflikt wahr, sondern auch als gesellschafts- und verfassungspolitischen Antagonismus. Trotz der anti-totalitären Bejahung der Freiheit gab es jahrelang die Vorstellung, man könnte sich der Parteinahme entziehen. Nicht nur den Gedanken an eine „Dritte Kraft“ fanden viele europäische Föderalisten damals sympathisch – wie gesagt: die eidgenössische Neutralitätstradition stand dabei Pate! – sondern auch seine Abstützung auf ein „drittes“ Gesellschaftsleitbild, das die eigene Identität stützen sollte.<sup>63</sup> Zuweilen wurden solche Sichtweisen mit einer fast sektiererisch erscheinenden „integral-föderalistischen“ Doktrin verknüpft. Das ist längst vergangen.

Wenn es den damaligen Vordenkern nicht so sehr um Details der institutionellen Ausgestaltung der künftigen Ordnung ging, sondern weit mehr um die ideelle Legitimierung des Projekts, dann war das nicht einfach „naiver Idealismus“. Sondern die Überzeugung, dass nur die Einsicht in eine nicht bloß pragmatisch und funktionalistisch explizierte Notwendigkeit die Menschen zu einem neuen Aufbruch bewegen könnte, und dass die Europapolitik nicht nur eine Sache des Interdependenzmanagements und der Machtkonglomeration sein darf, wenn sie zur Sache der Bürger werden sollte – zur „res publica“. Und dabei war für nicht wenige die schweizerische „Milizdemokratie“ Vorbild und Leitbild. Gewiss könnte eine erneute Besinnung über die schweizerischen Ratschläge keinen Paradigmenwechsel der Europapolitik, etwa gar zugunsten eines neuen „Europäischen Föderalismus à la Suisse“, bewirken. Vielleicht ist auch der eidgenössische Stolz auf das – damals unangefochten bewunderte – eigene politische System nicht mehr ganz so ungebrochen wie seinerzeit. Zweierlei könnte uns trotz alledem zu denken geben:

62 Man nahm eine Art „cultural lag“ wahr; es genügt vielleicht, an José Ortega y Gasset oder an Alfred Weber zu erinnern.

63 1947 bekannte sich die UEF zur Abgrenzung sowohl vom östlichen „Staatstotalitarismus“ wie von einem „angeblich liberalen Kapitalismus, der die menschlichen Werte der Macht des Geldes unterordnet“ (vgl. Walter Lipgens aaO. 1977, s.o. Anm. 10, S. 382).

Zum einen: Neue Aufbrüche kommen nicht ohne motivierende, vielleicht mobilisierende Sinnperspektiven zustande. Bürgernah, Vertrauen erweckend, ist eine Herrschaftsordnung dann, wenn man an ihr Elemente eines überzeugenden Vorbildes wieder erkennt, und wenn man sie als geronnene Form anerkennungswürdiger Sinngehalte begreifen kann. Das kann man von der derzeitigen „Eurokratie“ kaum sagen. Manche Anregungen von damals waren doch wohl mit Sinngehalten überladen, und manche anschauliche Gestaltzüge konnten schon damals der Komplexität der Integration nicht gerecht werden. Heute könnten sie es noch viel weniger. Aber machen wir es uns mit jenen Anliegen, für die sich die Schweizer Gründungsväter des Europäischen Föderalismus so sehr einsetzten, inzwischen nicht doch etwas zu leicht?

Zum zweiten: Föderalismus ist, das betonen die zitierten Anstoßgeber immer wieder, das Gegenteil von Perfektionismus. Er ist eher Frucht des Wachstums als Produkt einer Konstruktion. Er braucht Zielstrebigkeit, aber auch Geduld. Das brauchen gewiss auch jene, die sich nicht als Föderalisten bekennen. Hoffentlich hat Europa so viel Zeit, dass es sich Geduld leisten kann!



## Die Privilegierte Partnerschaft der Schweiz als Modell für die Erweiterungsfrage der EU

Christian Calliess\*

### A. Einleitung

Schon bei Gründung der drei Europäischen Wirtschaftszusammenschlüsse „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“, „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ und „Europäische Atomgemeinschaft“ durch sechs Mitgliedstaaten stand fest, dass das Projekt der europäischen Integration nicht auf den kleinen Kreis der Gründungsmitglieder beschränkt bleiben sollte.<sup>1</sup> Von Beginn an gehörte die Aufnahme neuer Mitglieder zu den von den europäischen Verträgen vorgesehenen Handlungsoptionen.

In bislang fünf Erweiterungen hat sich die Gemeinschaft zum Garanten für Frieden und Stabilität, Wohlstand sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit<sup>2</sup> entwickelt. Insbesondere in den 2004 aufgenommenen mittel- und osteuropäischen Ländern führte die Beitrittsperspektive regelmäßig zu einer Beschleunigung der Transformationsprozesse, die es gerechtfertigt erscheinen lässt, das Beitrittsziel als „das wirkungsvollste außenpolitische Instrument“ der Union zu bezeichnen.<sup>3</sup>

Mit der am 1. Mai 2004 vollzogenen Erweiterung von 15 auf 25 Staaten ist jedoch zugleich eine neue Europadebatte angestoßen worden, die von Zweifeln daran getragen ist, ob die nach dem Fall der Mauer mit der Formulierung „Vertiefung und Erweiterung“ zusammengefasste Leitformel für die Europäische Union (EU) hinreichende Beachtung gefunden hat.<sup>4</sup> Insbesondere seit dem vorläufigen Scheitern des Ratifikationsprozesses des Verfassungsvertrages durch den negativen Ausgang der

\* Der Verfasser ist Direktor des Instituts für Völker- und Europarecht der Universität Göttingen und Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht und Europarecht; ich danke meiner stud. Hilfskraft, Frau *Kathrin Dingemann*, für ihre hilfreiche Unterstützung beim Verfassen dieses Beitrags.

1 *Zeh*, Recht auf Beitritt?, 2002, S. 9.

2 *Brok*, Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU, *Die Politische Meinung*, Dezember 2005, S. 15 (16).

3 *Van der Hout*, Äußere Sicherheit durch gute Nachbarschaft? Die sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Calliess (Hrsg.), *Äußere Sicherheit im Wandel – Neue Herausforderungen an eine alte Staatsaufgabe*, 2005, S. 145 (157); vgl. dazu auch *Cremona*, *Enlargement: A Successful Instrument of EU Foreign Policy?*, in: Tridimas/Nebbia (Hrsg.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, 2004.

4 *Calliess*, Die Verfassung der EU im Kontext der Erweiterung, in: Calliess/Isak (Hrsg.), *Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, 2004, S. 9 ff.

Referenden in Frankreich und den Niederlanden und der daraus folgenden Stagnation der Union auf dem institutionell auf Dauer unzulänglichen Stand von Nizza setzt sich verstärkt die Einsicht durch, dass es zur Vermeidung eines Auseinanderklaffens der „dialektischen Einheit“<sup>5</sup> von Vertiefung und Erweiterung und dem daraus folgenden integrationspolitischen Stillstand nunmehr gelten muss, für die nächste Dekade und darüber hinaus eine „klare Vision“ für die Union zu finden.<sup>6</sup> Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Union zu groß, zu vielgestaltig, und den Bürgern zu fremd wird, als dass sie bei diesen den notwendigen – auch gefühlsmäßigen – das Projekt Europa tragenden Impetus erzeugen könnte.<sup>7</sup>

Ein vollkommenes Innehalten im Erweiterungsprozess wird dabei angesichts der zum 1.1.2007 anstehenden Aufnahme Bulgariens und Rumäniens<sup>8</sup> und weiteren Beitrittskandidaten als Lösung jedoch außer Betracht bleiben müssen. Um zu vermeiden, dass die Europäische Union in einem ursprünglich vom amerikanischen Historiker Kennedy für Großmächte entwickelten Szenario eines „Imperial Overstretch“ zum Opfer ihres eigenen Erfolgs wird, erscheint es mithin unerlässlich, die Erweiterung einer bereits jetzt zunehmend inhomogenen Union durch neue Modelle der Integration zu ergänzen.

Diesbezüglich konzentrierte sich die Diskussion lange Zeit vorwiegend auf Modelle (interner) flexibler Integration, mithin Differenzierungen innerhalb des rechtlichen und institutionellen Rahmens der Verträge<sup>9</sup> wie etwa Modelle eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten. Das im Zusammenhang mit der Frage nach der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufkommende Unbehagen weiter Kreise in Politik und europäischer Bevölkerung gegenüber dem „Quasi-Dogma“<sup>10</sup> der zwingenden Erweiterung durch Mitgliedschaft führte jedoch zu einer Verlagerung der Überlegungen zu alternativen Integrationsstrategien. Beitrittsgegner, die Europa insbesondere durch die in ein konkretes Stadium tretende Frage nach einer Mitgliedschaft der Türkei „am Scheideweg“<sup>11</sup> sahen, begannen nach externen Differenzierungsmöglichkeiten, mithin Formen der Kooperation zu suchen, an denen die Gemeinschaften und die EU beteiligt sind und in deren Rahmen in der Regel

5 *Blanke*, Erweiterung ohne Vertiefung? – Zur Verfassungskrise der Europäischen Union, EuR 2005, 787 m.w.N.

6 *Isak*, Muss die Türkei Mitglied der Europäischen Union werden?, in: Calliess/Isak (Hrsg.), Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, 2004, S. 175 ff.

7 *Klein*, Auswirkungen eines Beitritts der Türkei auf die Europäische Union, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 29, 28.7.2005, S. 18.

8 Die Kommission hat sich am 26. September 2006 für einen Beitritt der beiden Staaten zu diesem Termin ausgesprochen, zugleich jedoch strenge Auflagen angekündigt, vgl. nur „Rumänien und Bulgarien können der EU beitreten“, Süddeutsche Zeitung vom 27.9.2006, abrufbar unter <<http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/14/86927/>>.

9 *Grieser*, Flexible Integration in der Europäischen Union: Neue Dynamik oder Gefährdung der Rechtseinheit?, 2003, S. 27.

10 *Isak*, Muss die Türkei Mitglied der Europäischen Union werden?, in: Calliess/Isak (Hrsg.), Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, 2004, S. 175 (190).

11 *Winkler*, Europa am Scheideweg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.11.2003, S. 10.

die Anwendung bestimmter gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften vereinbart wird, die aber keinen Beitritt vorsehen.<sup>12</sup> Die Türkei soll hiernach keinen Mitgliedstatus erhalten, eine anderweitige enge Anbindung sollte es jedoch zugleich ermöglichen, einen ausreichenden Transformationsdruck auszuüben und tragfähige Ordnungskonzepte anzubieten<sup>13</sup>. Zum Stichwort ist hier der Begriff der privilegierten Partnerschaft geworden, auf den sogleich (unter B. I.) ausführlich einzugehen sein wird.

In diese Richtung lässt sich auch die auf der Grundlage des Brok-Berichts verabschiedete Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung (2005/2206(INI))<sup>14</sup> verstehen. Darin erinnert das Parlament unter Verweis auf die Festlegungen des Europäischen Rates von Kopenhagen daran, dass „das Vorhandensein von Aufnahmekapazitäten der Gemeinschaft eine der Bedingungen für den Beitritt neuer Länder bleiben wird“, und ist der Auffassung, „dass aufgrund der Sackgasse, in der sich der Ratifizierungsprozess der Verfassung zurzeit befindet, die Europäische Union ihre Aufnahmefähigkeiten nicht erhöhen kann“. Allen europäischen Ländern, die keine Aussicht auf Mitgliedschaft hätten, sollten jedoch Vorschläge für eine „enge multilaterale Beziehung mit der Europäischen Union“ unterbreitet werden, die durchaus als „Zwischenschritt hin zu einer Vollmitgliedschaft“ verstanden werden könnten.<sup>15</sup>

Die Ausgestaltung dieses „Zwischenschrittes“ erscheint jedoch bislang weitgehend unklar und aufgrund der in erster Linie politikwissenschaftlichen Diskussionsansätze vor allem rechtsdogmatisch nicht konkretisiert. Da die Verträge über die Assoziierungsabkommen gem. Art. 310 EGV hinaus derzeit (vgl. aber Art. I-57 EU-Verfassungsvertrag (VerfEU); dazu unter D. III. 3.) keine weiteren Formen externer Differenzierung vorsehen, ist deshalb zunächst zu erwägen, ob die Beziehungen der Schweiz zur EU als Beispiel einer besonders engen Anbindung außerhalb einer Mitgliedschaft als Vorbild dienen könnten.

#### *B. Das Verhältnis Schweiz - EU als Modell einer Privilegierten Partnerschaft*

Um untersuchen zu können, ob die Beziehungen der Schweiz zur EU als Modell für den vielzitierten „dritten Weg“ zwischen Vollmitgliedschaft und Assoziierung dienen können, muss zunächst überprüft werden, inwieweit sich diese als eine Form Privilegierter Partnerschaft darstellen.

12 *Becker*, EU- Erweiterung und differenzierte Integration, 1999, S. 47; *ders.*, EuR Beiheft 1, 1998, S. 29 (34 f.).

13 *Lippert*, Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, 2004, S. 57.

14 P6\_TA(2006)0096.

15 Vgl. auch die Presseberichte hierzu: „Ein neuer Status für Beitrittskandidaten“, F.A.Z. vom 14.3.2006; „Mitgliedschaft in zwei Stufen“, Süddeutsche Zeitung vom 15.3.2006, S. 9.

## I. Zum Begriff einer Privilegierten Partnerschaft

Dafür ist es zunächst erforderlich, den unbestimmten Begriff der Privilegierten Partnerschaft rechtlich zu erfassen und mit Substanz zu füllen.

### 1. Privilegierte Partnerschaft als Beitrittsalternative für die Türkei

In die europäische Diskussion eingebracht wurde der Begriff erstmals im März 2004 von den Unionsparteien, gedacht als Alternative zu einer Vollmitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union.<sup>16</sup>

Das maßgeblich von *Matthias Wissmann*, dem Vorsitzenden des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Bundestag, und *Karl-Theodor zu Guttenberg*, Mitglied des Ausschusses für Außenpolitik, entwickelte Konzept soll dabei nach Ansicht seiner Befürworter einer durch die mögliche Aufnahme der Türkei befürchteten „Überforderung“ der EU und der „Gefahr einer Rückentwicklung zu einer Freihandelszone“<sup>17</sup> entgegenwirken.

Inhaltlich sieht das Modell der Privilegierten Partnerschaft drei Kernelemente vor.<sup>18</sup> So heißt es unter Punkt 3. des Beschlusses der Präsidien von CDU und CSU zunächst, die Privilegierte Partnerschaft solle weit über die zwischen der EU und der Türkei bislang eingegangene Zollunion hinausgehen. Durch die Aufhebung bislang bestehender Ausnahmen für Dienstleistungen und unverarbeitete Agrarprodukte könne eine alle Gütergruppen umfassende Freihandelszone geschaffen werden. Insofern sind die Begrifflichkeiten allerdings irreführend und missverständlich: Denn eine Freihandelszone wäre ein Minus zur bereits mit der Türkei bestehenden Zollunion; gemeint ist daher wohl eine Vertiefung der Zollunion in Richtung auf einen Gemeinsamen Markt respektive Binnenmarkt. Überdies könne die Zusammenarbeit unter weitergehender Übernahme des EU-Besitzstandes in zahlreichen Politikfeldern vertieft werden, etwa zur Stärkung der Zivilgesellschaft, des Umweltschutzes, zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, im Gesundheits- sowie im Bildungsbereich.

16 Privilegierte Partnerschaft. Die europäische Perspektive für die Türkei, Beschluß der Präsidien der Christlich Demokratischen Union und der Christlich-Sozialen Union am 7. März 2004; vgl. <<http://www.cdu.de/doc/pdfc/080304-beschluss-tuerkei.pdf>>.

17 Ebd., Punkt 4.

18 Vgl. zu *Guttenberg*, Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine „Privilegierte Partnerschaft“, Hanns-Seidel-Stiftung, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Aktuelle Analysen 33, 2004, S. 6 f., 15 ff.; *ders.*, „Preserving Europe: Offer Turkey a ‚privileged partnership‘ instead“, International Herald Tribune vom 15.12.2004; ähnlich *Wissmann*, Eine „Privilegierte Partnerschaft“ als Alternative zu einer EU-Vollmitgliedschaft der Türkei, Pressegespräch vom 22.1.2004, unter <[http://www.interkultureller-rat.de/Themen/Tuerkei\\_EU/Dokumentation-Anlagen/wissmann.pdf](http://www.interkultureller-rat.de/Themen/Tuerkei_EU/Dokumentation-Anlagen/wissmann.pdf)>.

Als weiteres Kernelement neben der Intensivierung der politischen und wirtschaftlichen Kooperation wird eine Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit (ohne dauerhafte Einbindung der Türkei in die Institutionen und Verfahren der EU<sup>19</sup>) genannt. Anhand einer modifizierten Form der Zweisäulenstruktur des EWR soll zunächst die Zusammenarbeit im Assoziierungsrat EU/Türkei ausgebaut werden; für die laufende Verwaltung im Hinblick auf die Aufnahme und die Überwachung der Umsetzung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften wäre ein „Gemeinsamer Ausschuß EU/Türkei“ verantwortlich, der sich aus Vertretern der Kommission und der EU-Mitgliedstaaten sowie dem Botschafter der Türkei zusammensetzen könnte. Darüber hinaus sieht das Konzept die Etablierung eines „Rates EU/Türkei“ mit den jeweiligen Außenministern sowie einen „Gemeinsamen Parlamentarischen Ausschuß“ vor.

Als drittes Element der Privilegierten Partnerschaft soll die Türkei durch eine „Assoziation“ mit Konsultationen vor jedem Treffen der Außenminister und des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees verstärkt in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik einbezogen werden.

## 2. Privilegierte Partnerschaft als von der Türkei abstrahiertes Konzept

Über diese spezifische inhaltliche Verknüpfung des Konzepts mit den Beziehungen Türkei/EU hinaus wird die Privilegierte Partnerschaft von Politikern und sogar von ihren Entwicklern selbst<sup>20</sup> jedoch auch als Option für eine Zusammenarbeit der EU mit anderen Staaten angesehen.<sup>21</sup> Auch der Rat der Europäischen Union hat den Begriff bereits losgelöst von der Türkei verwendet<sup>22</sup>, vereinzelt ist das Modell ferner

19 Vgl. das von *Nassauer* und *Ferber* entwickelte Papier „Überlegungen zu einer Privilegierten Partnerschaft der EU mit der Türkei gemäß dem Auftrag des Europapolitischen Spitzengesprächs von CDU und CSU am 13. Februar 2003“, Stand: 18.06.03, S. 13. Das Papier läßt sich zurückführen auf Vorschläge, die die Europäische Kommission im März 2003 in ihrer Mitteilung an den Rat zur Stärkung der Beitrittsstrategie der Türkei benannt hat, KOM (2003) 144 endg. vom 13.02.2003.

20 *Wissmann*, „Neue Strategien für die Erweiterung der EU – Das Modell der gestuften Mitgliedschaft“, Pressegespräch vom 16. März 2006, S. 3, unter <[http://matthias-wissmann.de/images/content/20060316\\_handout\\_wissmann.pdf](http://matthias-wissmann.de/images/content/20060316_handout_wissmann.pdf)>.

21 *Mickel/Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, 3. Auflage 2005, S. 620.

22 Z.B. in der Gemeinsamen Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“, 22.11.2005, Nr. 14820/05, Punkt 62.

bereits zur Umschreibung der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz verwendet worden<sup>23</sup>.

Von einem noch weiteren Verständnis des Begriffs scheint der EuGH auszugehen, nach dessen Rechtsprechung jede Assoziierung mit einem Drittstaat, der zumindest teilweise am Gemeinschaftssystem teilhat, „besondere und privilegierte Beziehungen“ schafft.<sup>24</sup>

Es ist somit bei einem von der Türkei abstrahierten Verständnis grundsätzlich möglich, zunächst jedwede Form von Beziehungen unter den Begriff der Privilegierten Partnerschaft zu subsumieren, die im Verhältnis zur EU Vorrechte eines Staates gegenüber anderen Nicht-Mitgliedstaaten begründet. Fraglich ist jedoch, ob sich die Beziehungen der Schweiz zur Union als derart „privilegiert“ darstellen.

## II. Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union

### 1. Hintergründe

Vor der EU-Erweiterungsrunde von 1995 schien es nicht ausgeschlossen, dass auch die Schweiz zu den Ländern zählen könnte, die am Ausgang des 20. Jahrhunderts der EU beitreten. In dieser Erwartungshaltung hinterlegte der Schweizer Bundesrat am 26. Mai 1992 offiziell ein Beitrittsgesuch in Brüssel. Als die Schweizer jedoch am 6. Dezember 1992 in einem Referendum den Beitritt der Schweiz zum EWR ablehnten, entschied der Bundesrat sich dafür, zunächst den Weg bilateraler Verhandlungen einzuschlagen.<sup>25</sup> Als schließlich am 4. März 2001 die Volksinitiative „Ja zu Europa!“, die den Bundesrat zur unverzüglichen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU verpflichten sollte, bei einer Wahlbeteiligung von 56 % mit 76,8 % Nein-Stimmen verworfen wurde, rückte der Bundesrat offiziell von einer kurz- und mittelfristigen Beitrittsperspektive ab und erklärte den EU-Beitritt der Schweiz zum lediglich längerfristigen europapolitischen Ziel.<sup>26</sup> Im Oktober 2005 wurde in

23 *Blau*, Focus 24/2005, S. 154: „Statt der EU beizutreten, praktizieren die Eidgenossen privilegierte Partnerschaft“; Verwendung auch durch den luxemburgischen Justizminister *Luc Frieden*: „Ich bin froh, dass die von mir stets befürwortete privilegierte Partnerschaft zwischen der Schweiz und der EU heute verstärkt wurde“, *Netzeitung*, 5. Juni 2005, <<http://www.n24.de/politik/ausland/index.php/n2005060519531500002>>.

24 EuGH, Rs. 12/86, *Demirel*, Slg. 1987, S. 3719, Rn. 9; *Isak*, Muss die Türkei Mitglied der Europäischen Union werden?, in: *Calliess/Isak* (Hrsg.), *Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, 2004, S. 175 (191).

25 *Kux*, Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?, *ZEI Discussion Paper*, C 3 1998, S. 5; abrufbar unter <[http://www.zei.de/download/zei\\_dp/dp\\_c03\\_kux.pdf](http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c03_kux.pdf)>; *Epiney*, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union, dargestellt am Beispiel des Alpentransits, *ZEW Vorträge und Berichte* Nr. 59, S. 9.

26 *Karrenstein*, Schweizer Neutralität und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: *Hartmann/Meyer/Vogt* (Hrsg.), *CIMIC-Aspekte I: Traditionale Neutralität in Europa*, S. 71.

einer Klausursitzung zur Europäischen Standortbestimmung zwar beschlossen, das in Brüssel „auf Eis“ liegende Beitritts-gesuch zunächst nicht offiziell zurückzuziehen, zugleich degradierte der Bundesrat den Beitritt jedoch vom strategischen Ziel zu lediglich einer von mehreren Optionen.<sup>27</sup>

Unterdessen hat sich auch am Euroskeptizismus der Schweizer Bevölkerung wenig geändert. So sprach sich auch in einer im Juni 2005 durchgeführten repräsentativen Umfrage mehr als die Hälfte der Eidgenossen gegen einen EU-Beitritt aus.<sup>28</sup> Die Gründe für die ablehnende Haltung der Schweizer gegenüber einem EU-Beitritt ihres Landes sind vielschichtig, im wesentlichen werden jedoch die vier Deutungsmuster der Abwesenheit eines historischen Traumas, des Paradoxons der Neutralität, des politischen Systems der direkten Demokratie sowie der wirtschaftlichen Eigenarten des Landes angeführt.<sup>29</sup>

## 2. Der Abschluss der bilateralen Verträge

Die unter dem Eindruck der negativen Referendumsabstimmung zum EWR-Beitritt aufgenommenen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über besondere Beziehungen führten als Beitrittsalternative zum Abschluss einer Reihe von Verträgen, welche als „Bilaterale Verträge I“ und „Bilaterale Verträge II“ bezeichnet werden. Das Konzept der Bilateralität steht dabei im Gegensatz zum multilateralen Ansatz des EWR-Vertrages oder gar eines EU-Beitritts.<sup>30</sup>

Die im Juni 1999 unterzeichneten sieben bilateralen Verträge I umfassen die Personenfreizügigkeit, den erleichterten Transit des Schwerverkehrs, den freien Luftverkehr, die Öffnung des kommunalen öffentlichen Beschaffungswesens, die Beteiligung der Schweiz an den europäischen Forschungsprogrammen, die Erleichterung des Handels mit Agrarprodukten sowie die Aufhebung der verbliebenen technischen Handelshemmnisse. Durch die Beschränkung auf die genannten Bereiche als Kennzeichen des Vertragswerks wird häufig auch von den „sektoriellen Abkommen Schweiz-EU“ gesprochen.<sup>31</sup>

27 „Kein Rückzug des Beitritts-gesuchs“, NZZ vom 27.10.2005, S. 13.

28 Umfrage von Demoscope im Auftrag von FACTS vom 1.-4. Juni 2005, <<http://www.facts.ch/dyn/magazin/exklusiv/507001.html>>.

29 Vgl. dazu die detaillierten Ausführungen bei *Schwok/Bloetzer*, Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen, *integration* 2005, 201 (202 ff.).

30 *Epiney*, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union, dargestellt am Beispiel des Alpentransits, ZEW Vorträge und Berichte Nr. 59, S. 9.

31 Bilaterale Abkommen I Schweiz – Europäischen Union von 1999, Fact sheets des Schweizer Integrationsbüros EDA/EVD, Ausgabe 2/2005, S. 7, <[http://www.europa.admin.ch/ba/expl/factsheets/d/fs\\_ba\\_I\\_05.pdf](http://www.europa.admin.ch/ba/expl/factsheets/d/fs_ba_I_05.pdf)>; *Epiney*, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union, dargestellt am Beispiel des Alpentransits, ZEW Vorträge und Berichte Nr. 59, S. 9.

Das Vertragspaket wurde nach dem positiven Ausgang eines fakultativ durchgeführten Referendums (Annahme mit 67,2% der Stimmen) am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt und ergänzt seitdem das im wesentlichen auf den klassischen Warenverkehr beschränkte Freihandelsabkommen von 1972<sup>32</sup> durch eine schrittweise und kontrollierte gegenseitige Marktöffnung in weiteren Bereichen.

Aufgrund unterschiedlicher Interessen der Schweiz und der EU an den einzelnen Materien sind die sieben bilateralen Verträge durch eine sog. Guillotine-Klausel untrennbar miteinander verbunden, durch die beim Scheitern eines Abkommens zwangsläufig auch die anderen gekündigt wären.<sup>33</sup>

Am 26. Oktober 2004 haben die EU und die Schweiz eine zweite Serie von zehn bilateralen Abkommen unterzeichnet, welche die Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, Asyl und Migration (Schengen/Dublin), Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Statistik, Renten, Umwelt, Medien sowie Bildung, Berufsbildung und Jugend betreffen.<sup>34</sup>

Dem Antrag des Bundesrates entsprechend unterstellte die Schweizer Bundesversammlung erneut sieben der Abkommen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum gemäß Art. 141 BV.<sup>35</sup> Mit Ablauf der Referendumsfrist am 31. März 2005 stand fest, dass einzig das Referendum über das Assoziierungsabkommen der Schweiz an Schengen/Dublin zustande gekommen war. In der Abstimmung von 5. Juni 2005 stimmten 54,6% Prozent der Schweizer Bürger für die Vorlage und damit die Fortsetzung einer engeren Anbindung an die EU.<sup>36</sup>

Die einzelnen Abkommen des Vertragspakets können unabhängig voneinander in Kraft treten. So wird das Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin voraussichtlich erst im Jahre 2008 in Kraft treten, nachdem das modernisierte Informationssystem SIS II operativ ist<sup>37</sup>; andere der bilateralen Verträge II treten Anfang 2007 in Kraft oder sind bereits rechtsverbindlich, etwa das Zinsbesteuerungsabkommen seit dem 1. Juli 2005, das Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte seit dem 1. Februar 2005 und die Abkommen in den Bereichen Umwelt und Kultur seit dem 1. April 2006.

32 ABI. EG L 300/1972, S. 189.

33 *Evtimov*, European Economic Area and Switzerland, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement, 2002, S. 155 (160).

34 Detaillierte Ausführungen bei *Schwok/Bloetzer*, Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen, *integration* 2005, 201 (207 ff.).

35 Übersicht Bilaterale Abkommen II, Informationsmaterialien des Integrationsbüros EDA/EVD, November 2005, S. 8, *Ambühl*, Bilaterale II – ein weiterer, wichtiger Schritt in den Beziehungen der Schweiz zur EU, *Die Volkswirtschaft* 9/2004, 4 (7); <<http://www.europa.admin.ch/nbv/uebersicht/d/uebersicht.pdf>>.

36 *Blau*, *Focus* 24/2004, S. 154.

37 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartment, vgl. <<http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2005/2005-06-050.html>>.

### 3. Bewertung: Die Bilateralen als eine Form Privilegierter Partnerschaft?

Vor dem Hintergrund der Untersuchung möglicher Privilegierungen der Schweiz gegenüber anderen Nicht-Mitgliedstaaten ist hervorzuheben, dass die Schweiz trotz ihrer wirtschaftlich und militärisch gegenüber der EU untergeordneten Position im Rahmen der bilateralen Verträge von dieser als gleichberechtigter Partner anerkannt worden ist. So enthielten etwa beide Vertragspakete der Bilateralen I und II jeweils ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verhandlungsbereichen, die tendenziell Vorteile für die Schweiz versprachen (Forschung, Luftverkehr) und jenen, die im Interesse der EU lagen (Freizügigkeit, Zinsbesteuerung, Beschaffungswesen).<sup>38</sup> Zudem beruhen alle Abkommen auf der Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften beider Parteien.<sup>39</sup>

Diese Ausgewogenheit der Vertragspakete, die es beiden Seiten auch durch die Vereinbarung der Guillotine-Klauseln erlaubte, ihre zentralen Forderungen als erfüllt anzusehen, kommt an verschiedenen Stellen des Abkommen zum Ausdruck.

So gelang es der Schweiz durch die lediglich selektive Integration, ein Höchstmaß an Souveränität zu bewahren, zugleich aber ein Abdriften in eine europäische Randposition zu verhindern.<sup>40</sup> Die beschriebene Souveränitätswahrung manifestiert sich insbesondere in der Schweizer Vorgehensweise des autonomen Nachvollzugs von EU-Recht. Diese entstammt einem Folgeprogramm des Bundesrates in Reaktion auf die Ablehnung des EWR-Beitritts von 1992 und besteht darin, dass die schweizerische Gesetzgebung auf Eurokompatibilität überprüft und, sofern keine wichtigen Gründe entgegenstehen, EU-Recht übernommen wird.<sup>41</sup> Somit behalten die Schweizer die volle Souveränität über ihre Gesetzgebung und können Europa in dem Maße zulassen, in dem es ihnen notwendig und zweckmäßig erscheint; es besteht eine Art „Filter“<sup>42</sup> zwischen europäischem und nationalem System.

38 *Kux*, Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?, ZEI Discussion Paper, C 3 1998, S. 7; abrufbar unter <[http://www.zei.de/download/zei\\_dp/dp\\_c03\\_kux.pdf](http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c03_kux.pdf)>.

39 *Evtimov*, European Economic Area and Switzerland, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement, 2002, S. 155 (163).

40 *Schwok/Bloetzer*, Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen, *integration* 2005, 201 (215); *dies.*, Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, *APuZ* 36/2005, 33 (34).

41 *Freiburghaus*, Heteronomer Nachvollzug? Oder wie sich die Autonomie verflüchtigt, unter <[http://www.europa.admin.ch/nbv/info\\_mat/dossiers/d/volkswirtschaft/vol\\_09-18d\\_freiburghaus.pdf](http://www.europa.admin.ch/nbv/info_mat/dossiers/d/volkswirtschaft/vol_09-18d_freiburghaus.pdf)>; *Kux*, Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?, ZEI Discussion Paper, C 3 1998, S. 8 ff.; [http://www.zei.de/download/zei\\_dp/dp\\_c03\\_kux.pdf](http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c03_kux.pdf).

42 *Kux*, Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?, ZEI Discussion Paper, C 3 1998, S. 11; unter <[http://www.zei.de/download/zei\\_dp/dp\\_c03\\_kux.pdf](http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c03_kux.pdf)>.

Komplizierter gestaltet sich dieser autonome Nachvollzug jedoch bezüglich der bilateralen Verträge. Zwar besserten die Schweizer ihre Gesetzgebung im Hinblick auf den *acquis communautaire* an einigen Stellen nach, so dass zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses auf beiden Seiten materiell dasselbe Recht angewendet wurde, doch bestand aufgrund sich beidseitig weiterentwickelnder Normen das Problem auseinanderlaufender Rechtsräume.<sup>43</sup> Während es der Schweiz bei den bilateralen Verträgen I noch freistand, die Weiterentwicklung des EG-Rechts zu übernehmen oder es zu unterlassen, wurde für einige Abkommen der Bilateralen II nicht nur die Übernahme des aktuellen, sondern auch die Übernahme des künftigen *acquis* vereinbart.<sup>44</sup>

Bezüglich der in den Bereich Schengen/Dublin fallenden Rechtsakte und Maßnahmen konnte die Schweiz jedoch durchsetzen, dass für den Fall der Ablehnung einer Übernahme eines neuen Rechtsakts die Guillotine-Klausel nicht greift, welche sonst zu einer automatischen Beendigung des Abkommens geführt hätte. Sind durch einen neuen Rechtsakt zentrale Pfeiler des Schweizer Staatswesens wie direkte Demokratie, Föderalismus oder Neutralität betroffen, kann die Schweiz im Rahmen eines zusätzlichen Konsultativmechanismus alternative Lösungsvorschläge einbringen.<sup>45</sup>

Der Eindruck einer Schweizer Sonderstellung gegenüber anderen assoziierten Staaten wird auch dadurch bestätigt, dass der durch die Bilateralen I und II starken wirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz mit der EU ein geringes Niveau an politisch-institutioneller Einbindung gegenübersteht. So werden die Abkommen lediglich durch gemischte Ausschüsse verwaltet, die nur in den von den Parteien vorgesehenen Fällen über Entscheidungsgewalt verfügen und in deren Rahmen beide Parteien in gegenseitigem Einvernehmen entscheiden.<sup>46</sup> Eine weitere institutionelle Einbindung der Schweiz in die europäische Union über Anhörungs- und Konsultationsrechte hinaus besteht nicht.

43 So auch *Karrenstein*, Schweizer Neutralität und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Hartmann/Meyer/Vogt (Hrsg.), CIMIC-Aspekte I: Traditionale Neutralität in Europa, S. 71 (82).

44 *Freiburghaus*, Heteronomer Nachvollzug? Oder wie sich die Autonomie verflüchtigt, unter <[http://www.europa.admin.ch/nbv/info\\_mat/dossiers/d/volkswirtschaft/vol\\_09-18d\\_freiburg-haus.pdf](http://www.europa.admin.ch/nbv/info_mat/dossiers/d/volkswirtschaft/vol_09-18d_freiburg-haus.pdf)>.

45 *Breitenmoser*, Der bilaterale Weg der Schweiz gegenüber der EU wird immer schwieriger, Die Volkswirtschaft 9/2004, 36.

46 Bilaterale Abkommen I Schweiz – Europäischen Union von 1999, Fact sheets des Schweizer Integrationsbüros EDA/EVD, Ausgabe 2/2005, S. 45, <[http://www.europa.admin.ch/ba/expl/factsheets/d/fs\\_ba\\_I\\_05.pdf](http://www.europa.admin.ch/ba/expl/factsheets/d/fs_ba_I_05.pdf)>.

In dieser Bereitschaft der EU, die Schweiz im hohen Maße an den wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Vorteilen der Integration teilhaben zu lassen, ohne dafür den politischen Preis einer EU-Mitgliedschaft zu fordern<sup>47</sup>, liegt ohne Zweifel zunächst ein Entgegenkommen seitens der EU.<sup>48</sup>

Dem aus den Schweizer „special relations“<sup>49</sup> resultierenden verbreiteten Vorwurf einer „Rosinenpickerei“<sup>50</sup> lässt sich jedoch entgegenhalten, dass die Schweiz für die beiden Vertragspakete auch einige Zugeständnisse machen musste. So erklärte sie sich im Rahmen der Bilateralen II etwa zur Zahlung eines Kohäsionsbeitrags in Höhe von einer Milliarde Franken (650 Millionen Euro) an die zehn neuen Staaten der Europäischen Union bereit<sup>51</sup> und verpflichtete sich - aus Brüsseler Sicht von besonderer Bedeutung - zudem, einen Steuerrückbehalt von bis zu 35% auf alle Zinserträge ausländischer Quelle zu erheben, die an natürliche Personen mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat geleistet werden.

In einem ersten Ergebnis erscheint es trotz dieser Zugeständnisse aufgrund der dargestellten Ausgewogenheit der schweizerisch-europäischen Beziehungen, die es dem Land erlauben, selektiv an den Vorteilen der Integration teilhaben zu können, ohne dafür landestypische Spezifika wie etwa das Bankgeheimnis antasten oder gar aufgeben zu müssen, durchaus möglich, eine Form Privilegierter Partnerschaft (im weiteren Sinne) anzunehmen. Diese zeigt sich dabei gerade im Vergleich zu anderen bilateralen völkerrechtlichen Verträgen wie Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen mit Nachbarstaaten, bei deren Abschluss es trotz aller „Gegenseitigkeitsrhetorik“ „mit einer wirklichen Gleichberechtigung in der Partnerschaft [...] letztlich nicht weit her“ ist<sup>52</sup>.

47 Schwok/Bloetzer, Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen, *Integration* 2005, 201 (215).

48 So auch Karrenstein, Schweizer Neutralität und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Hartmann/Meyer/Vogt (Hrsg.), *CIMIC-Aspekte I: Traditionale Neutralität in Europa*, S. 71 (82).

49 Freiburghaus, *Die special relations* zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, Working paper de l'IDHEAP 3/2003, online abrufbar unter <[http://www.idheap.ch/idheap.nsf/6ba0d495cc0b8e6fc1256a49004c0201/86159f19612f89edc1256cde0036d6d9/\\$FILE/texte%20wp%203-2003%20df.pdf](http://www.idheap.ch/idheap.nsf/6ba0d495cc0b8e6fc1256a49004c0201/86159f19612f89edc1256cde0036d6d9/$FILE/texte%20wp%203-2003%20df.pdf)>.

50 Vgl. bereits Epiney, *Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union*, dargestellt am Beispiel des Alpentransits, *ZEW Vorträge und Berichte* Nr. 59, S. 2.

51 Ein für den 26.11.2006 angesetztes Referendum über die sog. Kohäsionsmilliarde steht allerdings noch aus. Kommissionspräsident Barroso äußerte diesbezüglich in einem Interview in der *NZZ* die dringende Empfehlung an die Schweizer Bürger, „die Entscheidung nicht mit dem kurzfristigen Blick auf die Kasse, sondern auch im längerfristigen Eigeninteresse zu fällen“. Ein Nein würde „sehr schlecht aufgenommen“ („Wer profitiert, soll sich auch solidarisch zeigen“, *NZZ* vom 9.7.2006, S. 20).

52 Van der Hout, *Äußere Sicherheit durch gute Nachbarschaft? Die sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, in: Calliess (Hrsg.), *Äußere Sicherheit im Wandel – Neue Herausforderungen an eine alte Staatsaufgabe*, 2005, S. 145 (151 f.); Cremona, *The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues*, CDDRL Working Paper, Nr. 25, 2.11.2004, S. 7.

### C. Übertragbarkeit des Schweizer Modells auf andere Erweiterungskonstellationen

Fraglich ist jedoch, inwieweit die oben beschriebene Privilegierte Partnerschaft der Schweiz als Modell für die Erweiterungsfrage der EU in Betracht kommt, die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU mithin für die künftigen Beziehungen zwischen der Union und jenen Ländern Modell stehen könnten, für die eine Vollmitgliedschaft zumindest kurzfristig nicht in Betracht kommt. Da der Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum 1. Januar 2007 nach einer entsprechenden Empfehlung der Kommission von September 2006 nun als weitgehend sicher zu bewerten ist<sup>53</sup>, handelt es sich namentlich um Länder wie die Türkei, die Ukraine und die Balkanstaaten Serbien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien, für die die Privilegierte Partnerschaft der Schweiz in Zukunft Vorbildcharakter haben könnte.

#### I. Die unterschiedlichen Ausgangslagen

Im Hinblick auf die Übertragbarkeit des Schweizer Modells einer Privilegierten Partnerschaft ist zunächst die grundlegend unterschiedlich gestaltete Ausgangssituation zu beachten. So könnte die Schweiz der EU als wirtschafts- und finanzstarkes, den europäischen Werten nahestehendes und im Zentrum Europas gelegenes Land jederzeit der EU beitreten.<sup>54</sup> Für sie galt seit Aufkommen der Frage nach ihrer Stellung im europäischen Integrationsprozess das sog. Blankartsche Paradoxon, wonach die Schweiz ihre Beitrittsfähigkeit anstrebt, um nicht beitreten zu müssen<sup>55</sup>.

Die Ausgangssituation anderer beitriftswilliger, aber die Kopenhagener Kriterien (noch) nicht erfüllender Staaten steht der Schweizer Position hingegen diametral entgegen. Die Privilegierte Partnerschaft wird von Staaten wie der Türkei, der Ukraine oder Kroatien nicht als selbstgewähltes, erwünschtes *quasi-aliud*, sondern als aufoktroiertes *minus* zur Vollmitgliedschaft empfunden. So gibt es etwa in der Türkei nicht eine einzige Stimme von Gewicht in Politik und Wirtschaft, die sich für dieses Konzept offen zeigte.<sup>56</sup> Der türkische Verhandlungsführer *Ali Babacan* sagte, die Türkei brauche das Ziel der Vollmitgliedschaft schon als Ansporn für „unsere Reformen“<sup>57</sup>, deren Fortlauf aufgrund eines sich wandelnden innenpolitischen Klimas momentan ohnehin bereits ins Stocken gekommen ist. Und der Vorsitzende der Türkischen Gemeinde in Deutschland bezeichnete das Konzept einer Privilegierten

53 „Rumänien und Bulgarien können der EU beitreten“, Süddeutsche Zeitung vom 27.9.2006, <<http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/14/86927/>>.

54 So auch *Streinz*, Die Türkei als Partner – Formen der Zugehörigkeit zur EU, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 34, S. 35.

55 Vgl. *Steppacher*, Ist die Schweiz „eurokompatibel?“, Die Politische Meinung, 1/2002, 73 (76).

56 *Frankenberger*, „Ein besonderer Kandidat“, F.A.Z. vom 21.9.2006, S. 9.

57 Ebd.

Partnerschaft zwischen der EU und der Türkei gar als eine „unerhörte Diskriminierung“.<sup>58</sup>

Auch andere beitragsinteressierte Länder wie die Ukraine oder die genannten Balkanstaaten haben bereits deutlich gemacht, dass sie das Angebot einer Privilegierten Partnerschaft ebenso wie die Türkei als Zurückweisung empfinden würden.

Dass derartige Optionen jedoch trotz der ablehnenden Haltung der für solche Modelle in Betracht kommenden Staaten diskutiert werden müssen, verdeutlicht eine Metapher, die EU-Erweiterungskommissar *Olli Rehn* derzeit wiederholt gebraucht, um die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei zu beschreiben: es ist das Bild eines Zugunglücks, vom Zusammenstoß zweier Züge, die ungebremst aufeinander zurasen.<sup>59</sup>

## II. Übertragbarkeit des Schweizer Modells auf die Erweiterungsfrage der EU

Aufgrund der dargestellten unterschiedlichen Ausgangslagen macht bereits eine oberflächliche Betrachtung der Privilegierten Partnerschaft der Schweiz deutlich, dass zumindest die konkrete inhaltliche Ausgestaltung nicht als Modell für die Erweiterungsfrage dienen kann, da kein Nachvollzug der bilateralen Verträge I und II durchführbar ist. Zu sehr haben sich bei der Ausgestaltung dieser Privilegierten Partnerschaft die Schweizer Spezifika ausgewirkt, zu sehr wurden die Beziehungen auf eben diese Spezifika geradezu „maßgeschneidert“.<sup>60</sup> Denkbar erscheint es lediglich, einzelne inhaltliche Bestandteile der Privilegierten Partnerschaft der Schweiz gleichsam als Module für die Entwicklung von weiteren Privilegierten Partnerschaften zu verwenden. So wäre etwa die Übernahme des bilateralen Vertrages Schengen/Dublin in mögliche weitere Privilegierte Partnerschaften ein Schritt im Sinne der Einheitlichkeit des Schengen/Dublin-Systems, an dem sich auch andere Nicht-Mitgliedstaaten wie Norwegen und Island bereits beteiligen<sup>61</sup>.

Eine umfassendere Perspektive der Übertragbarkeit könnte sich jedoch bei einer abstrakten Betrachtung des Verhältnisses der EU zur Schweiz ergeben, mithin bei einer Definition der Privilegierten Partnerschaft im Sinne einer neuen, im Wege des autonomen Nachvollzugs und bilateraler Verträge erfolgenden selektiven Integration unter Wahrung von Souveränität und landestypischer Spezifika.

58 *Hakki Keskin*: „Eine Unverschämtheit“. Vgl. <<http://www.tgd.de/index.php?name=News&file=article=279&theme=printer>>.

59 Vgl. „Merkels Muskelspiele mit Erdogan“, Spiegel Online vom 5. Oktober 2006, im Internet abrufbar unter <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,440783,00.html>>; *Frankenberger*, „Ein besonderer Kandidat“, F.A.Z. vom 21.9.2006, S. 9.

60 *Schwok/Bloetzer*, Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen, *integration* 2005, 201 (216).

61 *Schwok/Bloetzer*, Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen, *integration* 2005, 201 (207).

Ein solches Modell der Zusammenarbeit könnte der EU in ihrer derzeit schwierigen Phase der Integration gegenüber der Lösung der Erweiterungsfrage durch neue Vollmitgliedschaften grundsätzlich erhebliche Vorteile bieten, da durch die sich bietenden Möglichkeiten einer flexiblen Ausgestaltung der Beziehungen mittelfristig eine zunehmende Heterogenität der Union vermieden werden könnte. Es erscheint dringend geboten, zumindest unter der Geltung des institutionellen Rahmens von Nizza bis zur Ratifizierung des Verfassungsvertrages auf Modelle flexibler Integration zurückzugreifen, um den vielzitierten drohenden „train crash“ abzuwenden. Von der Notwendigkeit der Grundkonzeption einer Privilegierten Partnerschaft zu unterscheidende Fragen sind jedoch solche nach der Bezeichnung und inhaltlichen Ausgestaltung. So erscheint es angesichts der ablehnenden Haltung der Nachbarstaaten der EU geboten, sich für die Ausgestaltung solcher neuer Wege der Erweiterung von der Begrifflichkeit der Privilegierten Partnerschaft, die aufgrund ihrer spezifischen Verknüpfung mit der Frage nach einem Beitritt der Türkei zur Union weitgehend mit negativen Konnotationen wie einer „privilegierten Ausgrenzung“<sup>62</sup> verbunden ist, zu lösen und stattdessen – unter Beibehaltung der Grundkonzeption – daran anknüpfende Modelle einer positiv gewendeten „Privilegierten Mitgliedschaft“ zu entwickeln.

*D. Kritischer Ausblick: Von der Privilegierten Partnerschaft zur Flexiblen Mitgliedschaft im Kontext differenzierter Integration ?*

I. Kritik

Zwei Aspekte diskreditieren, wie gezeigt wurde, die Privilegierte Partnerschaft:

Zum einen ist dies aus Sicht der EU die Tatsache, dass – zumindest wenn man dem Schweizer Modell folgt – erstmals ein Europa á la Carte etabliert wird. Die „Pick an Choose“-Möglichkeiten sind in den Bilateralen Verträgen zwar reduziert, indem auch die Schweiz Verpflichtungen und Lasten übernommen hat. Jedoch ist der autonome Nachvollzug des EU-Rechts in den Vertragsbereichen nicht nur mit dem Problem der zunehmenden Auseinanderentwicklung konfrontiert, sondern bedeutet auch einen massiven Verstoß gegen das dem System der Verträgen zugrundeliegende Leitprinzip der Solidarität, demzufolge die Mitgliedstaaten ausgewogen einmal Vorteile, aber dann eben einmal Nachteile und Lasten der Integration zu tragen haben.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Karakas, Für eine Abgestufte Integration, HSFK Standpunkte Nr. 4/2005, S. 9.

<sup>63</sup> Ausführlich dazu Calliess, in: ders./Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 1 EUV; Rn. 57 ff.

Zum anderen ist dies aus Sicht der beitriftswilligen Staaten die schon im Begriff zum Ausdruck kommende diskriminierende „Zweitklassigkeit“. Denn weder reicht ihnen der vorgeschlagene Inhalt einer Privilegierten Partnerschaft, noch trifft dessen Auffüllung mit den Inhalt des Schweizer Modells ihre eigentlichen Interessen, die ja gerade auf Vollmitgliedschaft gerichtet sind. Vor diesem Hintergrund wäre es besser, das in der Privilegierten Partnerschaft verpackte Minus positiv zu wenden und von einer Flexiblen Mitgliedschaft zu sprechen.

## II. Das Alternativmodell einer Flexiblen Mitgliedschaft

Neben der Privilegierten Partnerschaft lassen sich noch andere Modelle für die An- bzw. Einbindung aktueller Beitrittsinteressenten wie der Türkei denken. Sie alle sind als Ausdruck des Konzepts einer differenzierten Integration zu verstehen. Die möglichen Ansätze einer so verstandenen Flexiblen Mitgliedschaft gehen alle von einem Beitritt zur EU aus, dieser Beitritt ist innerhalb der EU – im Rahmen einer neuen, erweiterten Europäischen Union der konzentrischen Kreise – jedoch abgestuft. Er kann von einer reinen Anbindung im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik über eine Einbindung im Wege abgestufter Integration bis hin zum Status einer Vollmitgliedschaft reichen. Die Instrumente zur Umsetzung einer solchen Flexiblen Mitgliedschaft bestehen schon heute, sie decken sich mit Überlegungen in Praxis und Wissenschaft zur Lösung der Erweiterungsfrage.

## III. Die Umsetzung einer Flexiblen Mitgliedschaft

### 1. Der Rahmen: Eine einheitliche EU der konzentrischen Kreise

#### a) Der Vorschlag von *Guy Verhofstadt*

Ein interessanter Rahmen zur Umsetzung des skizzierten Modells einer Flexiblen Mitgliedschaft könnte sich aus dem Vorschlag des belgischen Ministerpräsidenten *Guy Verhofstadt* entwickeln lassen. Dieser nimmt in seinem Manifest „Die Vereinigten Staaten von Europa“<sup>64</sup> das Modell eines Europas zweier konzentrischer Kreise auf: Rund um einen politischen Kern, eine Art „Vereinigte Staaten von Europa“ - den Euro-Raum - soll ein Staatenbund, eine Art „Organisation europäischer Staaten“, entstehen.<sup>65</sup>

64 *Verhofstadt*, Die Vereinigten Staaten von Europa, 2006.

65 Ebd., S. 85 f.

Durch eine derartige Ausweitung des Integrationsprozesses soll erreicht werden, dass alle Mitgliedstaaten, die dies wünschen, unter der alleinigen Voraussetzung eines bedingungslosen Willens zur Mitwirkung am gesamten politischen Projekt beitreten können, die Erweiterung der Union mithin weitgehend problemlos fortgesetzt und der Raum des Friedens, der Stabilität und des Wohlstands auf den gesamten europäischen Kontinent ausgedehnt werden kann. Jeder Mitgliedstaat macht dabei weiterhin einen vollwertigen Bestandteil des Integrationsprozesses aus.

In diesem Ansatz sieht *Verhofstadt* zudem die perfekte Lösung für ein Problem von zunehmender Brisanz, der fehlenden Zwischenetappe zwischen der Beantragung der EU-Mitgliedschaft und dem tatsächlichen Beitritt. Sofern sie die erforderlichen Kriterien erfüllen, könnten die Anwärterstaaten der Union jederzeit beitreten, ohne notwendigerweise unmittelbar am anspruchsvollen Kerneuropa beteiligt zu sein.

#### b) Weiterentwicklung des Vorschlags

Entscheidend für das Konzept der Flexiblen Mitgliedschaft ist der in diesem Modell enthaltene Gedanke, dass innerhalb der Mitgliedschaft in der EU verschiedene Formen der Mitgliedschaft existieren. Anknüpfend an dieses Modell scheint es durchaus bedenkenswert, sich von der hergebrachten Konzeption eines einheitlichen Europas mit begrenzten Möglichkeiten der Ungleichzeitigkeit<sup>66</sup> – etwa in Form verstärkter Zusammenarbeit – zu lösen und neue Formen europäischer Integration in größerem Rahmen zu finden, ohne auf die dargestellten Zwischenwege zwischen Assoziation und Mitgliedschaft zurückgreifen zu müssen, die von den integrationswilligen Staaten nicht selten als Formen „privilegierter Ausgrenzung“<sup>67</sup> empfunden werden. Dabei erscheint es allerdings erforderlich, bei entsprechender vertraglicher und institutioneller Ausgestaltung über den Ansatz *Verhofstadts* hinaus eine nicht nur zwei, sondern mehrere konzentrische Kreise umfassende Europäische Union zu entwerfen, deren Ringe von außen nach innen einen zunehmenden Integrationsgrad ausdrücken. Während sich die Zusammenarbeit im äußersten Ring, der jedoch ebenso wie der innerste als vollwertiger Teil einer so verstandenen Europäischen Union anzusehen wäre, auf eine wirtschaftliche Kooperation in Anlehnung an den jetzigen EWR beschränken würde, könnte in den inneren Zirkeln über eine Zusammenarbeit im Rahmen der E(W)G hinaus schließlich auch eine Zusammenarbeit auf der Grundlage des Vertrages über eine Verfassung für Europa entstehen.

Die Vorteile eines solchen Konzepts liegen dabei in erster Linie in seiner unverkennbar positiven Ausstrahlungswirkung auf die damit grundsätzlich unbeschränkt beitragsfähigen europäischen Nachbarstaaten. Das einleitend dargestellte Dilemma der Europäischen Union, aufgrund fehlender Beitrittsperspektive nur noch geringe Anreize für die Beschleunigung des Demokratisierungsprozesses in diesen Staaten

<sup>66</sup> Begriff nach *Thym*, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht, 2004.

<sup>67</sup> *Karakas*, Für eine Abgestufte Integration, HSFK Standpunkte Nr. 4/ 2005, S. 9.

bieten zu können, ließe sich somit umgehen. Die nachfolgenden, bislang nicht koordinierten Modelle könnten innerhalb dieses Rahmens den Status einer Flexiblen Mitgliedschaft definieren.

## 2. Umsetzung durch Modelle einer „abgestuften Integration“

Ein insoweit relevantes Modell, das über eine Privilegierte Partnerschaft, wie sie von den Unionsparteien verstanden wird, hinausgeht, jedoch als Integrationsalternative (zunächst) ebenfalls jenseits der Vollmitgliedschaft anzusiedeln ist, stellt das Modell einer „abgestuften Integration“<sup>68</sup> dar. Anders als der bislang bekannte Begriff der abgestuften Integration<sup>69</sup> wird diese Form nicht als Oberbegriff für verschiedene Modelle *interner* Differenzierung, mithin einer vertieften Kooperation einiger weniger EU-Mitgliedstaaten (z.B. Kerneuropa, Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, Europa à la carte) verstanden, sondern als eine Form *externer*, außerhalb des Gemeinschaftsrechts erfolgender Differenzierung. Gleichwohl ist das nicht zwingend: Denn wenn man sich die EU als Modell konzentrischer Kreise vorstellt, dann wäre die abgestufte Integration eine intern differenzierende Form der Flexiblen Mitgliedschaft. Die abgestufte Integration wurde zunächst spezifisch als Modell der Anbindung der Türkei an die EU in die Diskussion eingebracht<sup>70</sup>, kann aber auch für andere Länder in Erwägung gezogen werden.<sup>71</sup>

Ziel des Modells ist der auch vom Europäischen Rat in Brüssel formulierte Voratz, „dass das betreffende Bewerberland [...] durch eine möglichst starke Bindung vollständig in den europäischen Strukturen verankert wird.“<sup>72</sup>

Dieses Ziel soll durch eine dreistufige Heranführung des Partnerlandes an die EU-Strukturen, mithin eine sektorale Teilintegration mit einer dynamischen Komponente erreicht werden. Die Stufen sind dabei nach ihrem Integrationsgrad gegliedert und dergestalt konditioniert, dass die nächsthöhere Stufe jeweils erst bei zielgerichteter Umsetzung der vereinbarten Vorgaben beschritten werden kann. Es ist mithin kein Automatismus für das Fortschreiten der abgestuften Integration gegeben, vielmehr wird die Umsetzung vereinbarter Reformen – wie bereits heute – durch ein jährliches Monitoring der EU-Kommission überprüft; gegebenenfalls kann auch eine Suspendierung der Gespräche drohen.

Die Dauer des Prozesses ist in beiderseitigem Einverständnis festzulegen, als Beispiel für die Türkei wird für die erste Stufe eine Zeitspanne von zehn Jahren vorge-

68 Karakas, Für eine Abgestufte Integration, HSFK Standpunkte Nr. 4/ 2005, S.10 ff.

69 Vgl. Becker, EuR, Beiheft 1, 1998, S. 29.

70 So Karakas, Für eine Abgestufte Integration, HSFK Standpunkte Nr. 4/ 2005, S.10 ff.

71 Atilgan/Klein, EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 158/2006, Mai 2006, S.10, <[http://www.kas.de/db\\_files/dokumente/arbeitspapiere/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_8414\\_1.pdf](http://www.kas.de/db_files/dokumente/arbeitspapiere/7_dokument_dok_pdf_8414_1.pdf)>.

72 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 23, Brüssel, 17. Dezember 2004, <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf)>.

schlagen. Ist die letzte Integrationsstufe in Kraft getreten, so ist die Erlangung der Vollmitgliedschaft möglich. Damit die politische Integration glaubwürdig umgesetzt werden kann, sollen die Länder für die integrierten Bereiche ein sektorales Mitspracherecht, jedoch ohne die Möglichkeit eines Vetorechts bekommen. Zudem könnten sie an den Ratssitzungen teilnehmen, die Themen behandeln, die ihre Interessen betreffen und Observer in das Europäische Parlament, die Kommission, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen sowie den Europäischen Gerichtshof entsenden.

Als mögliche Themenfelder einer ersten Integrationsstufe kommen solche in Betracht, bei denen die größten inhaltlichen Schnittmengen zu erwarten sind, für das Beispiel der Türkei etwa die Ausweitung der Zollunion, z.B. auf Textilien<sup>73</sup>. Wichtigstes Merkmal der zweiten Stufe ist die Ausweitung der Zollunion hin zu einem Gemeinsamen Markt durch den Abbau von Beschränkungen im Kapitalverkehr, bei der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Ferner soll die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus verbessert werden. Die dritte Stufe soll die Herstellung eines Gemeinsamen Marktes mit Einschränkungen hinsichtlich der Freizügigkeit von Personen herstellen. Ferner soll die Türkei schrittweise in die Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt werden.

Das so skizzierte Modell unterscheidet sich insoweit vom Konzept einer Privilegierten Partnerschaft, als eine Integration nicht nur auf wirtschaftlicher Ebene, sondern primär auch im politischen Bereich angestrebt wird. Vorgesehen ist dabei auch ein sektorales Mitentscheidungsrecht im Rat, jedoch ohne Vetorecht.

Ein zentraler Unterschied liegt überdies in der rechtlichen Behandlung des der EU im Wege einer abgestuften Integration angeschlossenen Staates: Da die Vollmitgliedschaft als Perspektive nach Inkrafttreten der letzten Integrationsstufe ausdrücklich erhalten bleibt, behält der betreffende Staat weiterhin den Status eines Beitrittskandidaten, nicht eines Drittstaates.<sup>74</sup>

### 3. Der Status der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Als Ergänzung zur Ost- und Süderweiterung hat die EU 2004 begonnen, die Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten, die keine unmittelbare Beitrittsperspektive haben<sup>75</sup>, mit Blick auf ihre eigenen geostrategischen Interessen neu zu definieren, indem sie den sie umgebenden Raum mit dem konzeptionellen Ansatz einer Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zu erfassen sucht. Auf den Weg gebracht wurde der Prozess von der Europäischen Kommission im März 2003 mit ihrer Mitteilung

<sup>73</sup> Diese stellen 24,2% des türkischen Exports dar, vgl. Fischer Weltalmanach 2005, S.433.

<sup>74</sup> Karakas, Für eine Abgestufte Integration, HSFK Standpunkte Nr. 4/ 2005, S. 10, 2. Spalte.

<sup>75</sup> Weißrußland, Moldawien, Ukraine, Algerien, Ägypten, Israel, Palästina, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tunesien, seit Juni 2004 auch Armenien, Aserbaidschan und Georgien; nicht unter die europäische Nachbarschaftspolitik fällt dagegen die Türkei, der die EU eine Beitrittsperspektive zubilligt.

„Größeres Europa – Nachbarschaft“<sup>76</sup>, im Mai 2004 legte die Kommission sodann ein ENP-Strategiepapier vor, das den politischen Rahmen, die Reichweite und die Instrumente des neuen Politikbereichs aufzeigt.<sup>77</sup> Mit Art. I-57 soll die ENP im Verfassungsvertrag sogar auf eine eigene Rechtsgrundlage gestellt werden.

Ziel der ENP ist es, den Ländern außerhalb der vergrößerten Gemeinschaft eine Perspektive zur Teilhabe an der europäischen Integration zu geben und den europäischen Raum der Stabilität und des Wohlstands über die EU-Grenzen hinaus auszuweiten. Im Sinne eines sog. „ring of friends“ oder „Tugendkreises“<sup>78</sup> sollen einerseits werthaltungskonforme und sicherheitspolitisch relevante „strategische Vor-mauern“<sup>79</sup> der EU geschaffen werden, zum anderen versucht die Union mit der ENP das Problem einer Überdehnung (over-expanding) durch weitere Beitritte in den Griff zu bekommen, indem sie ihren Nachbarstaaten eine attraktive Alternative zu einem Beitritt anzubieten versucht.

Durch „enge, friedliche und kooperative Beziehungen“<sup>80</sup> sollen die Partnerländer dabei derart mit der Union vernetzt werden, dass auf lange Sicht der Grenze zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft das Gefälle genommen und ein Eindringen der Instabilität von der Peripherie in den EU-Raum verhindert wird<sup>81</sup>.

Die Umsetzung erfolgt durch ein differenziertes, schrittweises und mit Maßstäben für die Maßnahmen, die die Union von ihren Nachbarn erwartet, ausgestattetes Konzept.<sup>82</sup> Hauptinstrument sind zwischen der EU und den betroffenen Ländern individuell erarbeitete und auf die jeweilige im Land herrschende Situation bezogene Aktionspläne<sup>83</sup>, die die spezifischen Bedürfnisse des Landes und dessen Kapazitäten berücksichtigen. Es handelt sich dabei um länderspezifische drei- bis fünfjährige

76 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM (03) 104 endg. vom 11.3.2003.

77 KOM (2004) 373 endg. vom 12.5.2004. Das Strategiepapier wurde im Juni 2004 vom Rat gebilligt, s. Schlußfolgerungen des Rates (Außenbeziehungen) vom 14.6.2004 sowie die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel vom 17./18.6.2004.

78 Prodi, Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität. Rede vor der 6. Weltkonferenz des Studienverbandes der EG, Projekt Jean Monnet, Brüssel, 5.-6. Dezember 2002, S. 3.

79 Hummer, Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag, integration 2005, 233.

80 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, Brüssel 2003, KOM (03) 104 endg., S. 3.

81 Stratenschulte, Wandel durch Annäherung – oder Selbstaufgabe? Die Politik der ‚neuen Nachbarschaft‘ und die Europäische Union, integration 2004, 95; Schmalenbach, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Verfassung der EU, 2006, Art. I-57, Rn. 9.

82 Kempe, Nachbarschaftspolitik als neues Handlungsfeld der EU, auf: Giering (Hrsg.), Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation, CD-ROM, 2003, S. 111 (115).

83 Die ersten sieben Aktionspläne wurden im Dezember 2004 von der Kommission veröffentlicht und im Laufe des folgenden Jahres durch die EU und den jeweiligen Nachbarstaat (Israel, Jordanien, Moldawien, Marokko, Palästina, Tunesien, Ukraine) in Kraft gesetzt; vgl. etwa den Aktionsplan für die Ukraine, UE-UA 1051/05 vom 14. Februar 2005.

Programme, die für ein breites Spektrum von Politikfeldern Zielvorgaben sowie Maßnahmen für deren Umsetzung erhalten. Der Grad der Konvergenz mit dem Unions-Acquis wird individuell nach Ambition und Leistungskraft anvisiert.<sup>84</sup>

Als politische Dokumente setzen die Aktionspläne eine bestehende Vertragspartnerschaft mit der EU voraus und gründen sich bei den östlichen Nachbarn auf geschlossene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen nach Art. 133 und Art. 308 EGV (Art. III-315 und I-18 VerfEU) sowie bei den südlichen Nachbarn auf Assoziierungsabkommen nach Art. 310 EGV (Art. III-324 VerfEU).<sup>85</sup> Indem sie „das Potential bestehender Beziehungen an[...]zapfen und neue Wege [...] beschreiten“<sup>86</sup>, sollen die aus den sog. „neuen Partnerschaftsperspektiven“ bestehenden Aktionspläne<sup>87</sup> weitaus klarere Reformprioritäten definieren als bestehende vertragliche und institutionelle Beziehungen. Indem ein einheitliches Instrument für alle Projekte und Nachbarländer geschaffen wurde, kann die Förderung zudem effizienter und zielgenauer gestaltet werden.

Aufgrund ihrer Natur als politische Abkommen führt eine Verletzung der Verpflichtungen aus den Aktionsplänen nicht zu Sanktionen; es ist jedoch beabsichtigt, die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen einer regelmäßigen Kontrolle im Sinne eines „Bench-Marking“ zu unterwerfen und in Fortschrittsberichten der Kommission festzuhalten. Auch die Zuteilung der EU-Hilfe richtet sich nach der Umsetzung politischer und wirtschaftlicher Reformen seitens der Partnerländer.<sup>88</sup> Das Prinzip der Konditionierung und der Motivation durch Anreize ist ein Grundelement der ENP, die damit letztlich ein „politisches Aufsichtsverfahren“ installiert, dem sich die an enger Kooperation interessierten Staaten unterwerfen müssen.<sup>89</sup> Ausgerichtet an inneren Reformfortschritten und unterstützt durch europäische Förderprogramme soll diese Politik mittelfristig auf die Unterzeichnung so genannter Nachbarschaftsabkommen hinauslaufen<sup>90</sup>, die die bilateralen Abkommen der jetzigen Generation er-

84 *Lippert*, Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik, *Integration* 2006, 149 (150)

85 *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Verfassung der EU*, 2006, Art. I-57, Rn. 12; vgl. auch FAQ auf der Seite der Europäischen Kommission, *Die ENP-Aktionspläne und ihre Umsetzung*, Frage 4: Wie ist der rechtliche Status der ENP-Aktionspläne?, <[http://ec.europa.eu/world/enp/faq\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/faq_de.htm)>.

86 Vgl. FAQ auf der Seite der Europäischen Kommission, *Die ENP-Aktionspläne und ihre Umsetzung*, Frage 5: Welchen Mehrwert bieten die ENP-Aktionspläne, wenn man sie z.B. mit den bestehenden Assoziierungs- und Kooperationsabkommen mit der EU vergleicht?, <[http://ec.europa.eu/world/enp/faq\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/faq_de.htm)>.

87 *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Verfassung der EU*, 2006, Art. I-57, Rn. 14.

88 *Lypp*, Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, 26. April 2006, <<http://www.weltpolitik.net/print/2416.html>>.

89 *Van der Hout*, Äußere Sicherheit durch gute Nachbarschaft? Die sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Calliess (Hrsg.), *Äußere Sicherheit im Wandel – Neue Herausforderungen an eine alte Staatsaufgabe*, 2005, S. 145 (151).

90 *Kempe*, Nachbarschaftspolitik als neues Handlungsfeld der EU, auf: Giering (Hrsg.), *Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation*, CD-ROM, 2003, S. 111 (115).

setzen und die bisher sehr unterschiedlich ausgestalteten Vertragsbeziehungen zu den Partnerländern vereinheitlichen sollen.<sup>91</sup>

Im Zusammenhang mit dem neuen europäischen Engagement in der Nachbarschaft wird von vielen Autoren die Frage nach dem Verhältnis der ENP zum Erweiterungsprozess aufgeworfen. Gemäß der Intention ihrer Urheber ist die Nachbarschaftspolitik ausdrücklich kein Beitrittsinstrument; eine schrittweise Hinführung zu einer Vollmitgliedschaft oder eine Rolle in den Organen der EU („everything but the institutions“<sup>92</sup>) ist mithin nicht von der ENP umfasst.<sup>93</sup> Das Instrument soll sich nach dem Willen der Kommission vielmehr von den den europäischen Ländern nach Art. 49 EUV zur Verfügung stehenden Möglichkeiten unterscheiden<sup>94</sup>, mithin ein „aliud“<sup>95</sup> darstellen.

Inwiefern diese äußerste Integrationsgrenze für alle Staaten gleichermaßen gilt, ist allerdings fraglich.<sup>96</sup> So zeigt etwa die Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 20.11.2003 zu den „Beziehungen der Union zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“<sup>97</sup> diesbezüglich eine „bewusste Ambiguität“<sup>98</sup>, wenn das EP davon ausgeht, „dass die Politik ‚Größeres Europa – Nachbarschaft‘ dem Bestreben einiger europäischer Nachbarstaaten um einen EU-Beitritt oder um unterschiedliche vertragliche Beziehungen keineswegs entgegensteht, sondern dass sie – auch wenn sie mit der Erweiterungspolitik nicht deckungsgleich ist – ein wichtiges Instrument darstel-

91 KOM (2004) 373 endg., S. 4, 5, 9, 10; *van der Hout*, Äußere Sicherheit durch gute Nachbarschaft? Die sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Calliess (Hrsg.), Äußere Sicherheit im Wandel – Neue Herausforderungen an eine alte Staatsaufgabe, 2005, S. 145 (161 f.).

92 *Prodi*, Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität. Rede vor der 6. Weltkonferenz des Studienverbandes der EG, Projekt Jean Monnet, Brüssel, 5.-6. Dezember 2002, S. 5.

93 KOM (2003) 104 endg., S. 5, Kasten; so auch *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Verfassung der EU, 2006, Art. I-57, Rn. 14; *Lypp*, Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 26. April 2006, unter <<http://www.weltpolitik.net/print/2416.html>>; *Lippert*, Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewußte EU-Nachbarschaftspolitik, *Integration* 2006, 149 (155).

94 KOM (2004) 373 endg., S. 2.

95 *van der Hout*, Äußere Sicherheit durch gute Nachbarschaft? Die sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Calliess (Hrsg.), Äußere Sicherheit im Wandel – Neue Herausforderungen an eine alte Staatsaufgabe, 2005, S. 145 (158).

96 So *Cremona*, The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues, CDDRL Working Paper, Nr. 25, 2.11.2004, S. 17 ff, abrufbar <[http://iis-db.stanford.edu/pubs/20738/Cremona-ENP\\_and\\_the\\_Rule\\_of\\_Law.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/20738/Cremona-ENP_and_the_Rule_of_Law.pdf)>; *van der Hout*, Äußere Sicherheit durch gute Nachbarschaft? Die sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Calliess (Hrsg.), Äußere Sicherheit im Wandel – Neue Herausforderungen an eine alte Staatsaufgabe, 2005, S. 145 (158).

97 P5\_TA-Prov(2003)0520; A5-0378/2003, Punkt 14.

98 *Stratenschulte*, Wandel durch Annäherung – oder Selbstaufgabe? Die Politik der ‚neuen Nachbarschaft‘ und die Europäische Union, *Integration* 2004, 95 (97); *Hummer*, Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag, *Integration* 2005, 233 (234).

len kann, um diese Länder in die Lage zu versetzen, auf der Basis der bis dahin erzielten Fortschritte einen Beitrittsantrag nach Art. 49 EUV zu stellen“. Auch der frühere EU-Kommissar für die Erweiterung *Verheugen* äußerte sich in einer Rede vom 19.3.2004<sup>99</sup> dahingehend, dass die ENP zwar keine Vor-Beitrittsstrategie sei, einen EU-Beitritt aber auch nicht prinzipiell ausschließe und ggf. solche Absichten auch unterstützen könne.

Auch angesichts der Tatsache, dass eine theoretische und generelle Trennung zwischen Nachbarschaftspolitik und Beitrittsperspektive „wirklichkeitsfremd“ erscheint und die sich zwingend anschließende Frage nach einer langfristigen Perspektive nicht zu beantworten vermag, wird daher eine Differenzierung innerhalb der ENP-Partner gefordert.<sup>100</sup>

Bisherige Reaktionen aus den Nachbarländern und Kandidatenstaaten verdeutlichen zudem, dass die ENP ohne Beitrittsperspektive nicht als befriedigende Antwort der Union auf die Herausforderungen aus der Region angesehen werden.<sup>101</sup> Insbesondere die kroatische und ukrainische Agenda richten sich vielmehr weiterhin auf einen Beitritt der Länder zur EU.<sup>102</sup> Vor diesem Hintergrund könnte die bislang extern konzipierte ENP den ersten, am schwächsten integrierten Ring jener EU der konzentrischen Kreise bilden.

#### 4. Der Status des Europäischen Wirtschaftsraums Plus (EWR +)

Der oben dargestellten abgestuften Integration vom Grad der Einbindung sehr nahe kommt das Modell eines Europäischen Wirtschaftsraums Plus (EWR +)<sup>103</sup>, das allerdings einen multilateralen Ansatz verfolgt. Diese ursprünglich in Anlehnung an das Verhältnis Norwegens zur EU angeregte Option<sup>104</sup> wird vom Vorsitzenden des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten des EP *Elmar Brok* definiert als ein

99 SPEECH/04/141, S. 6.

100 So *van der Hout*, Äußere Sicherheit durch gute Nachbarschaft? Die sicherheitspolitische Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Calliess (Hrsg.), Äußere Sicherheit im Wandel – Neue Herausforderungen an eine alte Staatsaufgabe, 2005, S. 145 (158).

101 *Kempe*, Nachbarschaftspolitik als neues Handlungsfeld der EU, C·A·P Nr. 26/06 (8. Mai 2006), S. 110 (116) m.w.N. insbesondere aus der Ukraine.

102 Der ukrainische Staatspräsident *Juschtschenko* strebt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bereits für 2007 an und beabsichtigt, zuvor ein Assoziierungsabkommen zu schließen, s. die Rede vor dem Deutschen Bundestag vom 9.3.2005. Dazu „Das Ziel heißt Beitritt“, F.A.Z. vom 23.2.2005, S. 5. Bzgl. Kroatien vgl. „Zufriedenheit in Sofia und Bukarest, Sorge in Zagreb“, F.A.Z., 28.09.2006, Seite 5.

103 Der Vorschlag zu einem ähnlichen Modell eines dort sog. „EWR II“ findet sich bereits bei *Bruha/Straubhaar*, Discussion Papers in Economic Policy 70, Universität der Bundeswehr Hamburg, 1996.

104 *Brok*, Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU, in: Die politische Meinung, Nr. 433, Dezember 2005, S. 15 (17); <[http://kas.de/db\\_files/dokumente/die\\_politische\\_meinung/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_7682\\_1.pdf](http://kas.de/db_files/dokumente/die_politische_meinung/7_dokument_dok_pdf_7682_1.pdf)>.

„multilaterales Angebot, das die Türen für eine Mitgliedschaft einzelner Länder offen lässt“<sup>105</sup>, jedoch zunächst unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft verbleibt. Das Modell sieht „als Zwischenschritt hin zu einer Vollmitgliedschaft“ die Ausweitung der handels- und wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit vor, indem zahlreiche gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen zur Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums auf die beteiligten Staaten ausgeweitet werden. Die Länder könnten dabei zwischen 70%<sup>106</sup> und 80%<sup>107</sup> des *acquis* übernehmen, darunter auch die vier Grundfreiheiten der EG.

Die zu integrierenden Bereiche werden von beiden Partnern gemeinsam verhandelt; im Rat besteht für die aufgenommenen Staaten kein Mitentscheidungs-, aber ein Konsultationsrecht.<sup>108</sup>

Teilweise wird in der Literatur jedoch auch Kritik an dieser multilateralen Lösung geäußert: So zweifelt *Cameron* aufgrund der fehlenden Homogenität der für einen EWR Plus in Frage kommenden Staaten an einer umfassenden Anwendbarkeit des Modells.<sup>109</sup> Staaten wie die Ukraine, Moldau, Weißrussland, Georgien und Aserbaidschan seien nicht mit den EWR-Mitgliedern Norwegen, Island und Liechtenstein zu vergleichen: Weder könne von diesen in naher Zukunft eine Übernahme des *acquis communautaire* erwartet werden, noch seien die Staaten in einer Position als Nettobeitragszahler. Hinzu kommt der bereits in Bezug auf die Schweiz erörterte Umstand, dass der EWR ursprünglich für solche Staaten gegründet wurde, die der EU auf eigenen Wunsch nicht beitreten wollen, während etwa die Ukraine und andere östliche Nachbarstaaten bereits wiederholt deutlich gemacht haben, dass ihr mittelfristiges Ziel eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist.

105 *Schneider*, Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-)Drittstaaten – Vom Handelsabkommen zum EWR Plus, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Nr. 26/06 (8. Mai 2006); <[http://www.bundestag.de/bic/analysen/2006/EWR\\_Plus.pdf](http://www.bundestag.de/bic/analysen/2006/EWR_Plus.pdf)>.

106 *Brok*, Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU, in: Die politische Meinung, Nr. 433, Dezember 2005, S. 15 (17); <[http://kas.de/db\\_files/dokumente/die\\_politische\\_meinung/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_7682\\_1.pdf](http://kas.de/db_files/dokumente/die_politische_meinung/7_dokument_dok_pdf_7682_1.pdf)>.

107 *Atilgan/Klein*, EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 158/2006, Mai 2006; S. 7 f. <[http://www.kas.de/db\\_files/dokumente/arbeitspapiere/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_8414\\_1.pdf](http://www.kas.de/db_files/dokumente/arbeitspapiere/7_dokument_dok_pdf_8414_1.pdf)>.

108 *Atilgan/Klein*, EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 158/2006, Berlin/Sankt Augustin, Mai 2006; <[http://www.kas.de/db\\_files/dokumente/arbeitspapiere/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_8414\\_1.pdf](http://www.kas.de/db_files/dokumente/arbeitspapiere/7_dokument_dok_pdf_8414_1.pdf)>.

109 *Cameron*, EEA Plus? Possible institutional arrangements for the European Neighbourhood Policy (ENP), EPC Commentary, 2005, S. 7, abrufbar unter <[http://www.theepc.be/TEWN/pdf/668098065\\_EPC%20Commentary%20EEA%20Plus.pdf](http://www.theepc.be/TEWN/pdf/668098065_EPC%20Commentary%20EEA%20Plus.pdf)>.

## 5. Der Status der Erweiterten Assoziierten Mitgliedschaft (EAM)

Ein weiterer Vorschlag <sup>110</sup> plädiert in Anlehnung an den EWR (+) für das Modell der sog. Erweiterten Assoziierten Mitgliedschaft. Dieses sieht neben einer weitgehenden Wirtschaftsintegration im Rahmen des EWR auch eine stärkere Integration in die politischen Strukturen sowie eine stärkere finanzielle Beteiligung an EU-Programmen vor. Im Unterschied zum EWR (+) sind Sonderregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit vorgesehen, wonach Arbeitnehmer aus den EAM-Ländern für eine Übergangsfrist von mehreren Jahren nicht die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit auf dem europäischen Arbeitsmarkt erhalten. Es soll danach jedoch die Möglichkeit bestehen, mit einer Arbeitserlaubnis in den EU-Mitgliedstaaten tätig zu sein.

Ausgeklammert werden die Zollunion sowie die Vereinheitlichung der Währung. Da sich aus der Übernahme des *acquis* weitreichende Verpflichtungen und einseitige Kosten ergeben, sollen die Länder Finanz- und Strukturhilfen erhalten. Alternativ könnten auch bestehende Unterstützungsprogramme ausgebaut oder neue spezielle Programme für diese Länder entwickelt werden.

Im politischen Bereich sieht die EAM für die betreffenden Länder einen Beobachterstatus mit Anhörungsrechten im Rat vor. Ein Mitentscheidungsrecht ist allerdings anders als etwa bei einer abgestuften Integration ausgeschlossen; die Länder dürfen also auch in den integrierten Bereichen nicht mit abstimmen. Die Integration in die politischen Strukturen könnte durch regelmäßige Teilnahme an den Sitzungen der EU-Institutionen ohne Stimmrecht (aber Konsultation) erfolgen.

Als Kritik gegen das Modell einer EAM wird vorgebracht, dass sie den betreffenden Ländern nur wenig Anreize bietet, ihre Demokratisierungs- und Konsolidierungswege fortzusetzen.

110 *Quaisser*, Alternative EU-Integrationsstrategien für die Türkei und andere EU-Kandidatenländer. Privilegierte Partnerschaft oder „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“, Kurzanalysen und Informationen des Osteuropa-Instituts München, Nr. 12, März 2004.

## Flexible Integration von Drittstaaten im Vergleich. Ein konzeptueller Rahmen

*Sandra Lavenex / Dirk Lehmkuhl / Nicole Wichmann\**

„Instead of one Europe with recognized and contiguous boundaries, there would be many Europes. Instead of a Eurocracy accumulating organizationally distinct but politically coordinated tasks around a single center, there could be multiple regional institutions acting autonomously to solve common problems and produce different public goods.“ (Philippe Schmitter 1996: 136)

### *1. Einleitung*

Die „Quasi-Mitgliedschaft“ der Schweiz in der Europäischen Union ist Teil eines breiteren Trends hin zu einer wachsenden Flexibilisierung des europäischen Integrationsprozesses. Der EWR, und neuerdings die Europäische Nachbarschaftspolitik sind, neben den Bilateralen Verträgen, weitere Beispiele für die Institutionalisierung neuer Assoziationsformen, die eine unterschiedlich enge Anbindung an Europäische Politiken und Institutionen bieten. Begleitet wird die Assoziationspolitik von einer internen Diversifizierung der Steuerungsinstrumente innerhalb der EU, die mit der Abkehr der Gemeinschaftsmethode der Integration und der wachsenden Rolle regulatoriver Netzwerke und Agenturen neue Einbindungsmöglichkeiten für Drittstaaten bieten.

In diesem Beitrag beleuchten wir den Zusammenhang zwischen der internen Flexibilisierung der Governance-Modi und der flexiblen Integration von assoziierten Nachbarstaaten. Wir entwickeln eine Typologie von Interaktionsmodi in den Assoziationsbeziehungen, welche als konzeptioneller Rahmen dient, um verschiedene Formen und Grade der An- und Einbindung von Drittstaaten analytisch zu erfassen. Als zentralen Begriff entwickeln wir dabei denjenigen der „externen Governance“, der dann zur Anwendung kommt, wenn Drittstaaten in den politischen Ordnungsraum der EU integriert sind, ohne jedoch volle Mitgliedschaftsrechte zu besitzen. Kernthese unseres Beitrags ist, dass sich die Architektur des europäischen Integrationsprozesses einem funktionalistischen Modell annähert, in dem sich politische

\* Der Text stützt sich auf Erkenntnisse aus dem Projekt „Inside-Out. New Modes of Governance in Relations with Non-member States“, das im Rahmen des vom 6. Rahmenforschungsprogramm der EU koordinierten Projekts „New Modes of Governance“ angesiedelt ist (EU-Vertragsnummer CIT1-CT-2004-506392). Unser Dank für die finanzielle Unterstützung gilt dem Schweizerischen Bundesamt für Bildung und Wissenschaft.

Problemlösungsansätze in verschiedenen, funktional definierten Regelungsinstanzen mit unterschiedlicher Mitgliedschaft organisieren statt nach nationalen oder europäischen territorialen Gesichtspunkten. Die Grenzen der Zukunftsfähigkeit dieses Modells sind einerseits im Homogenitätsgrad der beteiligten Staaten zu suchen und andererseits in der gegenläufigen Tendenz zur Formalisierung und Hierarchisierung der Kooperationsbeziehung entlang des (föderalistischen) Gemeinschaftsmodells der Integration.

## 2. Steuerungsformen und differenzierte Integration

Politische Integration kann verstanden werden als ein Prozess, in dem politische Einheiten verbunden sind über „joint participation in regularized, ongoing decision-making“ (Lindberg 1971: 45-6). In der Rezeption des Neofunktionalismus ist dabei die sogenannte „Monnet-“ oder „Gemeinschaftsmethode“ der Entscheidungsfindung mit dem Integrationsbegriff gleichgesetzt worden. Demnach verläuft der Integrationsprozess über ein zentrales, vereinheitlichtes Entscheidungsverfahren, welches supranationales Recht produziert und von den Mitgliedsstaaten implementiert werden muss. Variationen hinsichtlich des Modus der Interaktion zwischen Sektoren oder innerhalb eines Sektors blieben dabei lange Zeit unberücksichtigt und wurden erst im Zuge der neueren europäischen Policy-Forschung neu thematisiert (wegweisend Wallace 2000). Während die Gemeinschaftsmethode mit ihren supranationalen Zügen kaum Flexibilität für eine Einbindung von Drittstaaten bietet, ist dies bei anderen Steuerungs- und Entscheidungsformen nicht der Fall.

Schon bei Haas findet sich der Hinweis auf die Möglichkeit unterschiedlicher Integrationsmodi jenseits supranationalen oder intergouvernementalen Entscheidens, deren Institutionalisierung nicht zwangsläufig eine supranationale Föderation oder intergouvernementale Konföderation darstellen müsste (Haas 1976: 203). In eine ähnliche Richtung argumentiert Schmitter, wenn er in seiner „neo-funktionalistischen“ Reinterpretation auf die Möglichkeit multipler Orte der Entscheidungsfindung mit zum Teil überlappenden oder gar sich widersprechenden Grenzen hinweist (Schmitter 2004). Diese differenzierte Sichtweise eröffnet die Möglichkeit, über eine politikfeldspezifische Integration von Drittstaaten nachzudenken. Demnach können wir von einer politischen Integration von Drittstaaten dann sprechen, wenn wir in einem bestimmten Politikfeld eine verstetigte Interaktion zwischen supranationalen, nationalen und sub-nationalen Akteuren beobachten können, deren Ziel in der gemeinsamen Entscheidungsfindung und Koordinierung der Implementation besteht.

## 2.1. Die Grenzen des Integrationsprozesses und ihre Dehnbarkeit

Die Fokussierung der Europaforschung auf die Gemeinschaftsmethode der Integration und die strikte Ablehnung von Sonderregelungen oder sogenannten „opt-outs“ bei der Erweiterungspolitik suggerieren ein einheitliches, territorial organisiertes, staatsähnliches Bild der Europäischen Union, das dem Prozess- und Regimecharakter des Integrationsprozesses nur teilweise gerecht wird. Neuere Arbeiten zu regionalen Kooperationsprozessen wie um das Baltischen Meer und die Barent See (Northern Dimension Initiative, Filterborg et al. 2001, Myrjord 2003) und den EU-Assoziationsbeziehungen zu Drittstaaten plädieren für einen differenzierten Blick auf die Grenzen des Integrationsprozesses (Christiansen und Tonra 2001, Lavenex 2004). Einen wegweisenden Beitrag zur Konzeptualisierung der Inklusions- und Exklusionsmechanismen der EU hat *Michael Smith* geleistet (1996). Er unterscheidet zwischen geopolitischen Grenzen um die Zonen der Stabilität und Sicherheit, gesellschaftlichen Transaktionsgrenzen, kulturellen und institutionell-rechtlichen Grenzen (Smith, 1996). Politische Inklusion, oder in unserem Zusammenhang, politische Integration in der EU, kann beschrieben werden als die Verschiebung des institutionell-rechtlichen Rahmens über das Territorium der EU-Mitgliedsstaaten hinaus. Wir sprechen in diesem Zusammenhang von den regulativen und den organisatorischen Grenzen der EU, wobei die regulative Grenze auf die Reichweite des EU *Acquis Communautaire*, das heißt des Geltungsanspruchs formeller und informeller EU-Normen und Regeln in einem Politikfeld abzielt, und die organisatorische Grenze auf die Regeln und Prozeduren, in denen politische Entscheidungsfindung erfolgt (vgl. Lavenex 2004). Wie wir zeigen werden, besteht die Assoziationspolitik der EU gegenüber Drittstaaten in einer regulativen und organisatorischen An- oder Einbindung. Allerdings variieren diese An- oder Einbindungsformen je nach Land und Politikfeld. Je nachdem, wie das Verhältnis zwischen der Unterwerfung unter den *Acquis* und den institutionellen Mitsprachemöglichkeiten ist, ergibt sich ein differenziertes Bild der flexiblen Integration von Drittstaaten.

Grundsätzlich lassen sich in den Außenbeziehungen der EU drei idealtypische, nicht-konfliktuelle Interaktionsformen unterscheiden: Hegemonie, Kooperation und Netzwerke. Während Hegemonie auf Politiktransfer ohne organisatorische Mitwirkung hinausläuft, und Kooperation bloße intergouvernementale Verhandlungen umschreibt, erlauben einzig Netzwerke eine externe Governance im Sinne unserer Definition.

### 2.1.1. Hegemonie

Den ersten Steuerungsmodus kennzeichnet das Bestreben der EU, die Reichweite ihrer Regelwerke auf Drittstaaten auszudehnen, ohne gleichzeitig ihre Organisationen für die Mitwirkung von Drittstaaten zu öffnen. Das Bemühen der EU, benachbarte Drittstaaten zu einer Übernahme des EU *Acquis* zu veranlassen, folgt einem

bereits aus der jüngeren Erweiterungspolitik bekannten Muster eines einseitigen Transfers von EU Politiken. Kennzeichnend für diesen auch als „Konditionalitätsansatz“ bezeichneten Weg ist das Bestreben auf Seiten der EU, bestehende Anreizstrukturen für eine Ausdehnung ihrer bestehenden Regeln auf Drittstaaten zu nutzen (Kelley 2004, Schimmelfennig 2005, Grabbe 2005). Auch in der Europäischen Nachbarschaftspolitik lässt sich dieser Ansatz identifizieren, wenn zum Beispiel die Kommission formuliert, Drittstaaten sollen „shared values and effective implementation of political, economic and institutional reforms, including aligning legislation with the *Acquis*“ nachweisen (Commission of the European Communities, 2003). Der Transfer von Regeln und Policies erfolgt dabei meist in asymmetrischen, top-down Verhandlungen zwischen der EU und der obersten Regierungsebene des Drittstaats.

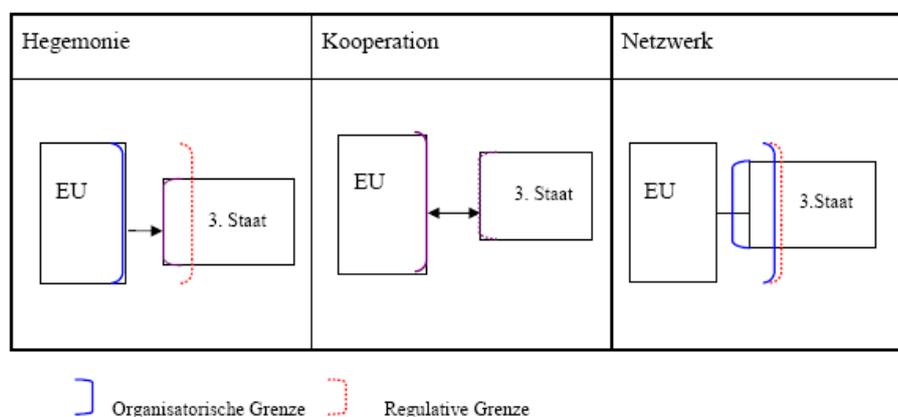
### 2.1.2. Kooperation

Der zweite Steuerungsmodus entspricht weitgehend dem klassischen Modell zwischen-staatlicher Kooperation durch Verhandlungen. Auf der Seite der EU treten Vertreter von Rat und Kommission mit Vertretern nationaler Regierungen von Drittstaaten in Verhandlungen, ohne dass es dabei oder im Ergebnis zu einer Verschiebung der regulativen oder organisatorischen Grenzen auf der einen oder anderen Seite kommt. Als Beispiel für diese im Vergleich zum ersten Steuerungsmodus schwache Form des externen Regierens kann man die bis in die frühen Jahre des 21. Jahrhunderts praktizierte Assoziation der Mittelmeeranrainerstaaten anführen. Kennzeichnend für die Euro-Mediterrane Partnerschaft waren breite Verhandlungen über politische, wirtschaftliche und soziale Themen, ohne dass es hierbei zu einem Transfer von EU Politiken oder aber zu einer Teilhabe der Drittstaaten an der europäischen Politikgestaltung gekommen ist.

### 2.1.3. Netzwerke

Netzwerke als dritter Steuerungsmodus erlauben grundsätzlich eine gleichzeitige Verschiebung der regulativen und organisatorischen Grenzen der EU. In Anlehnung an das in der EU beobachtbare Phänomen der „governance“ in Netzwerken kennzeichnen zwei Faktoren diesen Interaktionsmodus. Zum einen wird ein gemeinsames Problemlösen über freiwillige Vereinbarungen wie Benchmarks, Scoreboards oder Austausch von Best Practice Modellen angestrebt. In diesen Koordinierungsbestrebungen finden horizontale und auf soziales Lernen abstellende Instrumente im Gegensatz zu den Instrumenten des eher vertikalen Konditionalitätsansatzes Anwendung. Zum anderen kennzeichnet die „governance“ in und mit Netzwerken eine Akteurskomposition, die nicht nur oberste Regierungsvertreter auf der Seite der Dritt-

staaten bzw. Vertreter von Ministerrat und Kommission einbezieht. Je weniger die Interaktionen zwischen der EU und von Drittstaaten Akteure der traditionellen legislativen Arena ins Zentrum stellen, und je stärker diese horizontale Formen der wissensbasierten, prozessorientierten Koordination annehmen, desto eher können sich die Partizipationsstrukturen auch für Behörden und Experten der Drittstaaten öffnen. Externe governance in Netzwerken ist meistens politikbereichsspezifisch und kristallisiert sich häufig an funktional spezifischen Formen wie Agenturen (z.B. Europäische Umweltagentur) oder Koordinierungsgremien (z.B. Europol). Übersicht 1 veranschaulicht den Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Steuerungsmustern im externen Regieren der EU mit ihren benachbarten Staaten und der differenzierten regionalen Integration, die in einer Verschiebung regulatoriver und organisatorischer Grenzen der EU zum Ausdruck kommt.



*Übersicht 1: Formen der Interaktion und differenzierte Integration*

Entsprechend unserem Verständnis kann weder bei einem hegemonialen Policy-Transfer noch bei einer Kooperation allein durch intergouvernementale Verhandlungen von politischer Integration gesprochen werden. Hingegen erfüllen Netzwerke durch die grundsätzliche Möglichkeit einer gleichzeitigen Verschiebung der regulatoriven und organisatorischen Grenzen die Kriterien von politischer Integration im Sinne einer verstetigten Interaktion zwischen supranationalen, nationalen und subnationalen Akteuren mit dem Ziel der kollektiven Entscheidungsfindung und Koordination der Implementation. Gleichwohl ist eine weitere Differenzierung erforderlich, denn die Rolle, welche Interaktionen in Netzwerken in politischen Prozessen

spielen, kann stark variieren.<sup>1</sup> Wir unterscheiden dabei drei grundlegende Funktionen von Interaktionen, die Netzwerkaktivitäten bestimmen können: Informationsaustausch, koordinierte Implementation sowie regulierende Aufgaben.<sup>2</sup>

- *Informationsnetzwerke*: Im Kern fungieren Informationsnetzwerke als Foren des Austausches von Policy-relevanten Informationen. Dabei kann es durch eine vergleichende Aufbereitung von Daten und Informationen durchaus zu Lernprozessen über Best Practice Techniken kommen. Innerhalb dieser Netzwerke sind Expertise und professionelle Reputation wichtige Attribute der beteiligten Akteure.
- *Implementationsnetzwerke*: Mit dem Ziel einer Annäherung der Standards der Durchsetzung europäischer oder internationaler Normen und Gesetze bringt dieser Typ von Netzwerk solche Akteure zusammen, die an der Implementation im nationalen oder subnationalen Rahmen beteiligt sind. Neben der Koordinierung oder einem Abgleichen bestimmter Techniken werden im Rahmen von Implementationsnetzwerken oftmals auch kapazitätsbildende Maßnahmen wie Trainingseminare durchgeführt.
- *Regulationsnetzwerke*: Kennzeichen von Regulationsnetzwerke ist, dass sie implizit oder explizit über die Kompetenz verfügen, für einen bestimmten Bereich Normen und Standards zu entwickeln. Der Output von Regulationsnetzwerken hat oftmals hohe präskriptive Wirkung. Somit verbirgt sich „behind the facade of technical adjustment for improved coordination ... and uniformity of standards“ eine subtile Annäherung nationaler Gesetze (Slaughter, 2004: 52ff.). Ihre grundsätzliche Inklusivität und Freiwilligkeit lassen Regulationsnetzwerke potentiell als fortgeschrittenste Form der differenzierten, regionalen Integration in spezifischen Politikbereichen erscheinen.

Unser Erkenntnisinteresse richtet sich also auf die Fragen, in wieweit die Assoziationsbeziehungen mit Nachbarstaaten von diesen Veränderungen in den internen Steuerungsmechanismen der EU tangiert werden und in wieweit das Aufkommen von Netzwerk-governance bisher noch wenig erforschte Möglichkeiten der flexiblen Integration bieten. Im folgende nAbschnitt untersuchen wir das Verhältnis von regulatoriver und organisatorischer Assoziation vergleichend für die drei EU-Nachbarschaftspolitiken. Darauf folgt ein Blick auf die sektorielle Assoziation am Beispiel der Schweiz.

1 Auf die Debatte um den Unterschied zwischen einem weniger hierarchischen Regieren *in* Netzwerken zu einem stärker hierarchischen Regieren *mit* Netzwerken sei an dieser Stelle verwiesen (vgl. Kohler-Koch und Eising 1999; Börzel 2005).

2 In der Literatur lassen sich auch andere Kategorisierungen der Kernfunktionen von Netzwerken finden. So unterscheidet z. B. Slaughter zwischen information, enforcement und harmonization networks (Slaughter, 2004: 52ff.) und Witte und seine Mitarbeiter differenzieren zwischen Verhandlungs-, Koordinations- und Implementationsnetzwerken (Witte, 2003: 66).

### 3. Assoziationsformen von Nachbarstaaten im Vergleich

Obwohl das erste umfassende Assoziationsabkommen, der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), in der Folge immer wieder als Modell für spätere Abkommen dargestellt wurde, lassen sich in Bezug auf die Nachbarländer der EU drei Typen von Assoziationen unterscheiden. Diese sind neben dem EWR die Bilateralen Abkommen mit der Schweiz sowie die auf den Assoziationsabkommen (AA) und Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) basierende Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP).<sup>3</sup>

Bei der Darstellung unterschiedlicher Anbindungen von Staaten oder Gruppen von Staaten an die EU folgen wir der oben eingeführten Unterscheidung zwischen regulativen und organisatorischen Grenzverschiebungen. Aus diesen Dimensionen lassen sich Annahmen über die Inklusivität der Assoziationsformen ziehen, denen dann in einen späteren Schritt auf der Ebene einzelner Politikfelder genauer nachgegangen werden soll.

#### 3.1. Regulative Anbindung: Umfang, Intensität und Kontrolle der Assoziation

Die Assoziationsformen unterscheiden sich in ihrer horizontalen (Umfang) und vertikalen (Intensität) Reichweite und der von der EU praktizierten Kontrolle. Dabei ist der Umfang durch die Zahl der eingeschlossenen Politikfelder bestimmt, die Intensität bestimmt sich aus der Art der dabei angewandten Instrumente und die Kontrolle bezieht sich auf die etablierten Überwachungsmechanismen. Umfang, Reichweite und Kontrolle bestimmen die Natur der aus den eingeschlossenen Politikfeldern erwachsenden Verpflichtungen beziehungsweise den Grad der Heranführung an den *Acquis* und somit die Ausdehnung der regulativen Grenzen der EU.

Der *EWR* ist sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht das am weitesten gehende Abkommen. Vom Umfang her deckt es mit Ausnahme der Gemeinsamen Landwirtschaftspolitik und der Fischereipolitik den gesamten Binnenmarkt ab. Zudem ist Norwegen in weiteren Politikfeldern assoziiert, z.B. der Umwelt-, Sozial-, Innen- und Justizpolitik. Die daraus erwachsenen Verpflichtungen sind supranationaler Natur in dem Sinne, dass das EWR-Recht wie das EG-Recht Vorrang und Direktwirkung besitzt. Auch von ihrem Umfang her decken sich die Verpflichtungen mit dem *Acquis*: die EWR-Länder verpflichten sich zur Übernahme des EU-Rechtsbestandes in diesen Bereichen, einschließlich ihrer dynamischen Weiterentwicklung. Sobald die EU einen für das Vertragswerk relevanten Rechtsakt verabschiedet, ist der Gemeinsame Ausschuss des EWR verpflichtet, über dessen Übernahme zu befinden. Auf diese Weise hat sich der EWR-Vertrag ständig weiterentwickelt, Zahlen des EFTA-Sekretariats vom Februar 2004 belegen, dass jährlich über 300 neue

3 Auf die sogenannte Northern Dimension Initiative wollen wir an dieser Stelle nicht weiter eingehen.

Rechtsakte in den EWR-Besitzstand überführt werden (European Free Trade Association, 2002; 2005). Mit der EFTA-Überwachungsbehörde wurde im EWR eine Instanz geschaffen, welche die Umsetzung des Abkommens in den EWR-Staaten überprüft. Sie publiziert halbjährlich ein Scoreboard zum Stand der Umsetzung und kann, im Falle von Vertragsverletzungen, eine Angelegenheit vor den EFTA-Gerichtshof bringen. Gleichzeitig können auch Staaten Entscheidungen der Überwachungsbehörde vor den EFTA-Gerichtshof bringen oder von diesem Gutachten für bestimmte Fragen erbitten. Ähnlich des Europäischen Gerichtshofs kommt dem EFTA-Gerichtshof eine selbständige Funktion zu.

Die *Bilateralen Abkommen* mit der Schweiz sind selektiver hinsichtlich ihres Umfangs. Sie decken nur bestimmte Bereiche und aus diesen wiederum jeweils ausgewählte Aspekte ab.<sup>4</sup> Von diesen Abkommen sind nur zwei „dynamisch“ in dem Sinne, dass sich die Schweiz, wie dies im EWR der Fall ist, zur Übernahme des nach Vertragsabschluss weiterentwickelten *Acquis* in diesem Bereich verpflichtet (Luftverkehrsabkommen und die Schengen-/Dublin-Assoziierung). Allerdings zeigt die Praxis, dass in sämtlichen Assoziationsbereichen ein hoher Druck besteht, das Schweizerische Recht fortdauernd an das Europäische anzupassen. Das ergibt sich schon allein aus dem Grundsatz der „Gleichwertigkeit“ der Rechtssysteme, der sich durch alle Bilateralen Abkommen zieht. Für diese einseitige Anpassung an das Europäische Recht ist der Begriff des „autonomen Nachvollzugs“ geprägt worden, welcher besagt, dass bei jedem legislativen Schritt zunächst die Kompatibilität mit Europäischen Normen überprüft wird. Daneben decken die Bilateralen Abkommen aber auch Bereiche ab, in denen das supranationale Recht eine weniger prominente Rolle spielt und in denen die EU lediglich eine Koordinierungsfunktion innehat (z. B. im Bereich Forschung). In solchen Bereichen ist eine volle Assoziierung möglich, die auch eine Beteiligung an den Entscheidungsprozessen ermöglicht.

Obwohl der EWR und die Bilateralen Abkommen somit eine vergleichbare Intensität aufweisen, unterscheiden sie sich nicht nur im Umfang, sondern auch in ihren Durchsetzungsmechanismen. Im Unterschied zum EWR wurden für die Schweiz keine eigentlichen Überwachungs- und Gerichtsinstanzen geschaffen. Die Umsetzung auf Schweizer Territorium erfolgt nach dem völkerrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben und obliegt den Schweizer Behörden, Gesetzgebern, und Gerichten. Eine Ausnahme bildet das bilaterale Luftverkehrsabkommen, das der Europäischen Kommission eine Überwachungsfunktion und dem Europäischen Gerichtshof Rechtssprechungsbefugnis einräumt.

4 Im einzelnen sind dies folgende Bereiche: Abbau technischer Handelshemmnisse, Schengen/Dublin, Betrugsbekämpfung, Bildung/Jugend, Handel mit Agrarprodukten, Forschung, Landverkehr, Luftverkehr, Medien, öffentliches Beschaffungswesen, Personenfreizügigkeit, Ruhegehälter, Statistik, Umweltagentur, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, und Zinsbesteuerung, siehe die anderen Beiträge in diesem Band.

Mit den *ENP-Staaten* ist der Umfang der Assoziation perspektivisch geregelt. Die seit 2005 abgeschlossenen Aktionspläne mit diesen Ländern entsprechen von ihrer Struktur her am ehesten den Beitrittspartnerschaften mit Beitrittsländern. Sie sind nach Kapiteln gegliedert, die im Großen und Ganzen die Struktur des *Acquis* widerspiegeln. Der Umfang der Assoziation ist somit sehr groß, wird aber im Detail erst innerhalb der ENP konkretisiert. Zudem sind die Aktionspläne rechtlich nicht bindend und bauen auf den zugrunde liegenden Assoziationsabkommen (AA) und Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) auf. Grundsätzlich ist in der ENP das offizielle Ziel nicht die volle Ausdehnung des *Acquis* („harmonization“), sondern die Heranführung der assoziierten Länder an den *Acquis* („approximation“).

Auch die Überwachungsmechanismen der ENP ähneln eher der Praxis in den Erweiterungsverhandlungen als einer intergouvernementalen Zusammenarbeit zwischen souveränen Partnern. Wie gegenüber den Beitrittsländern findet eine parallele Überwachung einerseits auf „diplomatischer“ Ebene durch die Assoziationsinstitutionen statt, in denen die Regierungen über die Fortschritte und Probleme bei der Umsetzung der Aktionspläne berichten. Andererseits verfasst die Europäische Kommission die regelmäßigen Fortschrittsberichte. Diese sollen z. Zt. jedoch primär für interne Zwecke genutzt werden. Auch seien sie weniger detailliert als die jährlichen Fortschrittsberichte mit den Kandidatenländern, da die Informationen nur von den Partnerstaaten und den Delegationen der Kommission vor Ort geliefert würden und keine eigentlichen Screening Aktivitäten durchgeführt würden (Interviews GD RELEX Mai 2006). Insgesamt also wurden mit der Konkretisierung von Prioritäten, der Festlegung von Fristen zu deren Erfüllung und der Praxis regelmäßiger Berichtserstattungen zentrale Elemente der Erweiterungspolitik übernommen.

### 3.2. Organisatorische Einbindung: Partizipationsmöglichkeiten an Implementation, Entscheidungsfindung sowie Programmen und Agenturen

Die An- und Einbindung von Drittstaaten an die EU findet nicht nur über eine Verschiebung der regulativen Grenzen statt. Vielmehr ist der institutionalisierte Aufbau der Beziehungen der Beziehungen zwischen der EU und Drittstaaten sehr viel komplexer. Um diese Komplexität im Hinblick auf ihre Inklusivität darzustellen, unterscheiden wir zwischen Partizipationsmöglichkeiten an der Implementation, den Prozessen der Entscheidungsfindung sowie an Programmen und Agenturen.

In den bilateralen Assoziationsbeziehungen zwischen der EU und den Nachbarstaaten finden wir überall ähnliche Strukturen: 1.) einen Assoziationsrat auf der Ebene der Außenminister, 2.) einen Ausschuss höherer Beamter, der sich aus den Botschaftern zusammensetzt und 3.) Unterausschüsse, die Vertreter der jeweiligen Fachministerien vereinen. Diese Gremien treffen sich in der Regel einmal jährlich auf jeder Ebene. Das Sekretariat und die Verwaltung der Abkommen, d.h. Vorbereitung der Agenda, Erstellung des Protokolls etc., obliegen der Kommission.

Der Gemeinsame Ausschuss mit den *EWR-Staaten* auf Botschafterebene trifft sich einmal im Monat. Diese regelmäßige Interaktion reflektiert die Intensität der Assoziationsbeziehungen mit den EWR-Staaten und die Fülle an Aufgaben, die dieser Ausschuss zu erledigen hat. Der Gemeinsame Ausschuss hat Unterausschüsse zu den Themen freier Personenverkehr, freier Kapitalverkehr, Warenverkehr, flankierende Politiken und institutionelle Angelegenheiten geschaffen, die die Weiterentwicklung in der EU verfolgen und sie auf ihre EWR-Relevanz überprüfen.

In den Beziehungen mit der Schweiz wurden Gemischte Ausschüsse geschaffen, die für die Verwaltung der sektoralen *Bilateralen Abkommen* zuständig sind. Zurzeit bestehen 8 Gemischte Ausschüsse und 5 Arbeits- oder Expertengruppen, die von den Gemischten Ausschüssen eingesetzt wurden. Die Sitzungen der Gemischten Ausschüsse finden mindestens einmal jährlich statt. Sie bringen auf Seiten der EU-Delegation je einem Vertreter der Fach-Generaldirektionen der Kommission und einem Vertreter aus GD RELEX und Seiten der Schweizer Delegation Vertreter der betroffenen Bundesämtern, dem Integrationsbüro, der Mission in Brüssel und je nach Aufgabenbereich einem Kantonsvertreter zusammen. Auf der ministeriellen Ebene besteht kein regelmäßiger Austausch zwischen der EU und der Schweiz, was auf den fortgeschrittenen Grad der funktionalen Vernetzung auf administrativer Ebene hindeutet (Honegger 2004).

Mit den *ENP-Staaten* wurden zur Umsetzung der Aktionspläne Unterausschüsse zu den Themen Energie, Transport und Umwelt, Wissenschaft, Technologie und Bildung, Justiz und Inneres etc. gebildet, die höhere Fachbeamte, Kommissionsvertreter aus GD RELEX und den jeweiligen Fach-Generaldirektionen zusammen bringen. Diese Unterausschüsse können ebenfalls Expertengruppen oder technische Arbeitsgruppen zur Besprechung einzelner Sachfragen einsetzen. Verglichen mit den EWR-Gremien und den Gemischten Ausschüssen fallen der umfassende, der wenig spezifisch definierte Aufgabenbereich und der unregelmäßige Sitzungsrhythmus der ENP-Unterausschüsse auf. Für die multilaterale Dimension des Barcelona Prozesses wurde neben der Euro-Mediterranen Ministerkonferenz auch ein Euro-Mediterraner Ausschuss geschaffen, der sich vierteljährlich trifft und in dem die meisten Geschäfte auf einer sachlich nicht sehr tiefgehenden Ebene behandelt werden. Der Euro-Med Ausschuss hat Arbeitsgruppen zu gewissen sektoralen Themen wie z.B. Handel, Umwelt, Wasser etc. eingerichtet. Für die multilateralen Beziehungen mit der EFTA und dem Rat der Ostseeränderstaaten wurden auf der EU-Ebene keine neuen Institutionen geschaffen.

Die gemeinsamen Steuerungsinstanzen der Assoziationsabkommen erlauben den assoziierten Staaten in begrenztem Maß Mitgestaltungsmöglichkeiten. Dies betrifft in erster Linie die Umsetzung der Abkommen. Mit den *EWR-Staaten* und der *Schweiz* bestehen darüber hinaus verschiedene Konsultationsmechanismen die, wenn auch nur indirekt, auch die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Entwicklung des EU-*Acquis* vorsehen.

Alle Ausschüsse dienen als Plattform für den Austausch von Informationen zu Änderungen und beabsichtigten Anpassungen der nationalen Gesetzgebung oder des *Acquis*. Vielfach laufen die Informationen auch über informelle Kanäle, aber in den Ausschüssen erhalten sie offiziellen Charakter.<sup>5</sup> Eine der wichtigsten Aufgaben der Ausschüsse ist die Vernetzung der EU-Dienststellen mit den Verwaltungen der Drittstaaten. Sie haben aber auch gewisse normsetzende Funktionen. Der Gemischte Ausschuss mit der Schweiz kann einvernehmliche Entscheide fällen darüber, ob ein Rechtsakt den Abkommenstext oder einer der Anhänge verändert, und ob er in das Abkommen integriert wird oder nicht. Wie auch der EWR-Rat hat er ebenfalls Streitschlichtungsaufgaben. Probleme hinsichtlich der Übernahme eines neuen Rechtsakts, der Anwendung einer Vertragsbestimmung durch eine der Vertragsparteien oder der unterschiedlichen Auslegung durch den EuGH und das Bundesgericht können auf Antrag der Schweiz durch ein diplomatisches Streitschlichtungsverfahren im Gemischten Ausschuss gelöst werden. Bis heute sind diese Bestimmungen noch nicht zur Anwendung gekommen, da die Vertragsparteien nach Möglichkeit versuchen, die Probleme auf der technischen oder der politischen Ebene zu lösen.

In begrenztem Rahmen räumen die Assoziationsbeziehungen zwischen der EU und den EWR-Staaten sowie der Schweiz auch Möglichkeiten der Teilhabe an der Entscheidungsfindung europäischer Regeln und Gesetze ein. Gemäß dem EWR-Abkommen werden Experten der EWR-Staaten bei der Ausarbeitung einer neuen Gesetzgebung einbezogen, indem sie an den beratenden Expertenausschüssen der Kommission teilnehmen können. Die Frage inwiefern die EWR-Staaten an der Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung in den Komitologieausschüssen mitwirken können, ist nicht abschließend geklärt (Vahl 2005, Honegger 2004). In der Praxis hat sich gezeigt, dass es für die Fachgeneraldirektionen der Kommission am einfachsten ist, die EWR-Experten als Beobachter zu den Sitzungen einzuladen. Diese Möglichkeit wird von den EWR-Vertretern rege benutzt, wie die Anzahl von 108 besuchten Komitologie-Ausschüssen aufzeigt (European Free Trade Association, 2002). In den Beziehungen mit der Schweiz wurde eine ähnliche Regelung wie im EWR eingeführt, Schweizer Experten werden bei der Ausarbeitung neuer Vorschläge durch die Kommission und bei der Vorbereitung der Ausführungsgesetzgebung konsultiert. Ihre Teilnahme an den Komitologie-Ausschüssen ist formell auf die im Abkommen erwähnten Bereiche beschränkt (Forschung, Luftverkehr, soziale Sicherheit und Diplomanerkennung). Teilweise haben die Schweizer aber auch durchgesetzt, dass sie an anderen Ausschüssen teilnehmen können (Grolimund 2006, Honegger 2004).

Während die Abkommen mit den *ENP-Staaten* ähnliche Rechte zur Beeinflussung von Entscheidungen nicht vorsehen, besteht ein starker Unterschied zwischen den AA mit den Mittelmeerländern und den osteuropäischen PKA in Bezug auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Assoziationsbeziehungen selber. Während bei erste-

5 Die EWR-Staaten können z.B. zu jeder Zeit verlangen, dass sie über den Fortgang einer Gesetzgebung in der EU in Kenntnis gesetzt werden.

ren der Assoziationsrat in einigen Bereichen verbindliche Beschlüsse fassen kann, wie z.B. über die Schaffung von Unterausschüssen und die Änderung gewisser Abkommensartikel, fehlt diese Möglichkeit in den PKA. Dies ist in sofern bemerkenswert, als der EuGH den Entschlüssen von Assoziationsräten in verschiedenen Urteilen Direktwirkung zuerkannt hat.<sup>6</sup>

Eine weitere Möglichkeit, durch die Drittstaaten potentiell Einflussmöglichkeiten auf EU-Politiken und deren Umsetzung erhalten, ist durch die Teilnahme an Agenturen und Programmen. Allerdings zeigt sich auch hier wiederum, dass diese Möglichkeit nicht in gleichem Maß für alle Drittstaaten und in allen Politikfeldern existiert. Zum Beispiel gelang es den *EWR-Staaten* in den Verhandlungen mit der EU weitgehende Teilnahmerechte an Programmen und Agenturen der Europäischen Union zu erwirken. Norwegen partizipierte im Jahr 2002 an 32 Programmen und in 18 Agenturen (Emerson 2002: 124-125). Hingegen gelang es der *Schweiz* bisher nur in einigen Bereichen, eine Teilnahme an Programmen und Mitwirkung in Agenturen zu erreichen. Seit den Bilateralen II ist sie beim Statistikprogramm, den Forschungsrahmenprogrammen und MEDIA voll integriert und assoziiert mit der Europäischen Umweltagentur, mit Europol und FRONTEX. Diskutiert wird zurzeit auch über die Beteiligung an Galileo, der Lebensmittelsicherheitsagentur, der Europäischen Flugsicherheitsagentur und einer Reihe von Programmen im Jugend- und Bildungsbereich.

Auch den *ENP-Staaten* hat man die Teilnahme an diesen Programmen und Agenturen in Aussicht gestellt. Die Aushandlung der Teilnahmebedingungen erweist sich jedoch als schwierig, weil sie eine finanzielle Beteiligung bedingt, die viele ENP-Staaten nicht aufwenden können. In gewissen Bereichen ist die Öffnung bereits erfolgt, so z.B. bei Youth Mundus und Erasmus Mundus, aber in den meisten anderen Bereichen muss die Kommission die Bedingungen für eine Assoziierung abklären (Interviews GD RELEX Mai 2006). Interessant ist in diesem Punkt der Vergleich mit den Beitrittskandidaten, für die die intensivierete Heranführungsstrategie auch die Beteiligung in den Programmen und Agenturen der EU vorsieht (Maresceau 2003: 23-24). Zum Beispiel wurden sie ab 2002 als Beobachter in der Umweltagentur und der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht zugelassen. Über die Teilnahme an den Gemeinschaftsprogrammen in zahlreichen Bereichen sollten sie mit der praktischen Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken und -instrumenten vertraut gemacht werden und beispielsweise den Austausch von Studenten, Jugendlichen, Wissenschaftlern und Beamten erleichtern. Die Beitrittskandidaten wurden bei den sie betreffenden Punkten auch in die für die Kontrolle der Programme eingesetzten Ausschüsse als Beobachter eingeladen. Nach dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen wurden die Kandidatenstaaten als Beobachter bei den Komitologieausschüssen und in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments zugelassen.

6 Als Beispiele seien Fälle im Bereich der Personenfreizügigkeit mit der Türkei und Marokko genannt.

Die folgende tabellarische Übersicht fasst noch einmal wesentliche Unterschiede in der Art und Weise zusammen, wie die drei Formen der Nachbarschaftsassoziatio die Drittstaaten regulativ und organisatorisch an die EU an- und einbinden.

		<i>EWR</i>	<i>CH-EU</i>	<i>ENP</i>
<i>Regulative Grenze</i>	Umfang	Binnenmarkt + flankierende Politiken	Sektoraler Acquis punktuell, Ausn.: Luftverkehr, Schengen/Dublin: dynamisch	Perspektivisch umfassend
	Intensität	Supranational (Harmonisierung, wechselseitige Anerkennung)	International + Supranational (Harmonisierung, wechsels. Anerkennung, autonomer Nachvollzug)	Unklar: „approximation“
	Kontrolle	EFTA-ÜB EFTA-GH	Treu und Glauben, Ausn.: Luftverkehr: Kommission und EuGH	Wie Erweiterung: regelm. Berichte, Kommissionsbericht
<i>Organisatorische Grenze</i>	Implementation	EWR-Rat Unterausschüsse	Gemischte Ausschüsse Arbeits- und Expertengruppen	Assoziationsräte Unterausschüsse
	Decision-shaping	Kommitologie Expertenaussch. Schengen: Comix	Eingeschränkt Kommitologie/Expertenaussch. Schengen: Comix	Nein
	Agenturen/ Programme	N.: 32 Programme, 18 Agenturen	3 Programme, 3 Agenturen	Israel 1 Programm

*Tabelle 2: Makro-institutionelle Ausgestaltung der externen Governance*

### 3.3. Zusammenfassung

Die verschiedenen Nachbarschaftspolitiken der EU unterscheiden sich nach Art und Umfang der regulativen und organisatorischen Einbindung von Drittstaaten. Das klar am weitesten gehende Modell ist der EWR, der bis auf wenige Ausnahme die gesamte, dynamische Übernahme des EU-Acquis beinhaltet. Nur zum Teil wird der damit einhergehende Souveränitätsverlust kompensiert durch vergleichsweise weitgehende organisatorische Mitgestaltungsmöglichkeiten. Bemerkenswert sind insbesondere die systematische Einbindung in Experten- und Kommitologieausschüssen sowie die recht weitgehende Mitgliedschaft in Programmen und Agenturen. Im Vergleich hat die Schweiz sukzessive ähnliche „Privilegien“ erstanden, obwohl in regu-

lativer Hinsicht ihre rechtlichen Verpflichtungen mit ihren sektoralen Regelungen selektiver sind. Die ausgehandelte Natur des bilateralen *Acquis* darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwei dieser Verträge dynamisch sind, d.h. die Schweiz verpflichtet sich zur Übernahme des weiterentwickelten *Acquis*. Vor allem das Prinzip des autonomen Nachvollzugs symbolisiert die faktische regulative Ausstrahlung der EU, auch wenn formell keine Verpflichtung zur Angleichung an das Europäische Recht besteht. Verglichen mit diesen zwei „Quasi-Mitgliedsländern“ ist die ENP viel mehr perspektivisch als Rahmen für eine regulative Annäherung konzipiert mit offenem Ende. Allerdings zeigt der Fall Israel, dass auch in diesem Rahmen eine weitgehende Einbindung möglich ist. Allen Assoziationsformen gemeinsam ist jedenfalls auf der makro-institutionellen Ebene die Diskrepanz zwischen regulativem Politikexport der EU und beschränkten organisatorischen Teilnahmemöglichkeiten durch interministerielle Ausschüsse (EWR Rat, Gemischte Ausschüsse, Assoziationsräte) sowie Unterausschüssen. Auf sektorieller Ebene weisen jedoch die teilweise Einbindung in Komitologie- und Expertenausschüssen, vor allem aber die Mitgliedschaft in Programmen und Agenturen auf weitergehende Partizipationsmöglichkeiten. Dies deutet auf die Möglichkeit einer flexiblen horizontalen Integration in funktionale, sektorspezifische Formen der europäischen Integration, welche mehr oder weniger eng mit dem zentralen legislativen Prozess in den supranationalen Kerninstitutionen Rat, Kommission und Parlament verknüpft sind. Dieser Perspektive wird im folgenden Abschnitt für die Schweiz nachgegangen.

#### 4. *Sektorielle Ausgestaltung der externen Governance*

Ähnlich wie auch in der EU selbst eine Vielfalt unterschiedlicher Steuerungsmodi bestehen (Wallace 2000, Tömmel 2007) müssen auch die Einbindungsformen von assoziierten Staaten je nach Sektor und manchmal sogar Politikfeld differenziert betrachtet werden. Je nach Vergemeinschaftungsgrad eines Politikfelds, und je nachdem, in wieweit auf der Basis von detailliertem Gemeinschaftsrecht oder eher durch die Aktivitäten nachgeordneter Agenturen und Politiknetzwerke „regiert“ wird, unterscheidet sich auch die regulative und organisatorische Einbindung der Schweiz. Wir illustrieren diese Vielfalt der Assoziationsformen in drei unterschiedlichen Politikfeldern: in der Umweltpolitik, wo formell nur eine minimale Assoziation besteht, informell der Anpassungsdruck auf dezentraler Ebene aber erheblich ist; in der Luftverkehrskontrolle, wo ein klassischer Fall der funktionalistischen Schaffung einer relativ autonomen, spezialisierten Behördenstruktur vorliegt, und dem Bereich Asyl/Migration/Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit, der stark intergouvernemental geprägt ist und wo sich Partizipationsmöglichkeiten daher auch auf die zentralen Entscheidungsstrukturen im Ministerrat ausweiten.

#### 4.1. Umweltpolitik

Die Umweltpolitik und insbesondere der Gewässerschutz ist ein gutes Beispiel für ein Politikfeld, in dem die Schweiz traditionell stark in internationalen Kooperationsforen verflochten ist und andererseits sich auch die EU, insbesondere seit den 1990er Jahren, außenpolitisch profiliert (Lavenex und Stulberg 2007). Formell besteht außer der mit den II. Bilateralen Abkommen beschlossenen Assoziierung mit der Europäischen Umweltagentur (EUA) keine Anbindung der Schweiz an die EU-Umweltpolitik. Informell bestehen aber diverse Einbindungen, die sich vor allem im dezentralen Geflecht internationaler Regulierungskommissionen manifestieren. Diese dezentralen Kommissionen kommen unserem Idealtyp von Netzwerk-governance sehr nahe, gleichzeitig sind sie aber in den letzten Jahren zunehmend unter den Einfluss von EG-Richtlinien gekommen. Die Schweiz ist Mitglied in sechs internationalen Kommissionen, welche sich mit dem Bodensee, dem Genfersee, dem Lago Maggiore, dem Rhein und der Donau sowie mit der Nordsee befassen, und hat mehrere davon selbst initiiert. Die Zusammensetzung der Kommissionen ist nicht nur international, sie hat oft eine starke regionale Komponente (Beteiligung von Städten und Ländern/Kantonen), setzt auf fachliche Expertise und schließt auch nicht-staatliche Akteure ein.

Der Einfluss der EG-Gesetzgebung auf diese ehemals unabhängigen Foren ist vor allem auf die Wasserrahmenrichtlinie von 2000 (WRRL) zurückzuführen, mit der erstmals das Prinzip Eingang in eine EU-Gesetzgebung fand, dass diese sich nicht nach Jurisdiktionen (Grenzen der Mitgliedsstaaten) sondern nach funktionalen Räumen richten sollen. Grundlage dafür ist das Prinzip der Bewirtschaftung auf Basis von Einzugsgebieten, wozu die WRRL „competent authorities“ schafft. Die WRRL verpflichtet die Mitgliedsstaaten auch, in internationalen Einzugsgebieten auf die Nachbarstaaten einzuwirken, damit auch sie Anstrengungen in Bezug auf den guten ökologischen Zustand unternehmen.

Diese wasserpolitischen Instrumente sind ein Beispiel für eine besondere Verbindung rechtlich bindender („alter“) mit neuen Steuerungsmodi. Diese enthalten im Sinne einer integrierten Gewässerschutzpolitik einerseits eine Methodik für die Erreichung hoher Schutzstandards und andererseits gewisse institutionelle Vorgaben. So etabliert die WRRL einen rechtlich bindenden Rahmen für den Schutz und die Verbesserung der Wasserqualität in der EU. Ihre Implementation durch die Mitglieds- und andere beteiligte Staaten funktioniert weitgehend nach dem Modell der Netzwerk-governance, insbesondere durch bereits bestehende internationale Kommissionen wie die oben genannten. So hat die EG-Gesetzgebung auch für die Schweiz in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, obwohl formell keine Verpflichtung besteht. Die WRRL ist in allen Kommissionen zum zentralen Arbeitsinstrument geworden und die Schweiz unterstützt die Umsetzung der WRRL im Rahmen ihrer Umweltgesetzgebung. Zwar erlaubt die Mitarbeit in den Kommissionen auch, auf die konkrete Umsetzung der Richtlinie Einfluss zu üben, insbesondere dann, wenn die Schweiz aufgrund ihrer langen Erfahrung und fortschrittlichen

Wasserpolitik Expertise und Wissen zur Verfügung stellen kann. Allerdings genießen diese Netzwerke in dieser Hinsicht eher den Status von Implementations- denn von regulativen Netzwerken. Mit dem Vollbeitritt der Schweiz zur Europäischen Umweltagentur (EUA) am 1.4.2006 könnte sich auch ein neuer Anpassungsdruck ergeben. Nun ist die EUA als „zahnloser Tiger“ bezeichnet worden (Koutsalakis 2005:18), welche lediglich die Aufgabe der Sammlung und Aufarbeitung umweltrelevanter Informationen und Daten, aber kaum Entscheidungskompetenzen oder Funktionen bei der Überwachung und der Durchsetzung umweltpolitischer Maßnahmen hat. Da jedoch eine Verbindung zwischen Elementen der WRRL (Monitoring, reporting) und der Umweltbeobachtung der EUA besteht, könnte dies dazu führen, dass die Schweiz als assoziiertes Land Vorgaben aus der WRRL übernehmen muss. De facto besteht also hier auch ohne Vertrag eine Verschiebung der regulativen Grenzen der EU. Die Frage, inwieweit sich diese Effekte hegemonial auswirken – d.h. ein Anpassungsdruck ohne Mitgestaltungsmöglichkeiten ausgeübt wird –, hängt von der Arbeit der verschiedenen internationalen Kommissionen ab, die aber nur loose mit den Entscheidungsprozessen der EU gekoppelt sind und nur Implementationsfunktionen innehaben.

#### 4.2. Luftverkehr

Die Luftverkehrssicherheit ist ein weiterer technokratischer Bereich, der sich theoretisch betrachtet für internationale Kooperation aufdrängt. Anders als in der Umweltpolitik ist hier aber die EG-Gesetzgebung weniger entwickelt und die Zusammenarbeit strebt eher auf zentrale Steuerungsstrukturen zu denn auf lose gekoppelte regionale Implementationsgremien.

Es wäre „höchste Zeit“, so die Europäische Kommission in ihrem Weissbuch zur europäischen Verkehrspolitik aus dem Jahr 2001, „eine Außendimension des Luftverkehrs zu entwickeln, die gleiches Gewicht erhalten sollte wie der gemeinschaftliche Besitzstand auf innereuropäischer Ebene“ (Kom (2001) 370 endgültig: 116). Charakteristisch für die regulatorische Landschaft des europäischen Flugverkehrs ist ein komplexes Geflecht aus bilateralen Luftverkehrsabkommen der EU-Mitgliedstaaten und der EU, bestehendem *Acquis* der EU und verschiedenen Organisationen, die z. T. nicht nur an der Gestaltung und Umsetzung des *Acquis* beteiligt sind, sondern darüber hinaus mit einer pan-europäischen Mitgliedschaft eine über die EU hinausgehende Perspektive besitzen. Die Schweiz ist Mitglied in allen wichtigen solchen Organisationen, wie der European Civil Aviation Conference (ECAC), der Joint Aviation Authorities (JAA) oder Eurocontrol. Mit der Erweiterung der EU haben aber diese Organisationen laut Luftfahrtbericht des Bundesrates zunehmend an politischem und institutionellem Gewicht verloren, so dass sich die Schweiz vor allem in Europa mit der Schwierigkeit konfrontiert, ihre Interessen im Rahmen der bisherigen Organisationen angemessen und mit dem nötigen Einfluss einbringen und wahrnehmen zu können (Bundesrat 2004: 1821).

Insgesamt kann man sagen, dass die Schweiz (wie auch Norwegen) von Beginn an den Europäischen Bemühungen einer Vereinheitlichung der europäischen Luftverkehrsregulierung beteiligt war. Sie waren Mitglieder in der von der Europäischen Kommission eingesetzten High Level Group aus Vertretern der zivilen und militärischen Luftfahrtverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten, deren Aufgabe es war, die im Weißbuch der Kommission zum Flugverkehrsmanagement<sup>7</sup> und in der Initiative eines *Single European Sky*<sup>8</sup> erfolgten Vorschläge der Kommission zu konkretisieren. Der Bericht der High Level Group gab den Startschuss für den umfassenden Versuch einer Integration des Luftverkehrsmanagements in Europa. Wesentliche Kennzeichen dieser Bemühungen sind zum einen die Gründung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA),<sup>9</sup> zu der auch die Schweiz beitreten wird. Es handelt sich hierbei um eine autonome Regulierungsagentur, die auch Zertifizierungsfunktionen übernimmt. Zum anderen beschlossen das Europäische Parlament und der Rat eine Rahmenverordnung zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums, dem *Single European Sky*, die durch weitere Verordnungen zur Luftraumorganisation und -nutzung, zur Erbringung von Flugsicherungsdiensten sowie zur Interoperabilität des Flugsicherungsnetzwerks konkretisiert wurde.<sup>10</sup>

Das zentrale Gremium für die Erarbeitung des regulativen Rahmens ist das *Single Sky Committee* (SSC). Das SSC besteht aus je einem Vertreter der zivilen und der militärischen Luftfahrtbehörden der Mitgliedstaaten, Eurocontrol sowie einigen Drittstaaten, darunter die Schweiz, die Beobachterstatus ohne Stimmrecht besitzen.<sup>11</sup> Im Konzept des *Single European Sky* und seiner Umsetzung ist das funktionalistische Modell der technokratischen Steuerung weit entwickelt, das sich zunehmend von territorialen Strukturen emanzipiert. So sieht die Initiative die Bildung sogenannter „Functional Airspace Blocks“ (FAB) vor, welche sich von den bisherigen, vornehmlich staatlich organisierten Strukturen lösen und auch wesentlich größer sind als die bisherigen Kontrollgebiete. Für die Schweiz eröffnet sich dadurch die Option, entweder den bisher von skyguide kontrollierten schweizerischen und delegierten ausländischen Luftraum zu einem solchen „Functional Airspace Block“ zu entwickeln, oder den schweizerischen Luftraum einem oder zwei ausländischen Flugsicherungsunternehmen zu delegieren, welche dann die Flugsicherung auch für die Schweiz übernehmen.

7 KOM (1996) 57 endg.

8 KOM (1999) 614 endg. – nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

9 Verordnung (EG) Nr. 1592/2002.

10 Verordnung (EG) Nr. 549/2004; Verordnung (EG) Nr. 550/2004; Verordnung (EG) Nr. 551/2004; Verordnung (EG) Nr. 552/2004.

11 Das SSC wird unterstützt von einem „Industry Consultancy Body“ sowie von einem Forum des Sozialen Dialogs.

Man kann also sagen, dass die Schweiz auf der regulativen Ebene sich sukzessive voll in die Strukturen der Europäischen Flugsicherung integriert. Dieser regulativen Anbindung steht aber auch eine weitgehende organisatorische Einbindung gegenüber, die es auch erlaubte, an der Gestaltung und Vorbereitung des *Acquis* mitzuwirken, dem sie sich dann unter dem Bilateralen Luftverkehrsabkommen verpflichtet hat.

#### 4.3. Schengen-/Dublin-Assoziierung

Die Assoziierung in den Bereichen Asyl, Migration, Polizei und Justizielle Zusammenarbeit ist die „politischste“ unter den hier gewählten und unterscheidet sich auch von den anderen Bereichen durch die stärker transgovernemental ausgerichteten Steuerungsstrukturen (Lavenex und Wallace 2005). Diese äußern sich auf zwei Ebenen. Auf der legislativen Ebene spielt der Ministerrat mit seinen Arbeitsgruppen eine Schlüsselrolle, und Komitologieausschüsse oder auch die Europäische Kommission und das Parlament genießen weniger Einfluss als in den meisten Feldern des Gemeinschaftsrechts. Daneben hat auch die sogenannte operative Zusammenarbeit in diesen Bereichen eine große Bedeutung. Diese findet sowohl klassisch transgovernemental durch die Vernetzung von Grenzbeamten, Polizisten oder Ministerialbeamten der Mitgliedsstaaten statt, oder sie wird koordiniert durch eigens geschaffene europäische Behörden wie Europol, Eurojust oder Frontex (z.B. Den Boer 2004, Bigo 2000). Während das Assoziationsabkommen die Anbindung der Schweiz an den regulativen Rahmen (Legislative Ebene) und die europäischen Behörden regelt, ist die Schweiz durch ein dichtes Netz bilateraler Verträge insbesondere mit ihren Mitgliedsstaaten auch eng auf der „unteren“ operativen Ebene vernetzt. Teilweise, wie etwa mit Deutschland, gehen diese bilateralen Vereinbarungen über den Stand der EU-Assoziierung hinaus (Lavenex 2006).

In stärker vergemeinschafteten Bereichen, wie der Asylpolitik, bedingt die Assoziation einen Politiktransfer im Sinne der vollständigen Übernahme der Schengen/Dublin relevanten Bestimmungen, einschließlich der neu hinzukommenden Normen. Wie das Luftverkehrsabkommen ist auch diese Assoziation ein dynamischer Vertrag, d.h. die Assoziationsstaaten verpflichten sich nicht nur zur Übernahme des zum Zeitpunkt des Vertragsabschluss gültigen *Acquis* in diesen Bereichen, sondern auch von dessen Weiterentwicklung im Integrationsprozess.

Die rechtliche Ausdehnung des EU-*Acquis* und der daraus resultierende Souveränitätsverlust wird von gewissen organisatorischen Mitwirkungsrechten begleitet., die deutlich über die Bestimmungen in anderen Verträge hinausgehen. So wird die Schweiz (wie auch Island und Norwegen) bei der Ausarbeitung neuer Normen, auf der Ebene der Umsetzungsgesetzgebung, der Komitologie, und bei der Formulierung neuer Schengen relevanter Rechtsinstrumente durch die Kommission und den Rat auf allen Ebenen einbezogen. Im sogenannten „Comité mixte“-Verfahren hat sie sogar Einsitz im Ministerrat sowie in allen relevanten Arbeitsgruppen, sie hat Rede-,

aber kein Abstimmungsrecht (Gutzwiller 2006: 1359, Monar 2000: 7, Wichmann 2006: 1307). Ferner sind alle Schengen assoziierten Staaten in die EU-Informationssysteme in den Bereichen innere Sicherheit, das Schengener Informationssystem, Eurodac, und künftig in das Visa-Informationssystem eingebunden. Die Assoziation ermöglicht auch die Teilnahme an den europäischen Behörden Europol, Eurojust und Frontex, in denen ebenfalls weitgehende Partizipationsrechte bestehen. Nicht-EU-Mitgliedsstaaten können aber in institutionellen Fragen nicht mitentscheiden.

## 5. *Schluss*

Die Ausgangsthese dieses Beitrags war, dass die interne Flexibilisierung der Steuerungsmodi in der EU und das Aufkommen von „Netzwerk-governance“ die Bedingungen verändern, unter denen assoziierte Nachbarstaaten regulatorisch *und* organisatorisch in die EU eingebunden werden können. Insofern, als Netzwerk-governance eine organisatorische Mitwirkung an der Gestaltung der unter der Assoziation eingegangenen regulativen Verpflichtungen ermöglicht, führt sie zu einer neuartigen Form der flexiblen Integration von Drittstaaten.

Der Vergleich der bestehenden Nachbarschaftspolitiken mit dem EWR, der Schweiz und den ENP-Staaten deutet auf eine solche Flexibilisierung der Mitgliedschaftsformen. Während der EWR den Grossteil des EU-*Acquis* „exportiert“, hat Norwegen Zugang zu verschiedenen Politiknetzwerken in den Kerninstitutionen der EU erhalten wie Komitees, Expertenausschüsse, EU-Agenturen und Programme. Schaut man auf die sektorale Ebene, zeigt sich auch für die Schweiz eine weitgehende Einbeziehung in policy-relevante Netzwerke, die enger oder weniger eng mit den zentralen EU-Institutionen verbunden sind. Zu nennen sind z.B. im Umweltbereich die internationalen Kommissionen zum Schutz grenzüberschreitender Flüsse, im Verkehrsbereich die Mitgliedschaft in regulativen Agenturen, und im Bereich Inneres und Justiz die Assoziation mit EU-Netzwerken (Europol, Eurojust, Frontex) aber auch mit inter- oder transgouvernementalen Zusammenschlüssen von Polizeien und Grenzbeamten.

Wie bedeutend sind diese inklusiven Formen der Netzwerk-governance im Vergleich mit der hierarchischen und für Drittstaaten tendenziell exklusiven Gemeinschaftsmethode der Integration? Und inwieweit lassen sich die Erfahrungen der Schweiz (und Norwegens) auf weitere Nachbarstaaten übertragen?

Zentral für die Beantwortung der ersten Frage ist, inwieweit Gemeinschaftsinstrumente wie Richtlinien einen offenen Spielraum für die Konkretisierung und Implementation der damit einhergehenden Verpflichtungen lassen, der dann in Politiknetzwerken oder Agenturen in horizontalen Kooperationsformen mit Inhalt gefüllt wird. Ein gutes Beispiel für diese Kompatibilität von „hierarchischem“ Politiktransfers mit partizipativen Elementen sind die Umsetzungsmechanismen für die Wasser-rahmenrichtlinie. Im Politikfeld Inneres und Justiz erlaubt der operative Fokus der europäischen Zusammenarbeit grundsätzlich eine stärkere Einbindung von Dritt-

staaten. Und im Verkehrsbereich verdeutlicht die enge Einbindung der Schweiz und Norwegens in die Planung und Ausgestaltung der Single European Sky Initiative, dass beide Länder nicht nur Betroffene, sondern auch Mitgestalter der europäischen Politik sind.

Allerdings sollten bei diesen Überlegungen nicht die Eigenschaften übersehen werden, die die Drittstaaten selbst mitbringen müssen, damit solche Formen der flexiblen Integration tatsächlich einen Gestaltungsspielraum bieten. Wissen, Expertise, und Vertrauen in die Fähigkeiten, Normen und rechtsstaatlichen Strukturen der Partnerländer sind zentrale Ressourcen der Netzwerk-governance. Auch aus funktionalistischer Perspektive kann man erwarten, dass solche horizontalen Formen der Integration eine gewisse Homogenität der beteiligten Länder voraussetzen. So dürften die Partizipationsmöglichkeiten von wirtschaftlich schwächeren und in Bezug auf politische Grundwerte wie Demokratie, Menschenrechte, und Rechtsstaatlichkeit wenig gefestigten Staaten in EU-Agenturen oder Politiknetzwerken von vornherein limitiert sein. In diesen Fällen können Netzwerke aber wichtige Sozialisationsfunktionen wahrnehmen, und damit auf eine Verbesserung der Voraussetzungen eine spätere aktivere Mitwirkung hinwirken.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Differenzierung der Steuerungsmodi in der EU tatsächlich Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet vor allem in Bezug auf die Implementation und Konkretisierung europäischer Politiken. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit der fortlaufenden Vertiefung der EU sich diese Prozesse immer mehr an supranationalen Vorgaben richten müssen, und die Beteiligungsmöglichkeiten nicht das Ausmaß des rechtlichen Anpassungsdrucks wettmachen. Besonders deutlich ist dies im Bereich des autonomen Nachvollzugs in der Schweiz, der sich aus funktionalen Notwendigkeiten ergibt, obwohl die meisten Bilateralen Abkommen keine fortlaufende Rechtsanpassung fordern.

## Literatur

- Commission of the European Communities. 2003. „Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.“
- Council of the European Union. 2003a. „11091/03, JHA External Relations Multi-Presidency Programme.“ Brussels: Council.
- . 2003b. „A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy.“ Brussels.
- . 2005a. „12850/05, Council Secretariat – Contribution to the debate that should lead by the end of 2005 to a Strategy for JHA External relations.“ edited by Council. Brussels
- . 2005b. „A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice.“ in 14366/05. Brussels.
- Elvins, Martin. 2003. *Anti-Drugs Policies of the European Union*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Emerson, Michael, Vahl, Marius, Woolcock, Stephen,. 2002. *Navigating by the stars: Norway, the European Economic Area and the European Union*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Europäische Kommission. 2001. „COM (2001) 370 WEISSBUCH Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft „,
- European Commission. 2003a. „COM(2003) 317 final. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament on a Comprehensive EU Policy against Corruption“. Brussels.
- . 2003b. „SEC (2003) 815. Report on the implementation of the Council conclusions on intensified co-operation on the management of migraton flows with third countries of 18 November 2002.“ Brussels.
- . 2004. „SEC (2004) 542, First annual report to the Council and the European Parliament on the implementation of the AGIS programme, Year 2003.“ edited by Commission Staff Working Paper.
- . 2005a. „COM (2005)45. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Drugs Action Plan (2005-2008).“
- . 2005b. „COM (2005)621, COMMUNICATION. Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court.“
- . 2005c. „COM (2005) 491 final. A Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice.“ Brussels.
- . 2005d. „SEC (2005) 1764, Second annual report to the European Parliament and the Council on the implementation of the AGIS programme, Year 2004.“
- European Free Trade Association. 2002. „The European Economic Area: Decision shaping and Participation in Committees.“ *EFTA Bulletin* .
- . 2005. „Policy Shaping in the EEA.“ edited by EEA Training Seminar. Brussels.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. 2004. „Reitox Academy: Turkish NFP hosts drug information seminar.“ in *Drugnet Europe, Number 48*, Lisbon.
- Europol. 2004. „Europol's External Relations 9670/04.“
- Grabbe, Heather. 2005. *The Eu's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe* New York: Palgrave Macmillan.

- Grolimund, Nina, Vahl, Marius., 2006. Integration without Membership – Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union: CEPS.
- Guild, Elspeth. 2005. „What is a Neighbour? Examining the EU Neighbourhood Policy from the Perspective of Movement of Persons.“ European Council on Refugees and Exiles.
- Gutzwiller, Susanne. 2006. „Komitologie und Gemischte Ausschüsse im Rahmen der Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin.“ Pp. 245-266 in *Bilaterale Abkommen II Schweiz-EU und andere neue Abkommen/Accords bilatéraux II Suisse-UE et autres accords récents* edited by Daniel Felder, Kaddous, Christine., Bruxelles, Basel: Bruylant, Helbing-Lichtenhahn.
- Haas, Ernst B. 1976. „Turbulent fields and the theory of regional integration.“ *International Organization* 30: 173-212.
- Honegger, Edith. 2004. Die Gemischten Ausschüsse in den Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG. Lausanne: IDHEAP.
- Kelley, J. 2004. *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton: Princeton University Press.
- Kohler-Koch, Beate, and Rainer Eising, eds. 1999. *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 2005. „Mitteilung der Kommission: Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft.“
- Koutalakis, Charalampos 2005. „Smoothing Enlargement through New Modes of Governance? Conceptualizing the Role of Independent Regulatory Agencies and Non-Hierarchical Steering in Pre-Accession Negotiations.“ edited by Newgov Integrated Project First Project Deliverable.
- Lavenex, Sandra. 2004. „EU External Governance in 'Wider Europe'.“ *Journal of European Public Policy* 11: pp. 688-708.
- . 2006. „Switzerland. Between Intergovernmental Co-operation and Schengen Association, in *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, edited by Marina Caparini and Otwin Marenin, Münster: Lit-Verlag.
- Lavenex, Sandra und Stulberg, Alan, 2007. „The ENP and Energy and Environmental Security: From Governing to Securing the Commons.“ in *Managing Interdependence in the Wider Europe*, edited by Michael Baun, Smith, Michael E., Weber, Katja (eds.). Manchester: Manchester University Press.
- Lavenex, Sandra, Wallace, William., 2005. „Justice and Home Affairs: 'Towards a European Public Order?’, Pp. 457-480 in *Policy-Making in the European Union*, edited by Helen Wallace, Wallace, William, Pollack, Mark. Oxford: Oxford University Press.
- Lindberg, Leon N. 1971. „Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement.“ Pp. 45-127 in *Regional Integration. Theory and Research*, edited by Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lutterbeck, Derek. 2006. „Policing Migration in the Mediterranean.“ *Mediterranean Politics* 11: 59-82.
- Maresceau, Marc. 2003. „Pre-Accession.“ in *The Enlargement of the European Union*, edited by Marise Cremona. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, George. 2004. „Single European Sky.“ in *Aviation Today*.
- Monar, Jörg. 2000. „Justice and Home Affairs in a Wider Europe: the dynamics of inclusion and exclusion.“ Leicester.
- Müller-Jentsch, Daniel. 2002. „Transport Policies for the Euro-Mediterranean Free-Trade Area.“ in *World Bank paper No. 527*, edited by World Bank. Washington, D.C.: The World Bank.

- Pieth, Mark. 2004. „Der Beitrag der UN Konvention zur Bekämpfung der transnationalen Korruption.“ in *Les traités internationaux contre la corruption, l'ONU, l'OCDE, le Conseil de l'europe et la Suisse*, edited by Tiziano Balmelli, Jaggy, Bernard. Lausanne, Bern, Lugano: Editions Interuniversitaires Suisses.
- Polakiewicz, Jörg. 2004. „Law Enforcement in a Broader Europe: The Council of Europe's Strategy Intervention.“ in *Justice and Home Affairs in the EU – Liberty and Security Issues after Enlargement*, edited by Joana Apap. Abingdon: Marston.
- Presidency of the Dublin Group. 2006. „Review of guidelines for cooperation in the Dublin Group.“ edited by Council of the European Union.
- Rijken, Conny. 2001. „Legal and Technical Aspects of Co-operation between Europol, Third States, and Interpol.“ in *The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony*, edited by V. Kronenberger. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Rychen, Cédric. 2004. „L'Union européenne face à la corruption: Quelles politiques de l'UE en matière de lutte contre la corruption et quelle efficacité?“ in *IUEG*. Genève: Université de Genève.
- Schimmelfennig, Frank. 2005. „Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe.“ *International Organization* 59: 827-860.
- Schmitter, Philippe C. 2004. „Neo-Neofunctionalism.“ Pp. 45-74 in *European Integration Theory*, edited by Antje Wiener and Thomas Diez. Oxford: Oxford University Press.
- Slaughter, Anne-Marie. 2004. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Smith, Michael. 1996. „The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order.“ *Journal of Common Market Studies* 34.
- Vahl, Marius. 2005. „Models for the European Neighbourhood Policy – The European Economic Area and the Northern Dimension.“ in *CEPS Working Document 218*, edited by CEPS. Brussels.
- Wallace, Helen 2000. „The Policy Process. A moving Pendulum.“ Pp. 39-64 in *Policy-Making in the European Union*, edited by Helen Wallace, Wallace, William. Oxford: Oxford University Press.
- Wichmann, Nicole. 2006. „The participation of the Schengen Associates: Inside or Outside?“ *European Foreign Affairs Review* 11.



## Das Autonomieparadox der Schweiz in der Europäischen Integration – Eine Schlussbetrachtung

*Peter-Christian Müller-Graff*

Das Autonomieparadox der Schweiz in der europäischen Integration hat sich im Gang dieser Tagung in vielfacher Weise erschlossen. Paradoxa sind eine Denkfigur der stoischen Philosophie. Es handelt sich um Sätze, „die, besonders für Uneingeweihte, durch ihre seltsame Fassung auffallend und sogar dem gesunden Sinn widerstreitend erscheinen, bei näherem Eingehen aber sich als wahr und wohlbegründet zeigen“<sup>1</sup>. Bezogen auf die Rolle der Schweiz in der europäischen Integration hat dieses Paradox erstmals vor zwanzig Jahren Altstaatssekretär *Peter Blankart* mit den Worten formuliert: „Wir können den Beitritt nur vermeiden, falls wir beitriffähig bleiben“<sup>2</sup>.

I. Damit ist, in andere Worte gekleidet, gesagt, dass die Schweiz gegenüber der EG/EU autonom im Sinne einer Nicht-Mitgliedschaft bleiben kann, wenn sie mitgliedschaftsfähig bleibt, mithin politisch, ökonomisch und rechtlich sich auf der Höhe der jeweiligen Mitgliedschaftsvoraussetzungen bewegt, soweit nicht wesentliche nationale Interessen beeinträchtigt werden. Dies ist Ausdruck eines historisch epochalen Prozesses, den *Daniel Thürer* als vielfältige Integration der Schweiz in übergreifende Regelungszusammenhänge umschrieben und mit dem Postulat versehen hat, zu lernen, „die eigene Ordnung vermehrt als Teil eines grösseren Ganzen zu interpretieren und fortzugestalten“<sup>3</sup>. Ein derartiges Verständnis erfordert keine Aufgabe der von *Thomas Cottier* profilierten Identitätscharakteristika<sup>4</sup> der Schweiz<sup>5</sup>.

*Rechtlich* entspricht diesem Paradox zum einen die behutsame Annäherung der Schweiz an den Acquis der EG durch das Modell der partiellen Bilateralen, die nach *Christine Kaddous* der Schweiz „un degré d'autonomie supérieure à celui qu'elle aurait pu obtenir dans le cadre de l'EEE“ gewähren<sup>6</sup>. Zum anderen entspricht ihm

1 So Stichwort Paradoxa in Meyers Konversationslexikon, 6. Aufl., 1906, Band 15, S. 416.

2 *Franz Blankart*, Vortrag gehalten anlässlich der 40-Jahres-Feier der Hertensteiner Konferenz, Luzern, 13.12.1986, S. 1 (Typoskript); ähnlich *Jean Nicolas Druey*: „Lasst uns annehmen, dann wird man uns nicht einnehmen“ (SZW 1998, 322).

3 *Daniel Thürer*, Perspektive Schweiz. Übergreifendes Verfassungsdenken als Herausforderung, 1998, S. 208 (Wiederveröffentlichung eines Beitrags aus dem Jahre 1992).

4 Vgl. Beitrag von *Thomas Cottier* in diesem Band.

5 *Daniel Thürer*, a.a.O. (Fn. 3), S. 210.

6 *Christine Kaddous*, La place des Accords bilatéraux II dans l'ordre juridique de l'Union européenne, in: *Christine Kaddous/Monique Jametti Greiner* (éd./Hrsg.), Accords bilatéraux II

der oft beschriebene so genannte autonome Nach-, Mit- und Vorvollzug<sup>7</sup>, der insbesondere die Unternehmen mit Inlandssitz durch die nationale Rechtsordnung in die Anforderungen des Binnenmarktrechts eintrainiert. *Heinrich Koller*, Direktor des Bundesamtes für Justiz, hat jüngst in der Zeitschrift „Gemeinschaftsprivatrecht“ berichtet, dass die Schweiz seit fünfzehn Jahren beim Erlass neuer Gesetze bzw. bei der Revision bestehender Gesetze prüft, wie sich die Vorschläge zum Gemeinschaftsrecht verhalten<sup>8</sup>. Und er konkretisiert dies dahingehend, dass vom Gemeinschaftsrecht grundsätzlich nicht ohne überzeugende Begründung abgewichen werden soll, allerdings nicht ohne hinzuzufügen, dass in dem Maße, in dem der Beitritt in den Hintergrund tritt, dieser Grundsatz nicht nachvollziehbaren individuellen Maßstäben der „gerechtfertigten Abweichung“ weicht<sup>9</sup>.

*Ökonomisch* entspricht diesem Paradox die Entwicklung eines Grades von Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen mit Inlandssitz, die es diesen ermöglicht, die Herausforderungen des binnenmarktlichen Wettbewerbs zu bestehen. Es sind Herausforderungen, die für den Warenmarkt bereits mit der Verwirklichung des Freihandelsabkommens in der Gesamtbreite dessen Anwendungsbereichs aufgetreten sind<sup>10</sup> und insbesondere durch die Spezialisierung in Premiumsegmenten gemeistert wurden. Demgegenüber ergibt sich ein differenziertes Bild im Bereich des Freiverkehrs der Dienstleistungen (namentlich Banken und Versicherungen), der wirtschaftlich tätigen Personen in Gestalt von Unternehmen, Selbständigen und Arbeitnehmern sowie des Kapitals.

*Politisch* entspricht diesem Paradox eine Position, die sich die politische Selbständigkeit dadurch erhält, dass die Themen der Union aufgenommen werden, um dadurch die Dialogfähigkeit zu erhalten und selektive Abkommen abzuschließen, ohne eine Vollmitgliedschaft einzugehen. In diesem Sinne haben *René Schwok* und *Stéphane Bloetzer* die zweiten Bilateralen Abkommen als einen neuen Annäherungsschritt interpretiert, um der Union nicht beitreten zu müssen<sup>11</sup>.

Suisse-UE et autres Accords récents – Bilaterale Abkommen II Schweiz-EU und andere neue Abkommen, 2006, S. 63, 92; als gründliche Analyse der Ablehnung des EWR-Abkommens in der Schweiz vgl. *Daniel Thürer*, Das schweizerische Nein zum Europäischen Wirtschaftsraum: Versuch einer „konstruktiven“ Interpretation, in: *Daniel Thürer*, a.a.O. (Fn. 3), S. 211 ff. (Wiederveröffentlichung eines Beitrags aus dem Jahre 1993).

7 Vgl. z.B. *Peter Forstmoser*, Der autonome Nach-, Mit- und Vorvollzug europäischen Rechts: das Beispiel der Anlagefondsgesetzgebung, in: *Der Einfluss des europäischen Rechts auf die Schweiz*. Festschrift für Roger Zäch (hrsg. von Peter Forstmoser, Hans Caspar von der Crone/Rolf H. Weber/Dieter Zobl), 1999, S. 523 ff.; vgl. auch *Wolfgang Wiegand*, Zur Anwendung von autonom nachvollzogenem EU-Privatrecht, ebda., S. 171 ff.

8 *Heinrich Koller*, GPR 2006, S. 1.

9 Ebda.

10 Grundlage: Freihandelsabkommen EWG-Schweiz von 1972.

11 *René Schwok/Stéphane Bloetzer*, Die zweiten Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union – Ein neuer Annäherungsschritt, um der Union nicht beitreten zu müssen? (Typoskript) 2005, S. 1, 14.

II. Freilich hat dieses wie jedes Paradox zwei Seiten und damit eine offensichtliche Kehrseite. Es besagt im Kern, dass der Erhalt der politischen, ökonomischen und rechtlichen Selbstentscheidungsmacht im nachbarlichen Rundumfeld<sup>12</sup> eines supranational integrierten Systems voraussetzt, den Spielraum der eigenen Gestaltungsentscheidungen selbst einzuschränken, um auf der aus selbständiger Einschätzung als sinnfällig beurteilten Höhe der Entwicklung zu bleiben und/oder auf sie stimmig zu den Eigeninteressen zu reagieren.

Um den Beitritt mit den Anforderungen der Supranationalität zu vermeiden, wird eine *Politik* erforderlich, Selbstverpflichtungen einseitig oder bilateral in denjenigen Bereichen einzugehen, in denen ein Abseitsstehen zur Isolierung in Europa führen würde.

Um der verpflichtenden Beteiligung am *Binnenmarkt* ohne Abstriche im Freiverkehr der Dienstleistungen, im Freiverkehr der wirtschaftlich tätigen Personen einschließlich der Unternehmen und im Freiverkehr des Kapitals zu den Bedingungen des Binnenmarktrechts zu entgehen – z.B. den Vorstellungen der EG zur Zinsbesteuerung –, sind zur Vermeidung von wirtschaftlichen Zugangs- und Wettbewerbsnachteilen all diejenigen Bereiche wettbewerbsfähig zu öffnen, in denen keine spezifischen zwingenden wirtschafts-, währungs- oder sozialpolitischen Belange aus Schweizer Sicht auf dem Spiel stehen.

Um sich verbindliche Verpflichtungen aus dem *Gemeinschaftsrecht* – sei es aus dem Primärrecht, sei es aus dem Sekundärrecht in Gestalt von Verordnungen und Richtlinien der EG- und deren Auslegung durch die Gemeinschaftsgerichte nicht aufzupacken, ist selbständige inhaltliche Gestaltung gleichwohl stets dann zurückzustellen zugunsten der Standards europäischen Rechts – das infolge Nicht-Mitgliedschaft ohne eigene Mitwirkung – entsteht, wenn ansonsten die Wirtschaftstätigkeit inlandsansässiger Unternehmen nachhaltig beeinträchtigt würde. Dies geschieht auch ohne die flächendeckenden Verpflichtungen des EWR-Abkommens<sup>13</sup>, aber dadurch auch ohne die formelle und informelle Kommunikation zwischen EG und den Nicht-EG-Mitgliedern des EWR. Allerdings wäre deren Überlegenheit im Vergleich zu den bilateralen gemischten Ausschüssen unter dem Gesichtspunkt dichter Kommunikationsverflechtung, wie sie *Sandra Lavenex* herausgearbeitet hat<sup>14</sup>, erst noch zu prüfen.

III. Immerhin kann damit aber im Ergebnis in den als wesentlich erachteten Bereichen die Aufrechterhaltung eigener Politikziele gelingen wie etwa im Beispiel des Zinsbesteuerungsabkommens, das nicht zur Beseitigung des Bankgeheimnisses, sondern zu dessen Bestätigung führte. *Schwok* und *Bloetzer* sehen daher in den Bila-

12 Scil. mit Ausnahme von Liechtenstein, das allerdings Mitglied des EWR ist.

13 Vgl. dazu umfassend Olivier Jacot-Guillarmod (éd), *Accord EEE – EWR-Abkommen – EEA Agreement*, 1992; vgl. auch Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (eds.), *The European Economic Area*, 1997; zu den Gründen der Ablehnung des Abkommens in der Schweiz vgl. *Daniel Thürer*, a.a.O. (Fn.6).

14 Vgl. im Beitrag von *Sandra Lavenex* in diesem Band.

teralen ein maßgeschneidertes Kleid der Schweiz in Europa, da sie ihr erlaubten, die ihr am Herzen liegenden politischen und wirtschaftlichen Eigenarten zu behalten: u.a. die Bewahrung des Franken, des Bankgeheimnisses, der tiefen indirekten Besteuerung, der Agrarprotektion, bestimmter Kartelle in der Binnenwirtschaft, aber auch der Normsetzung im Wege direkter Demokratie<sup>15</sup>.

Der Preis für die Sicherung dieser Autonomie (und der grundsätzlichen Beitragsfreiheit) ist freilich nicht nur die rasche Veraltung des maßgeschneiderten Kleides und das daraus erwachsende laufende Bedürfnis nach neuer Konfektion. Der Preis ist auch der Verzicht auf die Mitwirkung in denjenigen Bereichen, die zwar autonom, aber doch durch faktische Anpassung nachvollzogen werden. *Astrid Epiney* kommt in ihrer Bewertung der Bilateralen denn auch bündig zu dem Ergebnis, dass in Bezug auf die Rechtsetzung nicht zu verkennen sei, dass die Schweiz im Ergebnis sachgegenständliche Teile des Gemeinschaftsrechts zu übernehmen hat und in Fällen, in denen eine Weiterentwicklung des Abkommeninhalts im Zuge der europarechtlichen Weiterentwicklung vorgesehen ist, „ein erheblicher politischer und häufig wohl auch wirtschaftlicher Druck zur Übernahme besteht, dies obwohl die Schweiz keinen Anteil an der Entscheidungsfindung in der Union hat“, so dass „in weiten Teilen der bilateralen Abkommen eine Art „Teilintegration“ in die Unionsrechtsordnung (erfolgt) ..., ohne dass dem allerdings die Vorteile eines ... Beitritts – insbesondere ... Rechtsschutz und Mitentscheidungsrechte ... gegenüberstehen.“<sup>16</sup> Aus Sicht des historisch neuartigen Gemeinschaftsmodells wirken die Bilateralen im Lichte der Grundsätze von „Rechtsgemeinschaft“ und „Solidarität“ als ein Ausfransen der Integrationsidee in Richtung klassischer völkerrechtlicher Konventionsbeliebigkeit, die im Blick auf Entwicklungsperspektiven des europäischen Zusammenwirkens gelegentlich euphemistisch als „Europa à la carte“ bezeichnet wird. Andererseits bewegt sich das bilaterale Modell jedoch im inhaltlichen Gravitationsfeld der Gemeinschafts- und Unionsentwicklung.

IV. Damit wird deutlich, dass das Paradox weiter wirkt. Aber es macht zugleich die Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen des Bilateralmodells und anderer spezifischer Optionen mit den Vor- und Nachteilen einer Vollmitgliedschaft zu einer unausweichlichen Daueraufgabe.

15 Ebda.; zum Topos der direkten Demokratie vgl. *Thomas Cottier*, in diesem Band, und *Daniel Thürer*, a.a.O. (Fn. 3), S. 186 ff.

16 *Astrid Epiney*, Zu den „bilateralen“ Verträgen der EG bzw. ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz, GPR 2006, S. 2 ff.

## Autorenverzeichnis

Prof. Dr. *Breuss*, Fritz, Wirtschaftsuniversität Wien  
Prof. Dr. *Calliess*, Christian, LL.M.Eur, Universität Göttingen  
Prof. Dr. *Cottier*, Thomas, Universität Bern  
Prof. Dr. *Kaddous*, Christine, Universität Genf  
PD Dr. *Kux*, Stephan, Universität Zürich  
Prof. Dr. *Lavenex*, Sandra, Universität Luzern  
Dr. *Lehmkuhl*, Dirk, Universität Zürich  
Lic. iur. *Liechti*, Rachel, Universität Bern  
Nationalrätin *Markwalder Bär*, Christa, Bern  
Prof. Dr. Dr. h.c. *Müller-Graff*, Peter-Christian, Universität Heidelberg  
RA Dr. *Oesch*, Matthias, LL.M., Universität Bern  
Prof. Dr. *Schneider*, Heinrich, Universität Wien  
Prof. Dr. *Senti*, Richard, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich  
Dr. *Steppacher*, Burkhardt, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin  
Prof. Dr. *Tobler*, Christa, Universität Basel  
M.A. *Wichmann*, Nicole, Universität Luzern  
Prof. Dr. *Zäch*, Roger, Universität Zürich

