

# SCHWEIZER EUROPAPOLITIK: WOHIN FÜHRT DER BILATERALE WEG?

Der Europabericht 2010 macht deutlich, dass der Druck zur Weiterentwicklung des bilateralen Wegs in Richtung eines EWR-ähnlichen Assoziierungsmodells zunimmt. Auch als Nichtmitglied kann sich die Schweiz der dynamischen Rechtsentwicklung in der EU immer weniger entziehen. Die Grundsatzfrage, wie die Schweiz ihre Beziehungen zur EU ausgestalten soll, gewinnt wieder an Bedeutung. Dabei gilt es, die Europadiskussion künftig vermehrt auch unter dem Blickwinkel der Positionierung und Interessenwahrung der Schweiz auf globaler Ebene zu führen.



Bundespräsidentin Leuthard mit EU-Ratspräsident Van Rompuy in Brüssel, 19. Juli 2010

Die EU-Debatte in der Schweiz hat sich verändert. Nach dem Abschluss der Bilateralen I und II standen lange taktische Fragen der Umsetzung, Konsolidierung und Erweiterung der Politik der sektoriellen Kooperation mit der EU im Zentrum der Diskussionen. Der bilaterale Weg erwies sich als innenpolitisch mehrheitsfähig und im Interesse der Schweizer Wirtschaft. Seit einiger Zeit sind jedoch von verschiedener Seite Bemühungen erkennbar, eine europapolitische Strategiediskussion anzustossen. Die aussenpolitische Grundsatzfrage, wie die Schweiz ihre Beziehungen zur EU ausgestalten soll, hat wieder an Aufmerksamkeit gewonnen.

Seinen Anfang nahm der Wandel der Europadebatte damit, dass der Bundesrat im Aussenpolitischen Bericht 2009 auf wachsende Schwierigkeiten des Bilateralismus hinwies und die EU-Frage als «brisanter denn je» bezeichnete. Ausgehend vom Ar-

gument, wonach der bilaterale Weg nicht zu einer de-facto-Mitgliedschaft ohne Stimmrecht führen dürfe, stellte der Bundesrat einen Bericht zu den verschiedenen europapolitischen Optionen in Aussicht, wie das auch im von 101 Nationalräten unterzeichneten Postulat Markwalder gefordert wurde. In der Folge legten verschiedene Akteure ihre europapolitische Sicht dar, wobei insbesondere die Kritik von Avenir Suisse am Bilateralismus grosse Resonanz auslöste.

In seinem Europabericht vom September 2010 kommt der Bundesrat zwar zum Schluss, dass der bilaterale Weg gegenwärtig das am besten geeignete Instrument zur Wahrung der schweizerischen Interessen bleibt. Zugleich thematisiert er aber ausführlich die wachsenden Herausforderungen des Bilateralismus. Die Analyse und die daraus abgeleiteten kurz- und mittelfristigen Prioritäten der Schweizer Europapolitik lassen erkennen, dass der Druck

zur Weiterentwicklung des bilateralen Wegs in Richtung eines Assoziierungsmodells mit EWR-ähnlichen Merkmalen zunimmt. Die diesbezüglichen Gespräche der Schweiz mit der EU sind von entsprechend hoher europapolitischer Brisanz.

Zwar haben die Mehrheit der Schweizer Parteien und die Wirtschaft heute kein Interesse an einer Europadebatte analog zu den 1990er Jahren. Auf absehbare Zeit wird die Europafrage auch aufgrund der Schwierigkeiten der EU in der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise kaum mit derselben Intensität und Dringlichkeit wie einst diskutiert werden. Der europapolitische Handlungsdruck dürfte aber zunehmen.

## Bilateralismus und EU-Dynamik

Der Europabericht 2010 zeigt, dass zwei Charakteristika des Bilateralismus, die den schweizerischen Bedürfnissen besonders entsprechen, zunehmend in Frage gestellt werden. Erstens zeichnet sich ab, dass die bilateralen Verträge immer mehr in den Sog der dynamischen Rechtsentwicklung in der EU geraten, obwohl die meisten von ihnen als statische zwischenstaatliche Abkommen konzipiert wurden. Damit droht ein wachsender Souveränitätsverlust der Schweiz.

Im Dezember 2008 hielt der EU-Rat in Bezug auf die Schweiz fest, dass «die Teilnahme am Binnenmarkt eine einheitliche und gleichzeitige Anwendung und Auslegung des sich ständig weiter entwickelnden gemeinschaftlichen Besitzstands erfordert». Seither hat die EU in mehreren Verhand-

lungen zu neuen bilateralen Abkommen Vertragsbestimmungen vorgeschlagen, die eine automatische Sistierung der jeweiligen Abkommen für den Fall vorsehen, dass die Schweiz neues EU-Recht nicht übernimmt. Die Forderung der EU nach einer Übernahme des jeweils relevanten EU-Acquis und dessen Weiterentwicklung bezieht sich aber auch auf die bereits bestehenden Abkommen. Damit kann nach Ansicht der EU der Grundsatz der Gleichwertigkeit von Schweizer Recht und EU-Recht keine Grundlage des Bilateralismus mehr sein. Sonderlösungen, die von Binnenmarktvorschriften abweichen, stossen in Brüssel zunehmend auf Widerstand.

Zweitens lassen sich die bilateralen Abkommen mit der EU immer weniger sektoriell eingrenzen. So will die EU etwa in die Verhandlungen über ein Agrarfreihandelsabkommen auch die Frage der Konsumentenrechte einbeziehen. Diese gehen in der Schweiz weniger weit als in der EU, was in Brüssel bisweilen als unfairer wirtschaftlicher Standortvorteil gesehen wird. Ein anderes Beispiel betrifft den Strombereich, wo die EU auch Aspekte des EU-Umweltrechts verhandeln will. Neben einer weiten Definition des für Verhandlungen jeweils relevanten Besitzstands des EU-Rechts betont die EU zudem den Grundsatz des Parallelismus, gemäss welchem sie das Zustandekommen neuer Abkommen vom Entgegenkommen der Schweiz etwa in der Frage der kantonalen Unternehmensbesteuerung abhängig macht. Der Handlungsspielraum der Schweiz für eigene Politiken verringert sich damit beträchtlich.

Das immer dichtere Beziehungsnetz mit der EU und der sich intensivierende Gesetzgebungsprozess in Brüssel üben zudem in wachsendem Masse einen Reformdruck auf die politischen Institutionen der Schweiz aus. Da der Spielraum zur Nichtübernahme von EU-Recht künftig kleiner werden dürfte, hat die Schweiz ein eminentes Interesse daran, möglichst frühzeitig mit einer verwaltungsinternen und innenpolitisch konsolidierten Position auf die EU-Beratungen einzuwirken. Gleichzeitig sieht sie sich nach der Beschlussfassung mit kurzen Fristen zur Übernahme von EU-Recht in Schweizer Recht konfrontiert, was ihre Referendumsdemokratie vor zunehmende Herausforderungen stellt. Vor diesem Hintergrund plädiert der Bundesrat im Europabericht für vertiefte Überlegungen zu Anpassungen der Arbeitsmethoden von Exekutive und Legislative und zu einer besseren Einbindung der Kantone in die Europapolitik an.







## Die Strategie des Bundesrats

Trotz der wachsenden Herausforderungen des Bilateralismus sieht sich der Bundesrat derzeit nicht zu einem Strategiewechsel veranlasst. Angesichts der gegenwärtigen innenpolitischen Rahmenbedingungen und der aktuellen wirtschaftlichen Situation Europas ist diese Haltung durchaus nachvollziehbar. Abrupte Kurswechsel sind im politischen System der Schweiz nicht zielführend. Gemäss Europabericht zielt der Bundesrat deshalb vorerst darauf ab, mit vier Massnahmen den bilateralen Weg abzusichern und weiterzuentwickeln.

Erstens will er in exploratorischen Gesprächen im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit der EU die zentrale Fragen der Übernahme von EU-Rechtsentwicklungen, der Marktüberwachung und der Rechtsprechung klären. Dabei zeigt er sich grundsätzlich zur Übernahme des relevanten EU-Rechts bereit. Im Unterschied zu der von der EU geforderten Lösung einer automatischen Sistierung eines Rechtsbereichs im Falle einer Nichtübernahme von EU-Recht analog zum EWR fordert er aber, dass die EU nur zu verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen berechtigt ist, die das Gleichgewicht des Abkommens aufrechterhalten und von einem Schiedsgericht überprüft werden können. Die Schwelle für eine Sistierung wäre damit wesentlich höher. Auch will der Bundesrat nicht auf die EU-Forderung nach alleiniger Rechtsauslegung und Streitbeilegung durch den EU-Gerichtshof eingehen. Zudem fordert er als Gegenleistung für die Verpflichtung, EU-Recht zu übernehmen, eine Teilnahme der Schweiz an der Entscheidungsfindung (*decision shaping*) in denjenigen Rechtsetzungsbereichen, die von den bilateralen Abkommen betroffen sind. Diesbezüglich strebt er eine Lösung an, die über den EWR-Ansatz hinausgeht. So soll die Schweiz nicht nur in den für die Weiterentwicklung des jeweiligen Besitzstands zuständigen Ausschüssen und Expertengruppen mitarbeiten können, sondern auch in den entsprechenden Ratsarbeitsgruppen, wie das im Schengen-Bereich bereits der Fall ist.

Zweitens will der Bundesrat in der Arbeitsgruppe mit der EU die Frage einer horizontalen institutionellen Lösung für alle Abkommen im Sinne eines Rahmenabkommens diskutieren. Die Zweckmässigkeit eines solchen Abkommens dürfte aus Schweizer Sicht davon abhängen, inwieweit die Schweiz ihre Position bezüglich der Übernahme von EU-Rechtsentwicklungen durchsetzen kann.

## Wichtige Dokumente

- ▮ [Europabericht 2010](#) 
- ▮ [Postulat Markwalder 10.6.09](#) 
- ▮ [Studie economiesuisse 18.5.10](#) 
- ▮ [Standortbestimmung Kantone 25.6.10](#) 
- ▮ [Publikation Avenir Suisse 15.7.10](#) 
- ▮ [Schlussfolgerungen EU-Rat 8.12.08](#) 

Selbst ohne Rahmenabkommen liegt es im Interesse der Schweiz, zumindest einen politischen Dialog mit der EU zu institutionalisieren. Dass die Schweiz weltweit mit zahlreichen Staaten, nicht aber mit der EU regelmässig politische Gespräche führt, und dass die EU ihrerseits mit sämtlichen Handelspartnern mit Ausnahme der Schweiz einen politischen Dialog pflegt, stellt eine doppelte Anomalie dar.

Drittens deutet der Bundesrat im Europabericht an, dass für eine effektive Interessenwahrung der Schweiz künftig nicht nur institutionelle Reformen und beschleunigte Verfahren, sondern auch ein Ausbau der personellen Ressourcen in der Bundesverwaltung und den Parlamentsdiensten zu prüfen sind. Schliesslich weist er viertens darauf hin, dass die Wahrnehmung der Schweiz als solidarische Partnerin der EU eine wichtige Voraussetzung für die Sicherung des bilateralen Wegs ist. Beiträge der Schweiz an die EU-Friedensförderung und an den Abbau der wirtschaftlichen Ungleichheiten in der erweiterten EU sind in diesem Kontext von einer nicht zu unterschätzenden Bedeutung.

## Wie weiter?

In Bezug auf die Erfolgsaussichten der Strategie des Bundesrats drängen sich zwei Feststellungen auf. Einerseits haben Schweizer Unterhändler in Verhandlungen mit der EU in den vergangenen Jahren mehrfach gute Ergebnisse für die Schweiz erzielen können. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass die Schweiz auch in der Schlüsselfrage der künftigen Ausgestaltung der Übernahme von EU-Recht eine günstige Lösung aushandeln kann.

Andererseits ist die Ausgangslage für die Schweiz diesmal weit schwieriger. In der erweiterten EU sind insbesondere neue Mitgliedstaaten tendenziell skeptisch gegenüber Sonderlösungen mit der Schweiz, da sie im Zuge des EU-Beitritts den gesamten *Acquis communautaire* übernehmen mussten. Auch der Lissabonner Vertrag bringt eine verminderte Bereitschaft der EU zu Sonderlösungen mit sich. Eine besondere Herausforderung in diesem

Zusammenhang ist die neue Zuständigkeit des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Genehmigung internationaler Übereinkünfte der EU. Bisher stand das Parlament als integrationsorientierte Institution Ausnahmeregelungen für Drittstaaten weitgehend negativ gegenüber.

Grundsätzlich sind verschiedene Verhandlungslösungen bezüglich der künftigen Ausgestaltung des bilateralen Wegs denkbar. Geht die Schweiz auf die Forderungen der EU ein, so würde die institutionelle Lösung des Bilateralismus stark einem bilateralen EWR-Ansatz ähneln. Im Unterschied zum EWR müsste sich die Schweiz aber nach wie vor nicht am gesamten Binnenmarkt beteiligen. Auch müsste sie ihre Position nicht mit anderen EWR-Mitgliedern abgleichen. Akzeptiert die EU hingegen das vom Bundesrat vorgeschlagene Modell, so hätte die Schweiz die zusätzlichen Vorteile eines geringeren Sistierungsrisikos bei Nichtübernahme von EU-Recht und einer grösseren Mitsprache als dies beim EWR der Fall wäre. Denkbar wäre auch eine Kompromisslösung, die von beiden Ansätzen gewisse Elemente übernimmt. Alle diese Formen einer bilateralen Assoziation mit der EU liegen mehr oder weniger nah beim EWR-Ansatz.

Können sich die EU und die Schweiz nicht auf eine Pauschallösung einigen, dürfte die EU ihre Forderungen betreffend Rechtsübernahme zumindest bei neuen bilateralen Abkommen geltend machen. Gleichzeitig dürfte sie den Druck zur Dynamisierung auch der bestehenden Abkommen aufrechterhalten. Ob die EU trotz gegenteiliger Rhetorik für eine solche am Status quo orientierte Struktur von dynamischen und nicht-dynamischen Abkommen Hand bieten würde, bleibt fraglich. Zweifelsohne wäre damit aus Schweizer Sicht aber eine geringere Annäherung an den EWR-Ansatz verbunden als bei einer pauschalen bilateralen Assoziierung. Die aussenpolitische Tragfähigkeit des Bilateralismus wäre in diesem Fall jedoch zunehmend ungewiss.

### Europafrage im globalen Kontext

Im Vergleich zum Status quo oder den verschiedenen möglichen Formen einer bilateralen Assoziation würde ein EWR-Beitritt kaum gewichtige Vorteile für die Schweiz bieten. Von den im Europabericht dargelegten europapolitischen Optionen kommen für die Schweiz deshalb grundsätzlich nur noch der – möglicherweise dynamisierte – Bilateralismus und der EU-Beitritt in Frage. Auch wenn der bilaterale Weg heute innenpolitisch stark verankert ist

und von der Wirtschaft unterstützt wird, darf der EU-Beitritt als längerfristige Option angesichts der wachsenden Herausforderungen des Bilateralismus nicht tabuisiert werden. In diesem Zusammenhang findet sich im Europabericht eine hilfreiche Analyse der Rückwirkungen eines EU-Beitritts auf verschiedene als Schlüsselthemen identifizierte Bereiche wie die institutionellen Aspekte, die Schweizer Wirtschafts- und Währungspolitik, den Steuerstreit oder die Kosten.

So könnte die Schweiz als EU-Mitglied über alle neuen Rechtsnormen der EU gleichberechtigt mitentscheiden. Generell dürften sich die Einflussmöglichkeiten der Schweiz und der Informationszugang gemäss Einschätzung des Bundesrats stark verbessern. Schweizer Unternehmen hätten vollumfänglichen Zugang zum Binnenmarkt. Allerdings wäre bei einem EU-Beitritt der Reformdruck auf die politischen Institutionen beträchtlich. Auch würde der Handlungsspielraum für eine eigenständige Aussen-, Aussenhandels-, Konjunktur-, Arbeitsmarkt-, Struktur- und Wachstumspolitik stark eingeschränkt. Zudem müsste die Mehrwertsteuer angehoben und das Steuersystem der Schweiz teilweise umgebaut werden. Ob die EU der Schweiz Ausnahmeklauseln im Sinne einer Nichtteilnahme an der Währungsunion und am automatischen Informationsaustausch bei der Zinsbesteuerung zugestehen würde, müssten entsprechende Verhandlungen zeigen. Unbestritten ist, dass ein EU-Beitritt für die Schweiz eine noch grössere Hürde darstellen würde als das bei vielen anderen Staaten der Fall war.

Was im Europabericht mit Blick auf eine sachgerechte Strategiedebatte zu kurz kommt, ist eine Bewertung der Europafrage im grösseren aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Kontext. Der relative Bedeutungsverlust des europäischen Kontinents und der Machtzuwachs insbesondere Asiens werfen die Frage auf, wie die Schweiz künftig ihre Interessen jenseits des EU-Raums am effektivsten wahren kann. Seit 2005 verfolgt der Bundesrat eine Strategie der globalen Diversifizierung der Aussen- und Aussenhandelspolitik. Diese beinhaltet insbesondere den Ausbau der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den Schwellenmächten und den Abschluss von Freihandelsabkommen mit zahlreichen

aussereuropäischen Staaten. Damit verbunden ist eine Verlagerung der Ressourcen der Schweizer Diplomatie weg von Europa.

Eine Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen dieses Ansatzes im Vergleich zur Option der Interessenwahrung als Teil des EU-Verbunds sollte in künftigen europa- und aussenpolitischen Standortbestimmungen nicht fehlen. Klar scheint, dass ein Festhalten am Bilateralismus einen signifikanten Ausbau der diplomatischen Mittel notwendig machen wird, will die Schweiz ihre Interessen künftig sowohl gegenüber der EU als auch auf globaler Ebene wirksam vertreten.

Der schleichende Einflussverlust, den die Schweiz als EU-Nichtmitglied auf multilateraler Ebene erfährt, ist ebenfalls verstärkt zu thematisieren. Da die EU ihren Zuständigkeitsbereich ständig ausdehnt, haben anderen Organisationen wie die OSZE, der Europarat und die Europäische Weltraumorganisation an Bedeutung eingebüsst. Gleichzeitig ist die EU bemüht, in diesen und anderen Organisationen wie der UNO vermehrt mit einer Stimme zu sprechen, was die Gestaltungsmöglichkeiten anderer Mitgliedstaaten beeinträchtigt. In der WTO wiederum handeln die grossen Handelsblöcke die Lösungen zunehmend unter sich aus, was die traditionelle Rolle der Schweiz als einflussnehmende Vermittlerin schwächt. Schliesslich zeichnet sich auch im multilateralen Kontext ab, dass sich die globalen Machtverschiebungen auf eine effektive Interessenwahrung der Schweiz negativ auswirken. Die Nichtberücksichtigung der Schweiz im G-20-Rahmen und die – bisher hinter vorgehaltener Hand geführte – Debatte um den Schweizer Sitz im IWF-Exekutivdirektorium sind diesbezügliche Beispiele.

Solche aussenpolitische und aussenwirtschaftliche Aspekte mögen weniger handfest sein als die traditionellen wirtschaftlichen und staatspolitischen Kernthemen der Schweizer Europadebatte. Im Zuge der Globalisierung hat ihre Bedeutung aber stark zugenommen. Ein allzu einseitiger Fokus auf die wirtschaftliche Interessenwahrung gegenüber der EU wird der Europafrage heute nicht mehr gerecht.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und Mailingliste:  
www.ssn.ethz.ch