

## Die Schweiz

STEPHAN KUX

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind geprägt durch die andauernden Verhandlungen über den Abschluß von sektoriellen Verträgen zur Ergänzung des Freihandelsabkommens von 1972. Die sieben Dossiers betreffen den Landverkehr, die Luftfahrt, den Personenverkehr, die Forschung, das öffentliche Beschaffungswesen, die technischen Handelshemmnisse und den Agrarhandel. Nach dem Start der Verhandlungen Ende 1994 wollte man zu einem schnellen Abschluß kommen. Dieses Ziel wurde weder 1995 noch in den folgenden Jahren erreicht. Ankündigungen des „Durchbruches“ oder des „baldigen Endes“ gehören seither zum Standardrepertoire schweizerischer Bundesräte und Chefunterhändler. Vier der sieben Abkommen sind praktisch unterschriftsreif. Im Bereich des Landverkehrs (Schwerverkehrsabgaben, Schutzklausel), des freien Personenverkehrs (Sozialversicherungen) und des Luftverkehrs (Marktzugang, Kabotage) bestehen zum Teil noch erhebliche Gegensätze.<sup>1</sup> Da die EU-Mitgliedstaaten auf ein ausgewogenes Verhandlungspaket und eine enge Verknüpfung (*parallélisme approprié*) zwischen den einzelnen Abkommen beharren, ist ein Teilabschluß derzeit nicht möglich. Nach den Erfahrungen mit der EWR-Abstimmung besteht die Befürchtung, daß einzelne, für die Schweiz weniger vorteilhafte Vereinbarungen in einem Referendumskampf abgelehnt werden.

### *Kostet die Schweiz 430, 300 oder 200 ECU?*

Gerade am Beispiel des Alpentransits werden Komplexität und Vielschichtigkeit der schweizerischen Verhandlungssituation deutlich. Ausgangspunkt bildet das Transitabkommen von 1992, welches die Schweiz verpflichtet, den freien Zugang für Lastwagen bis 28 Tonnen zu gewährleisten und die Infrastruktur auf zwei Alpenachsen auszubauen.<sup>2</sup> Der auf 2004 befristete Vertrag fordert die Parteien aber auch auf, schrittweise eine Besteuerung des Straßenverkehrs einzuführen, um den Lastern in einem ersten Schritt die Wegkosten und in einem zweiten Schritt auch die externen Kosten, insbesondere die Umweltkosten, anzulasten. In Opposition zum Transitabkommen setzte 1994 eine Volksinitiative die Verankerung eines Alpenschutzartikels in der Bundesverfassung durch. Der Bundesrat wird darin verpflichtet, den alpenquerenden Schwerverkehr bis 2005 von der Straße auf die Schiene zu verlegen. Dies will die Schweiz durch hohe Investitionen in die Bahninfrastruktur (NEAT) und die Erhebung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) sowie einer Alpentransitabgabe (ATA) erreichen.<sup>3</sup> Dafür soll das 28-Tonnen-Limit aufgehoben werden. Die Lenkungswirkung dieser Steuern hängt von der Höhe der Preise ab, die auch im Mittelpunkt der Verkehrsverhandlungen mit der EU stehen. Nachdem die Schweiz das Angebot schrittweise von

durchschnittlich rund 430 auf 200 ECU pro Fahrt reduziert hat, wurde im Januar 1998 ein Kompromiß zwischen britischer Präsidentschaft, Kommission und Bundesrat erzielt, welchen der Rat aber noch nicht ratifiziert hat.<sup>4</sup> Insbesondere Deutschland, aber auch Holland und Italien fordern weitere Konzessionen der Schweiz, deren innenpolitischer Spielraum jedoch eng begrenzt ist.<sup>5</sup>

Die Schweiz hat eine zukunftsgerichtete Verkehrsordnung ausgearbeitet, die sowohl das Prinzip der Kostenwahrheit wie die Sensitivität bestimmter Alpenstrecken berücksichtigt. Der neue, für die Zeit ab 2005 vorgesehene Ansatz ist aber innenpolitisch noch nicht ratifiziert und auf europäischer Ebene nur bedingt durchsetzbar. Denn die EU hat die Vorschläge des Grünbuches „Faire und effiziente Preise im Verkehr“<sup>6</sup> von 1995 noch nicht aufgegriffen. Im Entwurf zur Revision der Kfz-Steuer-Richtlinie wurden die Prinzipien der Kostenwahrheit und der sensitiven Strecken im Juni 1997 wieder gestrichen.<sup>7</sup> Erlaubt ist nur noch die Anrechnung der Infrastrukturkosten. Die Problematik der EU-Verkehrspolitik zeigt sich auch im Konflikt mit Österreich über die Höhe der Brenner-Maut. Als Mitgliedstaat verlangt Österreich eine Gleichstellung mit dem Nicht-Mitgliedstaat Schweiz, um Umwegfahrten über die österreichischen Alpen zu verhindern. Am Beispiel der Verkehrspolitik werden die Grenzen des schweizerischen Alleinganges deutlich. Eine neue Transitordnung ist zwar in Form eines bilateralen Vertrages denkbar, vorzuziehen wäre aber eine generelle Harmonisierung der europäischen Verkehrspolitik mit entsprechender Verankerung im Gemeinschaftsrecht. Wie der Entwurf der Kfz-Steuer-Richtlinie verdeutlicht, hat für die meisten Mitgliedstaaten die freie Mobilität im Binnenmarkt Vorrang vor Kostenwahrheit und Umweltschutz. Ein Kompromiß in der Frage des Alpentransits bildet aber die Voraussetzung sowohl für einen Durchbruch in den bilateralen Verhandlungen als auch für einen zweiten EWR-Anlauf oder die EU-Beitrittsverhandlungen. Innerhalb weniger Jahre entwickelte sich die Verkehrsfrage von einem reinen Verwaltungsthema zum hochkonfliktiven innenpolitischen Streitpunkt und zur zentralen Frage der schweizerischen Europapolitik.

### *Autonomer Nachvollzug*

Um die negativen Folgen der Nichtintegration zu kompensieren und die Wirtschaftsbeziehungen zu erleichtern, verfolgt die Schweiz eine Strategie der schrittweisen Harmonisierung durch den autonomen, unilateralen Nachvollzug von EG-Recht. Dabei hat sich ein standardisiertes Verfahren zur systematischen Prüfung der Eurokompatibilität eingebürgert. Jede Botschaft zu neuen Gesetzesvorlagen an die eidgenössischen Räte und jeder Antrag für neue Verordnungen enthält ein sogenanntes Europakapitel (Kapitel 5), in dem das Verhältnis zu bestehendem oder entstehendem europäischem Recht dargelegt wird.<sup>8</sup> Rund 85% des schweizerischen Wirtschaftsrechtes ist heute eurokompatibel. Einzelne Richtlinien werden teilweise wortwörtlich übernommen, so etwa im neuen schweizerischen Kartellrecht. Technische Anhänge und Bestimmungen von EG-Richtlinien bilden einen integralen Bestandteil schweizerischer Gesetze und Verordnungen. Dabei spielt die Schweiz gelegentlich den Musterschüler und setzt EG-Recht schon einmal vor den Mit-

gliedstaaten um, so im Fall der Entsenderichtlinie von 1997. Dieser halbautomatische Nachvollzug ist vergleichbar mit der Umsetzung von sekundärem EG-Recht durch die Mitgliedstaaten. Auch die technischen Normen, statistischen Erhebungsmethoden und die Haushaltsverfahren wurden weitgehend an die EU-Standards angepaßt. Die Konvergenzkriterien und Stabilitätsziele der WWU dienen als Referenzpunkte der Haushalts- und Steuerpolitik. Die Umstellung der schweizerischen Betriebe und Finanzinstitute auf den Euro unterscheidet sich nur unwesentlich von derjenigen Deutschlands oder Großbritanniens. Diese kontinuierliche, fast reflexartige Anpassung an den *acquis communautaire* hat tiefgreifende Auswirkungen auf das Rechtsdenken und die ordnungspolitischen Prinzipien der Schweiz. Aus politischen Gründen betont die Regierung, daß der Nachvollzug – aber auch der Abschluß der bilateralen Verträge – unterhalb des Niveaus des abgelehnten EWR erfolgt.

#### *Kooperationsansätze im Bereich der Zweiten und Dritten Säule*

Die Beziehungen Schweiz-EU sind weitgehend auf die Wirtschaftsaspekte der Ersten Säule beschränkt. Bern ist nicht in die Dialogstrukturen der GASP einbezogen. Außenpolitische Fragen kommen sporadisch während Treffen auf Botschafterebene zur Sprache. Die Schweiz beteiligt sich nicht an den seit Frühjahr 1998 von der EU verhängten Sanktionen gegen Jugoslawien, welche durch zahlreiche weitere Länder mitgetragen werden. Aus schweizerischer Sicht erfüllt diese große Staatenkoalition das Kriterium der Universalität nicht, da kein Beschluß des UNO-Sicherheitsrates vorliegt. Aus neutralitätspolitischen Überlegungen bleibt die Schweiz deshalb auch im Konfliktmanagement im Kosovo abseits. Der Beitritt der Schweiz zur „Partnerschaft für den Frieden“ Ende 1996 und die Beteiligung am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat erlaubt trotzdem eine Intensivierung des außen- und sicherheitspolitischen Dialoges mit den übrigen europäischen Staaten im Rahmen der NATO. Ein vom Bundesrat 1996 in Auftrag gegebener und im Februar 1998 veröffentlichter Bericht einer Studienkommission für strategische Fragen fordert jedoch auch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>9</sup> Aufgrund der Neutralität, des Allianzverbotes und der fehlenden gesetzlichen Grundlagen sind einer aktiveren Beteiligung der Schweiz an einem europäischen Konfliktmanagement allerdings enge Grenzen gesetzt.

Größer noch ist das Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben wiederholt die Rolle der Schweiz als Drehscheibe bei Vergehen gegen Gemeinschaftsinteressen, insbesondere beim Zigarettschmuggel, kritisiert. 1997 wurde in Ergänzung des Freihandelsvertrages ein Abkommen über die verbesserte Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Zollvergehen vereinbart. Neben der Vereinfachung der Amtshilfe sind darin auch gemeinsame Ermittlungen vorgesehen.<sup>10</sup> Nach dem Beitritt Italiens und Österreichs zum Schengener Übereinkommen 1997 ist die Schweiz nun vollständig von Schengener Grenzen umgeben. Unmittelbare

praktische Auswirkungen auf die Grenzgänger wurden kaum festgestellt. Der Bundesrat verfolgt aber das Ziel, ähnlich wie Island und Norwegen am Schengen Prozeß beteiligt zu werden. Die Angleichung der Visapolitik und die Beteiligung am Schengener Informationssystem stehen dabei im Mittelpunkt. Nach anfänglich positiven Signalen seitens der Mitgliedstaaten macht die EU Verhandlungen über ein Parallelabkommen derzeit jedoch von der Ratifizierung der bilateralen Verträge abhängig. In der Zwischenzeit versucht die Schweiz, bilaterale Staatsverträge über die grenzüberschreitende Polizei- und Zollkooperation mit ihren Nachbarn abzuschließen.

Besonders betroffen scheint die Schweiz von dem Inkrafttreten des Dubliner Asylübereinkommens 1997. Da für die Schweiz die Erstasylregel nicht gilt, bildet das Land eine Asylinsel mitten in Europa. Die Verdoppelung der Asylgesuche in der ersten Jahreshälfte 1998 wird direkt mit dem Abseitsstehen der Schweiz in Verbindung gebracht. Auch in diesem Bereich strebt die Schweiz ein Parallelabkommen mit der EU an. Hier werden die Grenzen des bilateralen, auf den Binnenmarkt ausgerichteten Ansatzes der schweizerischen Europapolitik deutlich.

#### *EU-Beitritt, EWR II oder Alleingang?*

Ganz allmählich gewann die Frage der Integrationspolitik nach Abschluß der bilateralen Abkommen an Gewicht. Im Juni 1997 wurde eine Volksinitiative rechtsbürgerlicher Kreise deutlich abgelehnt, welche die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur EU einem obligatorischen Referendum unterstellen wollte. Durch diese Einschränkung der außenpolitischen Kompetenzen des Bundesrates sollte ein EU-Beitritt der Schweiz wesentlich erschwert werden. Noch hängt ist eine Volksinitiative „Ja zu Europa“, die verschiedene Europa-Bewegungen unmittelbar nach dem EWR-Nein im Dezember 1992 lanciert haben. Ein Verfassungsartikel soll die Regierung zur unverzüglichen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen verpflichten. Der Bundesrat hält zwar am „strategischen Ziel“ einer EU-Mitgliedschaft fest und wendet sich konsequent gegen einen Rückzug des eingefrorenen Beitrittsesuches von 1992, doch will er den innenpolitisch günstigen Zeitpunkt der Wiederaufnahme selbst bestimmen. Für Januar 1999 wird ein neuer Integrationsbericht angekündigt, welcher sich mit den politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Folgen eines EU-Beitrittes auseinandersetzt und die erforderlichen staats- und wirtschaftspolitischen Anpassungen auflistet. Ohne einen Zeitpunkt festzulegen, bereitet sich die schweizerische Regierung somit langsam auf ein Beitrittsverfahren vor.<sup>11</sup>

Nach intensiven parteiinternen Auseinandersetzungen beschloß die Christliche Volkspartei (CVP) im April 1998, den EU-Beitritt als „strategisches Ziel“ zu unterstützen.<sup>12</sup> Somit setzen sich drei der vier Bundesratsparteien für eine Mitgliedschaft ein. Allein Teile der Schweizerischen Volkspartei (SVP) bekämpfen sowohl eine Wiedererwägung eines EWR-Beitrittes als auch eine EU-Mitgliedschaft. Eine Konsolidierung zeichnet sich auch bei den pro- und anti-europäischen Organisationen ab. Die wichtigste anti-europäische Organisation ist die Aktion für eine Unabhängige und Neutrale Schweiz (AUNS) um Christoph Blocher, bereits 1992 die ent-

scheidende Kraft zur Verhinderung des EWR-Beitrittes. Hauptinstrument zur Beeinflussung der Europapolitik des Bundesrates ist die Drohung mit Initiative und Referendum. 1998 auf rund 30.000 Mitglieder angewachsen bildet die AUNS eine gewichtige Vetomacht.<sup>13</sup> 1998 haben sich die wichtigsten pro-europäischen Organisationen zur Neuen Europäischen Bewegung der Schweiz (NEBS) zusammengeschlossen. Ihre Strategie ist es, den Bundesrat durch Verfassungsinitiativen unter Handlungsdruck zu setzen. Als dritte Kraft positionierte sich 1997 der Arbeitskreis Schweiz-Europa, eine kleinere Gruppierung von Parlamentariern und Unternehmern, die den EWR-Beitritt anstreben.

Generell läßt sich eine Verlagerung der Europadiskussion in die außerparlamentarische Arena beobachten. Konflikte werden nicht mehr in den traditionellen Institutionen gelöst, sondern an der Urne entschieden. Der Bundesrat verfügt trotz großer Koalition der Regierungsparteien somit nur über einen geringen Verhandlungsspielraum. Geringe Anpassungen im Mandat der bilateralen Verhandlungen werden umgehend in der Öffentlichkeit diskutiert, kritisiert, zurückgewiesen und mit einer Referendumsdrohung belegt – eine für das schweizerische Konkordanzsystem unübliche Mobilisierung und Polarisierung. Die in der Europafrage in sich gesplattene Schweiz hat Mühe, mit einer Stimme zu sprechen.

#### *Teilintegration ohne Partizipation*

Die schweizerische Integrationspolitik vermittelt somit ein zwiespältiges Bild. Einerseits stagnieren die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU seit dem EWR-Nein von 1992. Ein Durchbruch in den bilateralen Verhandlungen scheint schwierig, der Ansatz der sektoriellen Ausweitung auf der Grundlage des Freihandelsabkommens von 1972 stößt an Grenzen. Andererseits passen sich die schweizerischen Institutionen und die Rechtsetzung zunehmend den Realitäten der europäischen Integration an. Europa bildet einen zunehmend wichtigen Referenzpunkt der schweizerischen Innenpolitik. Dieser Prozeß der Europäisierung läßt sich am besten als Summe von kleinen Anpassungsschritten verstehen. Insgesamt führt dies jedoch zu wesentlichen Veränderungen im politischen System, was dazu berechtigt, auch im Fall der Beziehungen Schweiz-EU den Begriff der Teilintegration zu verwenden, welcher eine weitergehende Anpassung impliziert als im Falle der rein intergouvernementalen Kooperation. In wesentlichen Aspekten verhält sich die Schweiz bereits wie ein Mitgliedstaat. Wichtiger Unterschied bleibt, daß die Schweiz an den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen der EU nicht oder nur am Rande beteiligt ist. Mit der anhaltenden Dynamik des europäischen Integrationsprozesses wird deutlich, daß der auf dem Freihandelsprinzip basierende Status quo in den Beziehungen Schweiz-EU nicht haltbar ist. Die Schranken der Zollunion bilden ein wichtiges Hindernis für die schweizerische Exportindustrie. Die Währungsunion dürfte tiefgreifende Auswirkungen auf den Finanzplatz Schweiz haben. Der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres und in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kommt eine wachsende Bedeutung zu. Die Schweiz hat ein Interesse, sich an der Osterweiterung, aber auch an den

regionalen Abkommen mit den AKP-Staaten, Asien und dem Mittelmeer zu beteiligen. Viele dieser Bereiche sind unteilbar und entziehen sich dem Bilateralismus und der schrittweisen Annäherung. Somit dürfte ein neuer Ansatz in der schweizerischen Integrationspolitik gefordert sein. Die derzeitigen innenpolitischen Diskussionen deuten auf einen Lernprozeß und einen Stimmungsumschwung hin. Die Heranführung der Schweiz an die EU wird aber ein langwieriger, kontroverser Prozeß sein. Neue Formen der Flexibilisierung und der abgestuften Integration dürften den EU-Beitritt der Schweiz möglicherweise erleichtern.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Integrationsbüro EDA/EVD: Die Sieben Verhandlungsgebiete, 18.2.1998. (aktualisiert unter: [www.bawi.admin.ch/europa/d/int/verhandlungen.htm](http://www.bawi.admin.ch/europa/d/int/verhandlungen.htm)).
- 2 Botschaft zum Transitabkommen zwischen der EG und der Schweiz v. 13.5.1992 (abgedruckt in Bundesblatt 92.047).
- 3 Vgl. Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung des Alpenschutzartikels (Art. 36sexies Abs. 1 und 2 BV) und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über eine Abgabe auf dem alpenquerenden Güterverkehr (Alpentransitabgabegesetz) v. April 1997.
- 4 Vgl. „Kompromiss von Kloten“, in: Neue Zürcher Zeitung v. 26.1.1998.
- 5 Zu den Ergebnissen des Verkehrsministerates vom 17.3.1998 siehe Bulletin der EU, März 1998.
- 6 KOM (95) 691 endg.
- 7 KOM (96) 0331 und EP A4-0243/97.
- 8 Vgl. Bundesamt für Justiz: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Bern 1995.
- 9 Vgl. Bericht der Studienkommission für strategische Fragen v. 26.2.1998.
- 10 KOM (97) 81 endg.
- 11 Vgl. Bundesbeschluss über Beitrittsverhandlungen mit der EU v. 27.5.1998.
- 12 Vgl. NZZ v. 6.4.1998.
- 13 Vgl. NZZ v. 11.5.1998.

## Weiterführende Literatur

- Bieber, Roland: Staatlicher Alleingang als Alternative zur Integration? Zur Rolle der Schweiz am Rande der Europäischen Union, Saarbrücken 1996.
- Germann, Raimund: Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Steuerungen der direkten Demokratie, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2-3 (1996), S. 35-60.
- Klöti, Ulrich, Søren von Dosenrode: Adaptation to European Integration: Changes in the Administration of Four Small States, in: Australian Journal of Public Administration 2 (1995), S. 273-281.
- Kux, Stephan: Switzerland: Adjustment Despite Deadlock, in: Soetendorp, Bent, Kenneth Hanf (Hrsg.): Institutional Adaptation of Small States – The Challenge of European Integration, London 1997, S. 167-185.
- Riklin, Alois: Isolierte Schweiz. Eine europä- und innenpolitische Lagebeurteilung, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2-3 (1995), S. 11-34.
- Sverdrup, Ulf, Stephan Kux: Balancing Effectiveness and Legitimacy in European Integration. The Norwegian and the Swiss Case, ARENA Working Paper Nr. 31, Oslo 1997.