



EIDG. DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE  
DEGLI AFFARI ESTERI

DEPARTAMENT FEDERAL  
DALS AFFARS ESTES

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTS-  
DEPARTEMENT

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL  
DE L'ÉCONOMIE

DIPARTIMENTO FEDERALE  
DELL'ECONOMIA

DEPARTAMENT FEDERAL  
DA L'ECONOMIA

Juni 2006

---

## Informationsblatt Europabericht 2006

---

1. *Mandat und Aufbau des Berichts*
2. *Grundlinien und Instrumente der Europapolitik*
3. *Allgemeine Auswirkungen der wichtigsten Instrumente*
4. *Würdigung*

### 1. Mandat und Aufbau des Berichts

---

In seiner Legislaturplanung 2003-2007 hat der Bundesrat einen Bericht über die Folgen eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union (EU) angekündigt. Im Anschluss an die Genehmigung von zwei europapolitischen Vorlagen durch das Volk (Assoziierungsabkommen von Schengen/Dublin am 5. Juni 2005 und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten am 25. September 2005) hat der Bundesrat in seiner Klausursitzung vom 26. Oktober 2005 eine europapolitische Standortbestimmung vorgenommen und über die nächsten Schritte entschieden. Dabei hat er seinen Auftrag an die Bundesverwaltung bestätigt, einen Bericht nicht nur über die Auswirkungen eines EU-Beitritts, sondern eine Gesamtschau aller möglichen Vorgehensweisen der schweizerischen Interessenpolitik in Bezug auf die EU zu verfassen.

Das Ziel des vorliegenden Berichts besteht darin, die schweizerische Europapolitik wieder in einen interessenpolitischen Kontext zu stellen und die zur Verfügung stehenden Instrumente darzulegen. Der Bericht analysiert die Auswirkungen der Hauptinstrumente auf verschiedene, für das schweizerische politische Modell charakteristische Schlüsselbereiche. Dabei wird der Schwerpunkt auf das politische Instrumentarium gelegt, wodurch der evolutive Charakter der Beziehungen Schweiz-EU unterstrichen werden soll. Der Bericht dient damit als Grundlage für künftige Diskussionen über das Verhältnis zur EU sowie über die Möglichkeiten einer optimalen Interessenvertretung. Gleichzeitig wird auf verschiedene parlamentarische Vorstösse geantwortet.

Der Bericht ist folgendermassen aufgebaut: In *Kapitel 2* werden die von der Schweiz verfolgten Zielsetzungen in der Europapolitik beschrieben und die breite Palette verschiedener Instrumente entwickelt, welche für eine bestmögliche, dynamische schweizerische Interessenvertretung gegenüber der EU zur Verfügung stehen. *Kapitel 3* stellt den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU dar sowie deren wesentliche Merkmale. Dieser Teil soll insbesondere das ständig wachsende Tätigkeitsfeld der EU und die Vertiefung ihrer Vertragsbeziehungen mit der Schweiz aufzuzeigen. In *Kapitel 4* werden die Auswirkungen der zentralen Instrumente auf rund zwanzig Schlüsselbereiche analysiert, zu denen beispielsweise die direkte Demokratie, der Föderalismus, der Arbeitsmarkt, die Finanzen, das Steuerwesen, die Infrastrukturpolitik, die Industrieprodukte, die Dienstleistungen, die Landwirtschaft, die Neutralität oder die innere Sicherheit gehören. Der Bericht schliesst mit einer allgemeinen Würdigung.

## 2. Grundlinien und Instrumente der Europapolitik

---

Ziel der schweizerischen *Aussenpolitik* ist die Interessenwahrung. Interessen können *materieller* Art (Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit, Förderung von Wohlstand und Wirtschaftsinteressen usw.) oder *ideeller* Art sein (Stärkung des Völkerrechts, der Menschenrechte, der friedlichen Koexistenz der Völker usw.). Ausserdem ist die Aussenpolitik Ausdruck einer Verantwortung, die das Land als Mitglied der internationalen Gemeinschaft übernehmen muss. Die *Europapolitik* ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Aussenpolitik. Wie diese ist sie eine Politik der Wahrung sowohl materieller als auch ideeller Interessen. Unter dem materiellen Gesichtspunkt besteht sie darin, die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen zwischen der Schweiz und der EU laufend zu verbessern, ohne jedoch künftige Entscheidungen zu präjudizieren. Das geschieht notwendigerweise durch die Verstärkung der Beziehungen mit der EU, bis anhin mittels bilateraler Abkommen. Dieser „bilaterale Weg“ ermöglicht, einerseits punktuell auftauchende Probleme zu lösen und andererseits in den gemeinsamen Interessensbereichen ein Netzwerk von Verträgen zu schaffen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt geniesst diese Politik die Unterstützung des schweizerischen Volks, wie die vergangenen Volksabstimmungen zeigen. Ausserdem ist die schweizerische Europapolitik durch Werte geprägt, welche sie mit der EU teilt, wie beispielsweise die Förderung der Menschenrechte, des Rechtsstaats oder der nachhaltigen Entwicklung. Sie widerspiegelt die Verantwortung der Schweiz gegenüber Europa: Weil die Schweiz mit ihren europäischen Nachbarn eine Schicksalsgemeinschaft bildet, engagiert sie sich seit langem zugunsten von Stabilität und Wohlstand des gesamten Kontinents.

In der Vergangenheit ist die Diskussion über das Verhältnis der Schweiz zu internationalen Gremien oft über die Fragestellung der institutionellen Zugehörigkeit – Mitgliedschaft oder nicht – erfolgt, anstatt über den Ansatz der *Interessenwahrung*. Der vorliegende Bericht versucht nun, eine Grundlage für die Debatte über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU aus interessenpolitischer Optik zu schaffen und die im Rahmen ihrer Beziehungen zur EU grundsätzlich zur Verfügung stehenden Instrumente darzustellen. Diese sind vielfältig, entwicklungsfähig und schliessen einander nicht aus. Sie können Etappen eines Prozesses bilden, dessen Ziel die zu jedem Zeitpunkt bestmögliche Interessenwahrung ist. Die Hauptinstrumente werden nachfolgend beschrieben: Die *Anpassung des schweizerischen Rechts* an das Gemeinschaftsrecht garantiert die Eurokompatibilität einheimischer Güter und Dienstleistungen, was für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen von grösster Bedeutung ist. Sie rechtfertigt sich aber nicht in allen Fällen: In der Steuer- oder Aussenpolitik kann die Schweiz ein Interesse daran haben, einen anderen Kurs als die EU zu fahren. Die bilaterale Zusammenarbeit beinhaltet die *Verwaltung und Aktualisierung der bestehenden Abkommen* mit der Absicht, das Vertragswerk entsprechend den Erfahrungen und Bedürfnissen kontinuierlich anzupassen. Dies kann auch die Neuverhandlung einzelner bestehender Abkommen bedeuten, beispielsweise um die Teilnahme an Folgeprogrammen der EU zu gewährleisten. *Verhandlungen in neuen Bereichen* können zwischen der Schweiz und der EU jederzeit eröffnet werden, sofern ein gegenseitiges Interesse besteht. Zurzeit laufen exploratorische Gespräche zu neuen Themen wie Strom, geschützte Herkunftsbezeichnungen (AOC), zum Satellitennavigationssystem Galileo oder dem Gesundheitswesen. Im Agrar- und Lebensmittelbereich prüft die Schweiz zurzeit die Wünschbarkeit und Machbarkeit eines Freihandelsabkommens. Eine *Zollunion* stellt ebenfalls ein mögliches Instrument dar: Diese hätte die vollständige Aufhebung der Zölle und der Warenkontrollen an der Grenze zur Folge sowie damit verbundene Einsparungen von Kosten. Die Schweiz würde jedoch ihre Autonomie in der Wirtschaftsaussenpolitik verlieren und müsste den im Durchschnitt höheren EU-Zolltarif gegenüber Drittstaaten anwenden. Weiter könnte die Schweiz eine *Verbesserung des institutionellen Rahmens* anstreben, beispielsweise in Form eines Rahmenabkommens. Dessen Mehrwert müsste darin bestehen, die Verwaltung und Koordination der zahlreichen Abkommen mit der EU sowie der entsprechenden Gemischten Ausschüsse zu vereinfachen. Zur Verstärkung des politischen Dialogs und als Plattform für die Entwicklung der künftigen Beziehungen könnte auch eine *bilaterale Assoziation* mit der EU in Betracht gezogen werden. Als Form der *multilateralen Kooperation* würde ein Schweizer Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) die verstärkte Integration in den europäischen Markt ermöglichen. Die Schweiz würde die vier Freiheiten des Binnenmarkts und den zu deren Umsetzung nötigen Teil des EU-Rechts übernehmen, ebenso wie die damit verbundenen horizontalen und flankierenden Politiken.

Ein EWR-Abkommen würde aber keine Zollunion, keine Währungsunion sowie auch keine Übernahme der gemeinsamen Handels- oder Agrarpolitik implizieren. Das vom Europäischen Parlament vorgelegte Projekt „*EWR II*“ bietet die Möglichkeit, Staaten zu unterschiedlichen Graden einzubinden („variable Geometrie“), die kurzfristig nicht der EU beitreten können oder dies nicht wünschen. Innerhalb der EU bestehen zudem Formen der *differenzierten Integration*, d.h. Formen der Zusammenarbeit, an denen sich (noch) nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen (z.B. in den Bereichen innere Sicherheit [Schengen], Währungsunion oder Verteidigungspolitik). Der *EU-Beitritt* schliesslich würde erlauben, mit vollen Rechten in den Institutionen sowie an den Entscheidungsprozessen der EU teilzunehmen. Gegenstand von Beitrittsverhandlungen waren bis heute immer nur die Modalitäten der Umsetzung des Acquis bzw. die Bestimmung von Übergangsfristen.

### 3. Auswirkungen

---

Dieser Teil analysiert die Auswirkungen der zentralen Instrumente der schweizerischen Europapolitik auf rund zwanzig politische Schlüsselthemen. Diese Themen wurden in Bezug auf ihre Bedeutung in der schweizerischen Europadebatte ausgewählt und widerspiegeln Grundsatzfragen, welche die Schweizer Bürgerinnen und Bürger regelmässig stellen.

#### Allgemeine Auswirkungen der Instrumente einer bilateralen Zusammenarbeit

---

##### A. Politische und institutionelle Aspekte

Die bilaterale Zusammenarbeit hat für die Schweiz keine Anpassung der *direktdemokratischen Instrumente* zur Folge. Bilaterale Abkommen und ihre allfälligen Anpassungen sind völkerrechtliche Verträge, die dann dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden, wenn sie wichtige rechtssetzende Bestimmungen beinhalten oder den Erlass bzw. die Änderung eines Bundesgesetzes erfordern. Erfordert die Umsetzung eines Abkommens eine Anpassung auf Gesetzesstufe, untersteht diese dem fakultativen Referendum. Das Gleiche gilt, wenn ein bilaterales Abkommen Kompetenzen an den Bundesrat delegiert (z.B. für technische Anpassungen des Abkommens). Auch die *föderalistischen Strukturen* bleiben gewahrt: Die Kantone werden bei den Verhandlungen einbezogen. Sie werden über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) informiert und konsultiert. Oft sind die Kantone direkt in den Schweizer Delegationen vertreten. Soweit ihre Zuständigkeitsbereiche betroffen sind, sind sie für die Umsetzung der Abkommen verantwortlich. Zudem sind die Kantone beteiligt, wenn es um die Festlegung der schweizerischen Position bei der Weiterentwicklung eines Abkommens geht, z.B. im Rahmen der Arbeitsgruppen zu Schengen. Die bilaterale Zusammenarbeit erfordert schliesslich derzeit keine Anpassungen der *schweizerischen Institutionen*.

##### B. Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Forschung und Gesundheit

Die Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) auf den *Arbeitsmarkt* entsprechen soweit den Erwartungen wie auch den Bedürfnissen der Wirtschaft: Während die Kontingente für Daueraufenthalte (bis 5 Jahre) seit Inkraftsetzung ausgeschöpft wurden, wurden die Kurzaufenthaltsbewilligungen (bis 12 Monate) in den ersten zweieinhalb Jahren zu 60%, im Jahr 2005 zu 68% beansprucht. Das Freizügigkeitsabkommen zeigt keinen nennenswerten Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote; diese entwickelt sich entsprechend dem Konjunkturverlauf. Die bisherigen Kontrollen zeigen, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen in der grossen Mehrzahl der Fälle eingehalten werden. Bisher liessen sich weder in der allgemeinen, noch in der branchenspezifischen Lohnentwicklung ein lohndämpfender Effekt des FZA ausmachen. Gemäss Studien dürfte auch die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten keine massgebende Wirkung auf das Lohnniveau haben. Sie wird wohl gering bleiben, und die einheimischen Arbeitskräfte würden dadurch nicht verdrängt. Der Personenverkehr wird erst nach Ablauf der Übergangsfristen vollständig liberalisiert sein, zu einem Zeitpunkt, wenn die Zahl der erwerbstätigen Bevölkerung in der Schweiz aufgrund der demografischen Entwicklung abnimmt.

2009 hat das Schweizer Volk die Möglichkeit, in einer Abstimmung über die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zu entscheiden. Ebenso kann gegen jeden Beschluss des schweizerischen Parlaments, das Abkommen auf neue EU-Mitgliedstaaten auszudehnen, das Referendum ergriffen werden. Mit Ausnahme der Koordination der nationalen Sozialversicherungssysteme im Rahmen der Personenfreizügigkeit ist die **Sozialpolitik** nicht durch die bilateralen Abkommen abgedeckt. Im Rahmen des bilateralen Forschungsabkommens über die wissenschaftliche Zusammenarbeit beteiligt sich die Schweiz an den **Forschungsrahmenprogrammen** (FRP) der EU. Dieses Abkommen wurde bereits erneuert, um die Beteiligung am 6. Rahmenprogramm (2003-2006) ab 1. Januar 2004 zu ermöglichen. Es muss auch wieder im Hinblick auf die Schweizer Teilnahme an den Folgeprogrammen, den 7. Forschungsrahmenprogrammen (2007-2013), erneuert werden. Die Beteiligung an den EU-**Bildungsprogrammen** für die Laufzeit 2007-2013 ist ebenfalls auszuhandeln. Insofern die Teilnahme an jeder neuen Programmgeneration jeweils neu verhandelt werden muss, besteht das Risiko von Verzögerungen. Im Bereich des öffentlichen **Gesundheit** werden zurzeit exploratorische Gespräche geführt, insbesondere über eine Beteiligung der Schweiz am Europäischen Zentrum für die Prävention und Bekämpfung von Seuchen sowie an der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit.

### C. Wirtschaft und Finanzen

Dank der bilateralen Abkommen kann die Diskriminierung der Schweizer Unternehmen auf dem europäischen Binnenmarkt infolge der Nicht-Zugehörigkeit der Schweiz zur EU bzw. zum EWR weitgehend vermieden werden. Das Freihandelsabkommen von 1972 schafft die Zölle für sämtliche **Industriegüter** ab. Der Abbau technischer Handelshemmnisse ist Gegenstand eines spezifischen Abkommens der Bilateralen I: Es liegt im Interesse der Exportindustrie, die Harmonisierungen der Normen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu begünstigen. Zur Verstärkung des Wettbewerbs und zur Senkung der Preise könnte auch eine einseitige Anwendung des „Cassis de Dijon“-Prinzips in Betracht gezogen werden. Ein entsprechender Vorschlag für eine Änderung des Gesetzes über die technischen Handelshemmnisse ist in Ausarbeitung. Die fortschreitende Liberalisierung des Handels mit **landwirtschaftlichen Produkten** oder Verarbeitungserzeugnissen wird im Landwirtschaftsabkommen bzw. im neuen Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens geregelt. Die Evolutivklausel des Agrarabkommens ermöglicht weitere Schritte gegenseitiger Marktöffnung. Der Bundesrat lässt die Machbarkeit sowie die Vor- und Nachteile eines Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich abklären. Damit ein solches Abkommen auch für Landwirte Vorteile bringt, müssten sich erstens der Freihandel auch auf die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen erstrecken sowie zweitens neben den tarifären auch die nicht-tarifären Handelshemmnisse aufgehoben werden. Im **Dienstleistungsbereich** besteht kein bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und EU, welches den allgemeinen Zugang zum europäischen Markt garantiert. Ohne ein solches Abkommen ist die Schweiz auch nicht verpflichtet, das EU-Recht im Bereich des Wettbewerbs zu übernehmen. Sowohl die EU-Wettbewerbsregeln als auch der Liberalisierungsrückstand in bestimmten Sektoren haben sich als Hindernisse für den Abschluss eines bilateralen Dienstleistungsabkommens erwiesen. Wenn auch eine Reihe verschiedener Faktoren für die vergleichsweise hohen **Preise** in der Schweiz verantwortlich sind, erscheint doch der fehlende Wettbewerb als einer der wichtigsten Gründe. Soweit die bilateralen Abkommen eine gegenseitige Marktöffnung regeln, verringern sie tendenziell die Preisunterschiede in den betroffenen Sektoren. Der Abschluss neuer Abkommen könnte einen gleichen Effekt auch in neuen, bisher geschützten Bereichen bewirken. Die bilaterale Zusammenarbeit erlaubt der Schweiz, ihre eigene **Handelspolitik** aufrechtzuerhalten, z.B. im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) oder im Verhältnis zu Drittstaaten. Im Fall einer **Zollunion** würde die Schweiz diese Autonomie verlieren. Eine Zollunion würde dagegen wirtschaftliche Vorteile dank substantieller Einsparungen aufgrund der vollständigen Abschaffung der Warenkontrollen an der Grenze schaffen. Die bilateralen Abkommen haben keine Auswirkungen auf die **Steuerpolitik**. Als Folge der gegenseitigen Marktöffnungen haben die schweizerischen Zolleinnahmen in den letzten Jahren abgenommen. Die Mehrwertsteuer wie auch die Verbrauchssteuern (Mineralöl-, Tabak-, Biersteuer) sind dagegen nicht betroffen. Lediglich zwei Abkommen zwischen der Schweiz und der EU regeln Steuerfragen: Das Abkommen über die Zinsbesteuerung sowie das Abkommen über die Ruhegehälter. Die bilateralen Abkommen haben Auswirkungen weder auf die Steuerautonomie des Bundes noch auf diejenige der Kantone. Dies

hinderte allerdings die Europäische Kommission nicht daran, Vorbehalte bezüglich der Vereinbarkeit gewisser kantonaler Steuerbestimmungen mit dem Freihandelsabkommens von 1972 vorzubringen. Auch die **Geldpolitik** der Schweiz bleibt autonom. Die Kosten für das **Bundesbudget** setzen sich aus den finanziellen Beiträgen für die Teilnahme an den gemeinschaftlichen Programmen (Forschung, Bildung, MEDIA), an den Kooperationen (Schengen/Dublin) sowie an den EU-Agenturen (Umwelt, Statistik) zusammen. Im Zeitraum von 2007–2013 könnten sich diese Verpflichtungen auf über 440 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Ein grosser Anteil der Ausgaben für die Teilnahme an den EU-Programmen wird in Form von Unterstützungsbeiträgen zugunsten der Schweizer Teilnehmer in die Schweiz zurückfliessen. Dieser finanzielle Rückfluss kann bis zu 100% betragen. Darüber hinaus soll ein solidarischer Beitrag zur Verringerung der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten in der erweiterten EU geleistet werden. Dieser Erweiterungsbeitrag beläuft sich auf insgesamt eine Milliarde Franken während einer Verpflichtungsperiode von fünf Jahren. Insofern die Umsetzung der damit finanzierten Projekte länger dauern wird, würden sich die tatsächlichen Zahlungen auf rund zehn Jahre erstrecken. Im Zusammenhang mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens ist wahrscheinlich, dass die EU die Schweiz um eine Fortsetzung ihrer Unterstützung der beiden Länder in Form eines neuen Erweiterungsbeitrags ersuchen wird.

#### D. Infrastrukturen und Umwelt

Die im **Landverkehrsabkommen** verankerten Massnahmen zur Verlagerung des Verkehrs von der Strasse auf die Schiene haben sich bewährt. Allerdings hat die Schweiz keinen direkten Einfluss auf die verkehrspolitischen Entscheidungen der EU, von denen sie betroffen ist. Auf Grund der geografischen Lage ist und bleibt die Schweiz aber eine wichtige Partnerin für die EU im Verkehrsbereich. Durch das bestehende **Luftverkehrsabkommen** hat die Schweiz den grössten Teil des Gemeinschaftsrechts in diesem Bereich übernommen. Zurzeit wird im gemischten Ausschuss über die Teilnahme an der Europäischen Flugsicherheitsagentur sowie am Einheitlichen Europäischen Luftraum (Single European Sky) diskutiert. Ziel ist die Verbesserung des europäischen Luftfahrtsystems. Der **Telekommunikationsbereich** ist nicht Gegenstand eines spezifischen bilateralen Abkommens. Das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse behandelt nur die Fragen der Fernmeldeanlagen, was für eine Teilnahme z.B. an der Frequenzpolitik auf europäischer Ebene nicht ausreicht. Exploratorische Gespräche werden zurzeit bezüglich einer vollständigen Teilnahme am europäischen Satellitennavigationssystem **Galileo** geführt. Im Bereich **Post** verläuft der Schweizer Marktöffnungsprozess in gleicher Richtung wie jener der EU, jedoch mit einer zeitlichen Verzögerung. Im **Energiesektor** hat die Schweiz im Hinblick auf ein bilaterales Abkommen ein Verhandlungsmandat verabschiedet. Das Ziel ist, den gegenseitigen Marktzugang, den grenzüberschreitenden Stromtransit sowie die Anerkennung der Herkunftsnachweise für Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu regeln. Als Drehscheibe des europäischen Strommarktes hat die Schweiz ein Interesse, ihre Marktstellung zu verstärken. Die EU möchte den Anwendungsbereich ihrer Regeln auf Drittstaaten ausdehnen, um das gute Funktionieren des Binnenmarktes zu garantieren. Im **Umweltbereich** beteiligt sich die Schweiz seit April 2006 an der Europäischen Umweltagentur. Sie kann so zur Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme beitragen und ihre Interessen geltend machen. Zudem kann sie sich an der Entwicklung von Umweltschutzmassnahmen beteiligen, ohne sich gleichzeitig zu einer Harmonisierung ihrer eigenen Normen zu verpflichten. Künftig sind weitere Abkommen in Bereichen wie Ökolabel, chemische Stoffe oder auch Handel mit Emissionsrechten denkbar.

#### E. Sicherheit und Justiz

Die Schweiz hat ihre Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der **Sicherheit** während der letzten Jahre verstärkt. Die Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist punktuell und findet ausserhalb des institutionellen Rahmens in Form von ad hoc Beteiligungen statt. Um die Modalitäten der Schweizer Einsätze zu regeln und zu vereinfachen, würde sich der Abschluss eines Rahmenabkommens im Bereich ESVP empfehlen. Die Schweiz wäre weiterhin autonom und hätte nach wie vor die freie Wahl, an den Einsätzen zur Friedensförderung teilzunehmen oder nicht.

Eine solche Zusammenarbeit mit der EU ist vereinbar mit der schweizerischen *Neutralität*: Sie beinhaltet keinerlei Verpflichtung zur militärischen Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten. Allgemeine Voraussetzung für die Teilnahme der Schweiz an Einsätzen zur Friedensförderung ist, dass ein Mandat der UNO oder der OSZE vorliegt. Auch im Bereich der *Migration* und der *inneren Sicherheit* nimmt die Schweiz bereits an Instrumenten der EU teil. Die Zusammenarbeit kann eng oder weniger eng sein: Im Falle von Schengen ist die Schweiz an der Entstehung der Regeln einem EU-Mitgliedstaat vergleichbar beteiligt. Ergänzend zum Abkommen mit dem Europäischen Polizeiamt (Europol), welches dieses Jahr in Kraft getreten ist, wird eine Zusammenarbeit mit Eurojust geprüft, dem europäischen Netzwerk der Justizbehörden zur besseren Bekämpfung schwerer Verbrechen. Im *Justizbereich* wäre neben dem demnächst revidierten Lugano-Abkommen über die Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen eine weitere Entwicklung wünschbar: die Rechtshilfe im Zivil- und Konkurswesen. Eine Vereinheitlichung der Konkursverfahren würde das gegenseitige Vertrauen im Geschäftsbereich verbessern.

## Allgemeine Auswirkungen der Instrumente einer multilateralen Zusammenarbeit

### A. Politische und institutionelle Aspekte

Gemeinschaftsrecht, das Bestandteil des EWR ist, unterstünde nach einem Beitritt der Schweiz zum EWR insoweit der *direktdemokratischen Mitwirkung*, als es in schweizerisches Recht umgesetzt werden muss (insbesondere Richtlinien). Direkt anwendbare Erlasse des Gemeinschaftsrechts (wie Verordnungen) wären hingegen grundsätzlich nicht referendumsfähig: Hier würden die Volksrechte eine materielle Einschränkung erfahren. Dieser Einschränkung stünde - im Gegensatz zum EU-Beitritt - kein Mitentscheidungsrecht, sondern lediglich ein Mitspracherecht auf europäischer Ebene gegenüber. Auch wenn der EWR vor allem Auswirkungen auf die Kompetenzen des Bundes hätte, so wären auch namhafte *kantonale Kompetenzen* (z.B. Dienstleistungen) betroffen. Die Kantone hätten sich in ihrem Kompetenzbereich nach dem EWR-Recht zu richten. Bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts würde der Bund (analog zur heutigen Situation beim Schengen/Dublin-Abkommen) die Kantone beiziehen. Es wäre eine noch engere Zusammenarbeit zwischen Bund und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) anzustreben. Der EWR-Beitritt würde keine grundlegenden Anpassungen der *schweizerischen Institutionen* erfordern.

### B. Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Forschung und Gesundheit

Die Regeln des Personenfreizügigkeitsabkommens sind praktisch identisch mit jenen des EWR-Abkommens. Ein EWR-Beitritt hätte darum vergleichbare Auswirkungen auf den *Arbeitsmarkt* wie die bestehende bilaterale Zusammenarbeit. Beschränkungen im Bereich der Dienstleistungserbringer müssten aufgehoben werden, was temporär ein verstärktes Angebot in diesem Sektor zur Folge haben könnte. Die flankierenden Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping blieben allerdings in Kraft. Rechtlich würde ein Abkommen des Typs EWR die regelmässige Übernahme aller Entwicklungen des Gemeinschaftsrechts sowie der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Binnenmarktbereich erfordern. In Bezug auf die Gesetzgebung im Arbeitsmarktbereich wäre eine gewisse Anzahl von Anpassungen nötig, so beispielsweise im Bereich Arbeitnehmerschutz sowie bei den Arbeitnehmerrechten. Insofern der EWR die EU-Gesetzgebung in der *Sozialpolitik* übernimmt, müsste die Schweiz einen Elternurlaub einführen. Die Anwendung der Richtlinie über die Aktivitäten und Kontrolle der Pensionskassen hätte einen Einfluss auf den überobligatorischen Teil der zweiten Säule. Die Koordination der Systeme zur sozialen Sicherheit würde weiter nach den gleichen Regeln funktionieren, wie sie im Personenfreizügigkeitsabkommen definiert sind. Die Übernahme von neuem Gemeinschaftsrecht wäre jedoch dynamischer. In Bezug auf ihre Teilnahme an den *Forschungsrahmenprogrammen* sowie an den *Bildungsprogrammen* würde die Schweiz den gleichen Status beibehalten. Die Teilnahme an den neuen Programmgenerationen müsste aber nicht jedes Mal neu ausgehandelt werden. Der EWR würde auch eine Teilnahme an den verschiedenen Agenturen, Frühwarnsystemen sowie am Aktionsprogramm der EU im *Gesundheitsbereich* beinhalten, welche die Schweiz derzeit im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit anstrebt. Ein EWR-Beitritt würde zusätzlich eine Teilnahme an der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) und der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) beinhalten.

Beim Konsumentenschutz würde die Schweiz die in der EU weitgehend harmonisierten Vorschriften übernehmen. In den nicht harmonisierten Bereichen würde das „Cassis-de-Dijon-Prinzip“ auf gegenseitiger Basis angewendet.

### C. Wirtschaft und Finanzen

Der grösste wirtschaftliche Vorteil eines EWR-Beitritts läge im freien **Dienstleistungsverkehr**, einer der vier Freiheiten: Finanzintermediäre zum Beispiel würden auch für grenzüberschreitende Dienstleistungsangebote freien Zugang zum Gemeinschaftsmarkt erhalten. Der **Finanzplatz** könnte besonders von neuen Geschäften in den Bereichen Investment- und Pensionsfonds profitieren. Von schweizerischen Kontrollbehörden erteilte Bewilligungen an Banken oder Versicherungen würden den Zugang zum gesamten Binnenmarkt öffnen. Der Beitritt zum EWR erfordert keine Änderung der Gesetzgebung bezüglich **Informationsaustausch** im Steuerbereich. Dies gesagt, würde die Übernahme des Gemeinschaftsrechts im Finanzbereich, insbesondere die Bestimmungen zur Geldwäscherei, zu einer Ausdehnung der rechts –und amtshilfefähigen Delikte führen. Der EWR beinhaltet die Gesamtheit des Gemeinschaftsrechts im Bereich der Dienstleistungen und verpflichtet zur dynamischen Übernahme der Weiterentwicklungen. Dies würde einerseits eine umfassendere Integration in den Gemeinschaftsmarkt und folglich eine Beschleunigung der internen Reformen erlauben. Andererseits würde es aber schwierig, Ausnahmen in gewissen sensiblen Bereichen zu erhalten. In Bezug auf **Industrieprodukte** decken die bilateralen Verträge bereits einen grossen Teil des Anwendungsbereichs des EWR ab. Der EWR hätte jedoch eine systematischere Anerkennung der Normen zur Folge, namentlich aufgrund des „Cassis-de-Dijon-Prinzips“. Zudem würde das EU-Wettbewerbsrechts zur Anwendung kommen. Die **Landwirtschaft** fällt nicht in den Anwendungsbereich des EWR-Abkommens, ebenso wenig wie die **Aussenhandelspolitik** der EU und die **Zollunion**: D.h. die Waren würden weiterhin kontrolliert und die Mehrwertsteuer an der Grenze erhoben. Die Auswirkungen auf das **Preisniveau** sind schwierig abzuschätzen. Die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse (durch die Harmonisierung der Normen und Anwendung des „Cassis-de-Dijon-Prinzip“ auf gegenseitiger Basis) würde den Wettbewerb stärken und dadurch Druck auf die Preise schaffen. Parallelimporte patentgeschützter Produkte wären zulässig. Bei den Investitionsgütern und in bestimmten Bereichen der Chemie – Branchen, die bereits dem Wettbewerb ausgesetzt sind - wären keine bedeutsamen Auswirkungen zu erwarten. Gewichtiger wären die Folgen in stärker geschützten Bereichen wie etwa bei den Konsumgütern oder Dienstleistungen.

Die **Steuerpolitik** ist nicht Teil des EWR. Die Schweiz könnte die indirekten Steuern (Mehrwertsteuer und verschiedene Konsumsteuern auf Mineralöl, Tabak und Bier weiterhin autonom erheben. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung wäre die Schweiz allerdings den Gemeinschaftsregeln und den Entscheiden des Europäischen Gerichtshofes in Bezug auf staatliche Beihilfen unterworfen. Im EWR würde die Schweiz den Franken behalten, und die Schweizerische Nationalbank (SNB) würde weiterhin eine unabhängige **Geldpolitik** verfolgen. Und was die finanziellen Auswirkungen auf das **Budget** betrifft: Die Kosten der Beteiligung an den EFTA-Institutionen, der Beteiligung an den Mechanismen zur Reduktion der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU sowie der Beteiligung an den Gemeinschaftsprogrammen (Forschung, Bildung, Innovation) würden sich auf über 680 Millionen Franken pro Jahr belaufen (ohne Berücksichtigung der EU-Erweiterung um Bulgarien und Rumänien). Ein grosser Anteil der Ausgaben für die Teilnahme an den EU-Programmen würde in Form von Unterstützungsbeiträgen zugunsten der Schweizer Teilnehmer in die Schweiz zurückfliessen.

### D. Infrastrukturen

Ein Beitritt zum EWR würde eine Übernahme des Gemeinschaftsrechts im Bereich **Verkehr** bedeuten: Die Schweiz könnte wie die EU-Staaten von gemeinschaftlichen Finanzierungen für Infrastrukturprojekte (wie etwa des Transeuropäischen Verkehrsnetzes [TEN]) profitieren. Sie würde die auf europäischer Ebene getroffenen verkehrspolitischen Entscheide anwenden. Gewisse bilateral ausgehandelte Lösungen könnten in Frage gestellt werden.

In Bezug auf den Luftverkehr wäre die Situation ähnlich der heutigen auf der Basis des bilateralen Luftverkehrsabkommens; zusätzlich würde aber auch die Kabotage liberalisiert (d.h. es würde die Möglichkeit geschaffen, Inlandflüge in anderen Ländern anzubieten). Im Bereich der **Telekommunikation**, der vom EWR integral abgedeckt wird, würde sich die Schweiz ebenfalls zur dynamischen Übernahme des Gemeinschaftsrechts verpflichten. Aus institutioneller Sicht würde sie an den Ausschüssen der EU mit Beobachterstatus teilnehmen, hätte aber kein Mitentscheidungsrecht. Dieselbe Situation bestünde in den Bereichen **Energie** und **Post**. Der Rhythmus der in der Schweiz bereits laufenden Reformen würde sich beschleunigen. Im Bereich der **Umwelt** wäre die Situation dieselbe wie bei einem EU-Beitritt, ausser dass die Schweiz wegen des fehlenden Mitentscheidungsrecht weniger Möglichkeiten hätte, Entscheidungen zu beeinflussen.

## E. Sicherheit und Justiz

Die **EU-Aussensicherheitspolitik** ist nicht Bestandteil des EWR. Die Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) würde denselben Grundsätzen folgen wie bei der heutigen bilateralen Zusammenarbeit. Keiner der vom EWR abgedeckten Bereiche ist **neutralitätsrelevant**. Der europäische Wirtschaftsraum EWR umfasst weder Instrumente der **Sicherheits- oder Migrationszusammenarbeit** noch solche im Bereich der **justiziellen Zusammenarbeit**. Eine Beteiligung am EWR hat somit keine Auswirkungen auf die Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen Sicherheits- und Migrationsprobleme der Schweiz oder auf die Justizzusammenarbeit.

## Allgemeine Auswirkungen der Instrumente eines EU-Beitritts

---

### A. Politische und institutionelle Aspekte

Es liegt rechtlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, ihre Organisationsform und **Institutionen** festzulegen. Insofern wären bei einem Beitritt keine rechtlichen Anpassungen an den Instrumenten der direkten Demokratie, am Föderalismus und anderen Institutionen erforderlich. Gewisse Hoheitsrechte würden aber von den nationalen Gremien zu den EU-Instanzen (Ministerrat, Kommission, Parlament, europäischer Gerichtshof EuGH) verlagert. Im Gegenzug würde die Schweiz volle Mitbestimmungsrechte auf europäischer Ebene erhalten. Die Ausgestaltung der Regierung könnte im Rahmen des Handlungsspielraums des geltenden Rechts angepasst werden; nach ein paar Jahren Mitgliedschaft wäre zu prüfen, ob zusätzliche Reformen erforderlich sind. Die Einschränkung gewisser Kompetenzen der Bundesversammlung könnte durch verstärkte Mitwirkungsmöglichkeiten teilweise kompensiert werden (bspw. durch die Schaffung einer „Europakommission“). Die Bundesversammlung würde das schweizerische Kommissionsmitglied sowie die schweizerische Kandidatur für den Richterposten am EuGH vorschlagen; die Schweizer Abgeordneten im Europaparlament würden durch das Volk gewählt. Formal betrachtet erforderte der EU-Beitritt keine Anpassungen bei den **Volksrechten**. Die Instrumente der direkten Demokratie könnten beibehalten werden. Der materielle Anwendungsbereich der Volksrechte würde durch den Beitritt jedoch in dem Umfang eingeschränkt, als Kompetenzen an die EU übertragen werden. Der EU-Beitritt selber unterstünde dem obligatorischen, die Änderung der EU-Verträge dem fakultativen oder obligatorischen Referendum. Erforderte die Umsetzung eines EU-Rechtsaktes Änderungen oder Anpassungen auf Gesetzesstufe (in der Regel bei Richtlinien), wären Referenden nach wie vor möglich, nicht so jedoch bei unmittelbar anwendbarem EU-Recht (wie z.B. Verordnungen). Auch Volksinitiativen im EU-Zuständigkeitsbereich wären weiterhin möglich. Das Risiko EU-rechtswidriger Volksentscheide bestünde, erscheint aber gering. Es wäre deshalb unverhältnismässig, die Möglichkeit einer Ungültigerklärung von gemeinschaftsrechtswidrigen Volksinitiativen durch die Bundesversammlung oder den Ausschluss des Referendums bei der Anpassung schweizerischer Gesetze an das EU-Recht einzuführen. Stünden Volksentscheide im Widerspruch zum EU-Recht, müssten mit der EU Lösungen gesucht werden; im Extremfall würde der Austritt erwogen. Die **föderalistischen Strukturen** bedürften keiner grundlegenden Änderung; mehrere EU-Staaten sind (teil-)föderalistisch organisiert. Für ein einheitliches Auftreten der Schweiz wäre weiterhin eine enge Koordination zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen selber nötig.

Dabei bedürften die bewährten Schaltstellen (Konferenz der Kantonsregierungen, Informationsbeauftragte, kantonale Arbeitsgruppen) eines Ausbaus. Die bestehenden Rechtsbestimmungen (Art. 55 BV und Mitwirkungsgesetz) scheinen ausreichend.

## B. Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Forschung, Gesundheit

Der **Arbeitsmarkt** wird heute bereits weitgehend durch das bilaterale Freizügigkeitsabkommen geregelt. Die Folgen eines EU-Beitritts sind darum klein. Die Schweiz könnte die Entwicklung der Arbeitsmarktnormen mit vollen Rechten mitgestalten. Die schweizerische Arbeitsgesetzgebung müsste an das teilweise höhere Schutzniveau der EU angepasst werden (betrifft bspw. die Verminderung der maximalen wöchentlichen Arbeitszeit, die Verbesserung des Kündigungsschutzes sowie die Einführung des Elternurlaubs). Diese Anpassungen könnten die Arbeitsmarktflexibilität verringern. Im **Forschungsbereich** erhält die Schweiz zusätzlich zur heutigen bereits weitgehenden Zusammenarbeit ein Mitbestimmungsrecht in der EU-Forschungspolitik, bspw. bei der Festlegung der Grundlinien der Forschungsrahmenprogramme (FRP) (inhaltliche Schwerpunkte, Beteiligungsregeln, Budget). Zudem entfällt das Risiko, dass die Schweiz zwischen zwei FRP ein oder mehrere Jahre in den Status eines Drittstaates zurückfällt. Analoge Vorteile (Mitbestimmung auf politischer und strategischer Ebene) bietet der EU-Beitritt in Bezug auf die Beteiligung an den **EU-Bildungsprogrammen**. Im Bereich **Gesundheit** würde ein EU-Beitritt zusätzlich zur Teilnahme an allen EU-Agenturen und -Programmen die gesundheitspolitischen Leitlinien (z.B. bei Aids, Ernährung, Tabak, Alkohol) angleichen. Zentrale Zulassungsverfahren von Arzneimitteln (insbesondere Hochtechnologiepräparate) würden durch die Europäische Arzneimittelagentur (EMA) vorgenommen. Beim **Verbraucherschutz** hätte der Beitritt vorwiegend Auswirkungen im Bereich Lebensmittel, Chemikalien und Strahlenschutz. Die Schweiz wäre schliesslich am neuen REACH-System über die Registrierung, Evaluation und Zulassung von Chemikalien beteiligt.

## C. Wirtschaft und Finanzen

Wirtschaftlich dürften kurz- und mittelfristig die negativen Effekte (Verlust des „Zinsbonus“, Nettobeitrag) gegenüber den positiven (vollständige Marktintegration) überwiegen; letztere kommen erst längerfristig zum Tragen. Durch die vollständige Integration in den EU-Binnenmarkt würde die Schweizer Wirtschaft einen gleichberechtigten Marktzugang erhalten; gleichzeitig würden die sog. „horizontalen Politiken“ übernommen (Wettbewerbsrecht, geistiges Eigentum, Konsumentenschutz). Im **Warenhandel** mit Industrieprodukten würden technische Handelshemmnisse vollständig abgebaut (systematische Harmonisierung der Normen, Anwendung des „Cassis-de-Dijon“-Prinzip“). Auch für grenzüberschreitende Angebote von der Schweiz aus erhielten Anbieter durch den freien **Dienstleistungsverkehr** einen diskriminierungsfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt. Anpassungsbedarf bestünde namentlich beim Wettbewerbsrecht sowie beim Liberalisierungsrückstand in den Infrastrukturdiensten. Für die **Landwirtschaft** würde der EU-Beitritt neben dem Agrarfreihandel zusätzlich die Übernahme der EU-Zollgesetzgebung sowie die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik bedeuten. Gleichzeitig würden aber die Produktions- und Konsumentenpreise sinken und für Schweizer Produzenten neue Exportchancen geschaffen. **Aussenwirtschaftspolitisch** würde die Schweiz vom relativen Verhandlungsgewicht der EU profitieren und die Positionen der EU mitbestimmen. Sie wäre allerdings auch an diese gebunden und würde im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik ihre Handelsvertragsautonomie verlieren. Im Rahmen der **Zollunion** müsste die Schweiz den höheren EU-Aussenzolltarif für Produkte von Drittstaaten übernehmen (betrifft gegenwärtig 18% der Importe). Umgekehrt würde die Aufhebung der Warenkontrollen an der Grenze für die Wirtschaft bedeutende Einsparungen bringen. Die **Preisentwicklung** wäre von verschiedenen Einflüssen abhängig: Wettbewerbseffekte schaffen Druck auf die Preise (das ist namentlich die Folge der Anwendung des „Cassis de Dijon-Prinzips“, den Parallelimporten, der Liberalisierung von Agrar-, Dienstleistungs- und Infrastrukturmärkten sowie von der Aufhebung der Warenkontrollen an der Grenze). Die Erhöhung der Mehrwertsteuer dagegen würde wahrscheinlich einen Preisanstieg bewirken.

Im Bereich der *indirekten Steuern* würden die *Mehrwertsteuersätze* denjenigen der EU angeglichen, d.h. der Normalsatz würde auf mindestens 15%, der Sondersatz auf mindestens 5% angehoben. Ein Teil der dadurch erfolgenden Mehreinnahmen könnte zur Finanzierung des Nettobeitrages verwendet werden; in diesem Ausmass würde die Steuerquote steigen. Um eine zusätzliche Erhöhung der Steuerquote zu vermeiden und die Standortattraktivität der Schweiz zu wahren, können Kompensationen bei anderen Abgaben vorgenommen werden. Im Bereich der *direkten Steuern* liegt die Souveränität grundsätzlich bei den EU-Mitgliedstaaten. Steuererleichterungen für Unternehmen gelten aber unter gewissen Bedingungen als verbotene staatliche Beihilfen. Diese wettbewerbsrechtliche Bestimmung sowie der „Verhaltenskodex über die Unternehmensbesteuerung“ könnten zu einer Überprüfung der Verträglichkeit gewisser schweizerischer Steuerbestimmungen mit dem EU-Recht führen. Die Übernahme des EU-Acquis (Zinsbesteuerung, Geldwäschereibestimmungen) würde zudem zu einer Ausdehnung des Informationsaustauschs führen (ohne Voraussetzung der doppelten Strafbarkeit). Im Bereich der Zinsbesteuerung könnte die Schweiz in den Beitrittsverhandlungen die Weiterführung der heutigen Ausnahmeregelung (Steuerrückbehalt) anstreben. De facto würde jedoch das steuerliche Bankgeheimnis in seiner aktuellen Definition nach Schweizer Recht in Frage gestellt. Im Falle eines Beitritts zur *Währungsunion* würde die Geldpolitik in der Schweiz durch die Europäische Zentralbank bestimmt. Die Anpassung an das höhere Zinsniveau der EU (Verlust des „Zinsbonus“) würde in der Übergangsphase, bedingt durch die nachteiligen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit, beträchtliche volkswirtschaftliche Kosten nach sich ziehen. In Bezug auf die Übernahme des Euro könnte die Schweiz versuchen, eine Ausnahmeregelung auszuhandeln. Die Übernahme des Euro kann auf unbestimmte Dauer verzögert werden, wenn die entsprechenden Bedingungen (Konvergenzkriterien, Anpassung der nationalen Gesetzgebung) nicht erfüllt werden (Beispiel Schweden). Als EU-Mitgliedstaat würde die Schweiz schliesslich jährlich einen *Nettobeitrag* von schätzungsweise 3,4 Mrd. CHF leisten. Jedenfalls müsste die Festlegung dieses Beitrags auch Bestandteil der Beitrittsverhandlungen sein.

#### D. Infrastrukturen

Der heutige Liberalisierungsrückstand der Schweiz in verschiedenen Infrastrukturbereichen würde aufgeholt; das betrifft in erster Linie die Energie (freie Wahl des Lieferanten, diskriminierungsfreier Netzzugang). Im Unterschied zum EWR erhält die Schweiz beim Beitritt gleichberechtigte Mitentscheidungsrechte in der europäischen Infrastrukturpolitik. Die Auswirkungen wären materiell grundsätzlich die gleichen wie beim EWR (Übernahme des Rechtsbestandes, Marktzutrittschancen und Wettbewerbsbedingungen sind für alle Akteure gleich). Im Bereich *Landverkehr* könnten Konflikte in Bezug auf verfassungsmässig festgelegte Zielsetzungen durch die Einschränkung des nationalen Handlungsspielraums entstehen. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass die im Landverkehrsabkommen erreichten Lösungen teilweise angepasst werden müssten (z.B. LSVA-System und Höhe, Nachtfahrverbot). Beim *Luftverkehr* würde zusätzlich zur bereits bilateral geregelten Öffnung die 8. Freiheit (nationale Kabotage) eingeführt. Im Bereich der *Telekommunikation* dürfte die Integration zu einer Dynamisierung des Schweizer Marktes führen; d.h. zu verstärktem Wettbewerb, sinkenden Konsumentenpreisen und mehr Innovation. Bei der *Post* können durch die beabsichtigte Revision des Postgesetzes sowie des Postorganisationsgesetzes bereits heute weitere Anpassungen an den Öffnungsprozess des EU-Postmarktes vorgenommen werden. Angesichts der für einen EU-Beitritt benötigten langen Fristen würde ein solcher wahrscheinlich wenig Auswirkung auf den schweizerischen Reformprozess haben. Im Bereich *Energie* übernimmt die Schweiz den energierelevanten Acquis des Elektrizitätsbinnenmarkts. In bestimmten Bereichen (Marktöffnung, Netzzugang für den grenzüberschreitenden Stromhandel, Stromversorgungssicherheit sowie Förderung von Stromerzeugnissen aus erneuerbaren Energiequellen) ist die Schweiz heute bereits daran, ihre Gesetzgebung in Übereinstimmung mit dem EU-Rechtsbestand zu bringen. Die schweizerische *Umweltpolitik* und diejenige der EU richten sich im Wesentlichen nach denselben Grundsätzen: Die Schweiz könnte sich bei einem Beitritt für die Weiterentwicklung des Umweltschutzes in der EU einsetzen. Darüber hinaus würden bei der Klimapolitik Anpassungen nötig (Festlegung von Emissionsquoten für schweizerische Industrien, Aushandlung des Emissionsziels für die Post-Kyoto-Periode innerhalb der EU).

## E. Sicherheit und Justiz

Der Beitritt zur heutigen EU würde für die Schweiz keine Aufgabe ihrer *Neutralität* bedeuten: Die aktuelle EU stellt kein Verteidigungsbündnis dar und verpflichtet ihre Mitglieder nicht zur Teilnahme an militärischen Einsätzen. In der EU besteht die Möglichkeit, sich von einzelnen Zusammenarbeitsbereichen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auszunehmen (Bsp. Dänemark). Die Zusammenarbeit basiert nach wie vor auf dem Einstimmigkeitsprinzip. Was die konkreten Beiträge an den gemeinsamen (zivilen und militärischen) Aktivitäten betrifft, bestehen zudem keine Verpflichtungen. Entsprechend können sich die allianzfreien EU-Mitglieder Schweden, Finnland, Österreich und Irland an der ESVP beteiligen. Die im (zurzeit blockierten) Verfassungsvertrag vorgesehene Weiterentwicklung der ESVP sieht aber u.a. den schrittweisen Aufbau einer Verteidigungsgemeinschaft vor. Diese Verteidigungsallianz müsste von den EU-Staaten einstimmig beschlossen werden. Eine allen EU-Mitgliedsstaaten auferlegte Verpflichtung, einer solchen Allianz beizutreten, wäre nicht mit der Neutralität vereinbar. Ob und in welcher Form eine solche Verpflichtung überhaupt eingeführt wird, ist offen. Im Falle einer solchen Entwicklung müsste sich die Schweiz überlegen, ob ein solch dauerhaftes und beständiges System einer Verteidigungsgemeinschaft die Sicherheit des Landes ebenso garantieren könnte wie die Neutralität. Der Beitritt hätte zudem die volle Teilnahme an der *polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit* (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) zur Folge (bspw. Europäischer Haftbefehl).

## 4. Würdigung

---

Der Bundesrat hatte am 26. Oktober 2005 die zentralen Grundsätze seiner Europapolitik wie folgt festgehalten:

- Die Schweiz definiert ihre Beziehungen mit der Europäischen Union aufgrund ihrer ideellen und materiellen Interessen. Sie ist mit den Staaten des europäischen Kontinents und deren Institutionen solidarisch, um eine sichere Welt aufzubauen und die gemeinsamen Werte zu fördern.
- Zu diesem Zweck schliesst sie mit ihren Partnern die notwendigen Abkommen, indem sie darauf achtet, ihre Unabhängigkeit, ihre Entscheidungsfreiheit und ihre Institutionen zu bewahren (Föderalismus, direkte Demokratie, u.a.).
- Das sistierte Beitritts-gesuch von 1992 wird nicht zurückgezogen. Der Beitritt zur EU wird als längerfristige Option betrachtet.

Die Analyse im vorliegenden Bericht bestätigt, dass kein Anlass besteht, von diesen Grundsätzen abzuweichen. Dennoch ist es notwendig, für die Führung der Europapolitik den Rahmen zu präzisieren sowie Leitlinien und kurz- und mittelfristige Prioritäten festzulegen.

Die Schweiz muss ihre Stellung auf dem europäischen Kontinent allgemein und ihre Beziehungen zur Europäischen Union im Speziellen so ausgestalten, dass diese stets eine unter den jeweils geltenden Parametern optimale Interessenwahrung erlaubt - Interessen sowohl im materiellen als auch im ideellen Sinne verstanden. Die europäische Integration war seit jeher ein Prozess und sie wird es auch bleiben. Allerdings ist angesichts diverser Grossbaustellen in der EU (Verfassungsvertrag, weitere Erweiterungsschritte) die weitere Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses heute offener denn je. Umso mehr erfordert die Beurteilung der Interessenlage in diesem sich laufend wandelnden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld eine dynamische Betrachtungsweise: Was heute gut und erfolgreich ist, kann morgen als Lösung für die sich dann stellenden Probleme nicht mehr geeignet sein. Hinzu kommt, dass sich die Schweiz immer auch der Wirkungen ihres Handelns auf ihre Stellung in der Zukunft bewusst sein muss.

Daraus folgt, dass die Beziehung zur EU nicht in einem stereotypen „Drinnen-Draussen“-Schema beurteilt werden darf. Die Ausgangsfrage ist weniger: „Will die Schweiz Mitglied der EU sein oder nicht?“ Die zentrale Frage heisst vielmehr: „Auf welche Weise und mit welchen Instrumenten erreicht sie die fundamentalen Staatsziele und die Ziele der Aussenpolitik am besten?“ Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist die Feststellung, dass auch die Schweiz das Ziel des europäischen Integrationsprozesses – die Errichtung eines stabilen Friedens und gemeinsamen Wohlstands in

Europa – verfolgt und ihre Verantwortung zur Erreichung dieses Ziels mit den ihr geeignet erscheinenden Instrumenten wahrnimmt.

Keines dieser Instrumente – gruppiert etwa um die Begriffe „Bilateraler Weg“ oder „Beitritt“ – kann somit ein Endziel der Europapolitik sein; sie sind lediglich Mittel, um die verfassungsmässigen Staatsziele in gemeinsamer Verantwortung für Frieden, Stabilität und Prosperität auf unserem Kontinent zu erreichen. Das schweizerische Staatssystem beruht auf der weitgehenden Mitwirkung von Volk und Ständen, die Europapolitik muss daher auch eine Angelegenheit aller sein.

Die zur Auswahl stehenden Instrumente sind nicht starr. Die bedeutenden und ständigen Entwicklungen, welche die EU und in weniger starkem Ausmass auch die Schweiz durchlaufen, bedingen eine laufende Anpassung der Beziehungen - dies sowohl nach Innen wie auch nach Aussen.

Die Instrumente sind folglich entwicklungsfähig und neue, noch nicht erprobte Beziehungsmöglichkeiten könnten entstehen. Sie sind auch als Etappen eines fortwährenden Prozesses anzusehen, dessen Ziel letztlich ist, zu jedem Zeitpunkt diejenige Lösung zu finden, die der Schweiz erlaubt, ihre Interessen am besten zu wahren.

Gestützt auf die vorliegende Analyse kommt der Bundesrat zum Schluss, dass mit dem heute bestehenden Vertragswerk und dessen kontinuierlicher Anpassung bzw. Ergänzung an neue Bedürfnisse einerseits und den eigenständigen Politiken der Schweiz andererseits unsere Ziele zu diesem Zeitpunkt weitgehend erreicht werden können. Diese Schlussfolgerung soll zukünftige Entscheidungen nicht vorwegnehmen.

Damit die Schweiz ihre Ziele auf diesem Weg auch weiterhin erreichen kann, müssen u.a. die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Schweiz besitzt einen Grad an Mitentscheidung im Rahmen ihrer bilateralen Verträge mit der EU und einen Handlungsspielraum für die Durchführung ihrer eigenen Politiken, der als genügend angesehen wird (*Teilnahme an der Entscheidungsfindung*).
- Die EU ist bereit, bei der Ausgestaltung ihrer Drittlandpolitik mit der Schweiz Lösungen im Rahmen von bilateralen, sektoriellen Abkommen zu finden (*aussenpolitische Machbarkeit*).
- Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere auch im monetären Bereich, verändern sich nicht zum Nachteil der Schweiz (*wirtschaftliche Rahmenbedingungen*).

Das Vorhandensein dieser Voraussetzungen kann von der Schweiz nur teilweise beeinflusst werden. Die erste Voraussetzung (*Teilnahme an der Entscheidungsfindung*) könnte sich beispielsweise dadurch verändern, dass die EU noch stärker als bisher Fakten setzt, denen sich die Schweiz, unabhängig von den vertraglich vereinbarten Regeln der Zusammenarbeit, nicht entziehen kann. Damit verbunden wäre eine schleichende Aushöhlung der Möglichkeiten für die Schweiz, an der Entscheidungsfindung teilzunehmen. Gleichzeitig würde auch der Handlungsspielraum für die Durchführung ihrer eigenen Politiken begrenzt. Ein Fortschreiten dieses Prozesses, der bereits heute ansatzweise beobachtet werden kann, würde die Stellung der Schweiz schwächen.

Das weitere Bestehen der zweiten Voraussetzung (*aussenpolitische Machbarkeit*) hängt unter anderem davon ab, dass die Schweiz von der EU sowohl als interessante Vertragspartnerin als auch als solidarische Mitakteurin bei der Verwirklichung gemeinsamer Ziele wahrgenommen wird. Ersteres hängt im Wesentlichen vom materiellen Interesse der EU an einer Einigung mit der Schweiz ab. Zweiteres, den Platz als solidarische Mitakteurin, kann sich die Schweiz dadurch schaffen, dass sie als verlässliche Vertragspartnerin auftritt und ihre Mitverantwortung für Europa wahrnimmt. Dazu gehört beispielsweise, dass die Schweiz ihre vertraglichen Beziehungen im Falle von weiteren Erweiterungsschritten der EU anpasst und sich gemeinsam mit der EU auch weiterhin solidarisch am Aufbau eines stabilen und sicheren Kontinents beteiligt.

Die dritte Voraussetzung (*wirtschaftliche Rahmenbedingungen*) schliesslich entzieht sich weitgehend den direkten Einflussmöglichkeiten der Schweiz.

Ändern sich die Parameter, sind auch die europapolitischen Instrumente anzupassen.

Unter den beschriebenen Bedingungen folgen für die kurz- und mittelfristigen Prioritäten der schweizerischen Europapolitik folgende konkrete Schritte:

- Die bestehenden bilateralen Abkommen sind so effizient wie möglich umzusetzen und deren Beibehalt ist zu sichern. Dies betrifft sowohl deren Ratifikation und Inkraftsetzung, wo dies noch nicht der Fall ist, sowie auch deren Umsetzung und – wo nötig – Anpassung sowie Erneuerung.
- Wo sinnvoll und machbar sind die vertraglichen Beziehungen zu vertiefen.
- Die Schweiz trägt ihrerseits zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in Europa bei.

Die permanente Überprüfung und Verbesserung der Instrumente unserer Europapolitik stellt eine zentrale Herausforderung dar. Dabei ist von überragender Bedeutung, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz aktiv in die Diskussion einbezogen werden und konkrete europapolitische Schritte mittragen. Eine zielführende Diskussion erfordert eine möglichst sachliche Herangehensweise an die gesamte Problematik. Mit dem vorliegenden Bericht will der Bundesrat einen Beitrag zur Versachlichung der Europadiskussion leisten. Er ist sich bewusst, dass der europäische Integrationsprozess, in erster Linie vorangetrieben durch die EU, entscheidend zum heutigen Frieden und zur Stabilität auf unserem Kontinent beiträgt. Entsprechend gilt es für die Schweiz, auf ihre Weise zum Erreichen der gemeinsamen Ziele beizutragen.