

## Die Grenzen des Bilateralismus

---

### 1. Ausgangslage

„Die Schweiz löst ihre Probleme mit der EU mittels bilateraler Abkommen“. Dies ist die gegenwärtig herrschende mehrheitsfähige Doktrin, wenn es um die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU geht. Bereits vor der Abstimmung über die Bilateralen 1 reisten Politiker durchs Land und sprachen von einem speziellen, der Schweiz eigenen „bilateralen Weg“. Akzentuiert wurde dies in den Abstimmungskämpfen zur Schengen Abstimmung (Bilaterale 2) und der Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten (Bilaterale 1) im Sommer/Herbst 2005. Gerade im Vorfeld zur zweiten der beiden Abstimmungen sprachen die Befürworter nur noch vom „bilateralen Weg“ oder von „bewährten Bilateralen“, um aufzuzeigen, dass ein Nein zur Freizügigkeitsvorlage diesen Weg zerstören würde<sup>1</sup>.

Für die weitere Europadiskussion ist es nun von Belang, Vor- und Nachteile des bilateralen Wegs zu kennen. Es ist abzusehen, dass der Bundesrat und das Parlament sowie die gewichtigen Kräfte in der Schweiz diesen bilateralen Weg weitergehen wollen. Noch in dieser Legislatur – also spätestens 2007 – wird der Bundesrat seinen Bericht über die weiteren Optionen in der Europapolitik vorlegen. Dies wird ein Optionenbericht sein, welcher Vor- und Nachteile der Optionen (Alleingang, Bilaterale, EU-Beitritt, evtl. weitere) aufzeigen wird.

### 2. Worin besteht der Bilateralismus?

Die Schweiz hat ein mittlerweile recht dichtes Netz von bilateralen Abkommen mit der EU geknüpft. Neben vielen technischen Abkommen (über 100 vornehmlich im Bereich des Warenverkehrs) dominieren neben dem Freihandelsabkommen von 1972<sup>2</sup> mit den Bilateralen 1<sup>3</sup> und 2<sup>4</sup> auch bedeutendere Abkommen die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Die Notwendigkeit bilateralen Abkommen mit unserem weit wichtigsten Handelspartner ergibt sich aus der dynamischen Entwicklung der EU und vor allem ihres Binnenmarktes. Das Freihandelsabkommen von 1972 erlaubte den zollfreien Austausch von Industrieprodukten und beseitigte somit einen Wettbewerbsnachteil für die schweizerische Exportindustrie.

Die bilateralen Abkommen 1 von 1999 erweiterten den Marktzugang für schweizerische Güter auf dem europäischen Binnenmarkt, beseitigten weitere Handelsschranken und ermöglichten den Austausch von Personen (Personenfreizügigkeit). Mit den Bilateralen 2 von 2004 schlossen die Schweiz und die EU erstmals Abkommen ausserhalb des Bereichs Handel und Personenfreizügigkeit und erweiterten somit ihre Beziehungen auf Themen wie Sicherheit/Grenzkontrollen (Schengen-Dublin), Kultur oder Steuern (Zinsbesteuerung).

Die Logik der bilateralen Abkommen folgt somit der Logik der Entwicklung der Europäischen Union: mit dem Binnenmarkt von 1992 kamen in der EU die vier Freiheiten<sup>5</sup>, und die Schweiz schloss Abkommen in diesen Bereichen (nicht im Dienstleistungs- und Kapitalverkehr). Mit dem Maastrichter und dem Amsterdamer Vertrag wurden Gebiete ausserhalb des reinen Binnenmarkts reglementiert, und die Schweiz einigte sich auch in diesen Bereichen auf Abkommen mit der EU. Die Entwicklung der EU ist das eine, der Willen und die Möglichkeit der beiden Partner, Abkommen abzuschliessen ist das andere. So wartete beispielsweise die Schweiz nach der Ablehnung des EWR im Jahr 1993 mit 16 Verhandlungsbegehren auf, die beiden Partner einigten sich schliesslich auf Verhandlungen in

---

<sup>1</sup> Dass dies aufgrund der Schwierigkeiten, die Ausdehnung der Freizügigkeit positiv für unser Land darzustellen, erfolgte, ist einleuchtend. Somit konzentrierte sich die Pro-Kampagne vornehmlich auf die „alles oder nichts“-Frage des bilateralen Wegs.

<sup>2</sup> 1972: *Freihandelsabkommen Schweiz-EG*: Wegfall von Zöllen im Bereich der Industrieprodukte

<sup>3</sup> 1999: *Bilaterale 1*: Personenfreizügigkeit, Strassenverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft, Technische Handelshemmnisse, Forschung, Öffentliches Beschaffungswesen

<sup>4</sup> 2004: *Bilaterale II*: Schengen-Dublin, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Media, Statistik, (Bildung), Umwelt, Ruhegehälter

<sup>5</sup> Güter, Personen, Kapital und Dienstleistungen

sieben Bereichen. Oder dass die Schweiz noch keine Abkommen in den Bereichen Dienstleistungen und Kapital hat, hängt mit dem geringen Verhandlungsinteresse in unserem Land ab<sup>6</sup>.

### 3. Welche Lücken bestehen im bilateralen Dispositiv?

Die Schweiz formuliert ihre Verhandlungsbegehren, wie oben dargestellt, situationsbezogen und pragmatisch. Es stellt sich aber die Frage, wie soll der bilaterale Weg weiter aussehen? Es geht hier darum, welche **neuen** Abkommen die Schweiz mit der EU abschliessen könnte und nicht um die Anpassung bestehender bilateraler Abkommen:

Die Schweiz verfügt im Bereich der **vier Freiheiten** noch über keine umfassenden Abkommen im Dienstleistungsverkehr<sup>7</sup> sowie im Kapitalverkehr. Dienstleistungsverhandlungen wurden aufgenommen, dann aber relativ rasch wieder sistiert, weil v. a. die Schweizer Banken und Versicherungen feststellen mussten, dass ein Dienstleistungsabkommen handfeste Nachteile mit sich bringt. So wäre z. B. auch das gesamte EU-Konsumenten- und –Wettbewerbsrecht zu übernehmen, wofür offenbar in der Schweiz gegenwärtig der politische Wille fehlt. Dasselbe gilt für den Kapitalbereich, wo häufig die Sorge um die Bewahrung des Bankgeheimnisses weitere Annäherungsschritte mit sich bringt. Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit bedingt bei jeder EU-Erweiterung eine Anpassung, welche in der Schweiz dem Referendum unterstellt ist. Im Bereich des Warenverkehrs bestehen noch Lücken in sensiblen Bereichen (v. a. Landwirtschaft).

Bei der **EU-Innen- und Justizpolitik** bestehen noch zahlreiche Lücken. Die Schweiz hat zwar mit der Übernahme des Schengen- und Dublin-Acquis in wichtigen Politikbereichen Abkommen geschlossen. In weiteren bedeutenden Gebieten besteht aber keine Beziehung Schweiz- EU: So beim europäischen Haftbefehl, in der Einwanderungspolitik, bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, bei der Bekämpfung des Menschenhandels und im Bereich der Drogenpolitik oder der organisierten Kriminalität. Gerade der Kampf gegen den Terrorismus im Nachgang der Attentate in New York und in Europa (Madrid, London) hat in der EU eine grosse gesetzgeberische Tätigkeit ausgelöst. Hier steht die Schweiz abseits, und beide Partner könnten in naher Zukunft sehr interessiert sein, in diesen Bereichen um den Abschluss von bilateralen Abkommen zu ersuchen. Auch im Bereich des Privat- und Zivilprozessrechts finden sich Tendenzen zur Harmonisierung: Bisher konnte die Schweiz dank dem Lugano-Uebereinkommen über die gegenseitige Anerkennung von Zivilurteilen Nachteile vermeiden. Für die Zukunft scheint es aber fraglich, ob wir verhindern können, uns dem EU-Recht jeweils im Nachhinein anschliessen zu dürfen. Angesichts der geschwundenen Zahl von europäischen Nichtmitgliedern wird die EU wohl die Privatrechtsharmonisierung als EU-Recht realisieren, und im besten Fall sich nachher der Frage zuwenden, ob auch Nichtmitglieder einbezogen werden können.

Die **EU-Aussen- und Sicherheitspolitik** bietet aufgrund der schweizerischen Neutralität kaum Anknüpfungspunkte für bilaterale Abkommen. Als Ausnahmen gelten die Abkommen zur Teilnahme der Schweiz an zwei EU-Polizeimissionen in Bosnien- und Herzegowina sowie in Mazedonien. Künftige Abkommen werden wohl auch nur in diesem begrenzten Rahmen ein Thema.

In den **weiteren Politikbereichen** der EU besteht ein gewisses Potenzial, bestehende bilaterale Lücken zu schliessen und **neue** Abkommen abzuschliessen. Als nächste Schritte stehen wohl Abkommen im Bereich der Elektrizität (Öffnung der Strommärkte und Zugang zu den Netzen in der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten), beim Satellitennavigationssystem Galileo („europäisches GPS“) oder bei der Lebensmittelsicherheit (acquis und Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit) sowie im Bereich der Gesundheit (Europäisches Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten) im Vordergrund. Die EU ist zudem in verschiedenen Bereichen mit der Gründung von Agenturen oder der Entwicklung von Programmen befasst (oder hat diese bereits gegründet), welche häufig Aufgaben wahrnehmen, welche früher zwischenstaatlich geregelt wurden. So gibt es z. B. im Bereich der Sicherheit des Luftverkehrs, der Bildung, des Geistigen Eigentums, der Eisenbahn oder der Arzneimittel durchaus ein

---

<sup>6</sup> Verhandlungen im Dienstleistungsbereich bildeten Teil der bilateralen Verhandlungen 2, wurden aber während des Verhandlungsprozesses abgebrochen.

<sup>7</sup> Mit Ausnahme der personenbezogenen Dienstleistungserbringung im Personenfreizügigkeitsabkommen (90-Tage-Regel)

Interesse der Schweiz an Abkommen mit der EU zur Teilnahme an solchen Agenturen oder Programmen. Es ist für einen Drittstaat wie die Schweiz natürlich ärgerlich und bildet eine der wichtigen Grenzen des Bilateralismus, dass sie betreffende Fragen immer häufiger im Rahmen der Europäischen Union und ihrer Organe diskutiert werden.

#### 4. Die Grenzen des Bilateralismus

Auch der „Königsweg“ Bilateralismus hat seine Grenzen, respektive Nachteile. Auf den ersten Blick erscheint das „Menu à la carte“, welches die Schweiz von der EU unterbreitet erhält, verführerisch. Es gilt zu unterscheiden zwischen den Grenzen innerhalb der bestehenden Abkommen (a) und den Grenzen oder Nachteilen wegen fehlender Abkommen (b). Zweitere fehlen, weil sie entweder noch nicht abgeschlossen sind oder eine Verhandlung aus rechtlichen oder politischen Gründen gar nicht möglich ist.

##### a) Grenzen innerhalb der bestehenden Verträge

Neben der **fehlenden Mitsprache**, welche über allen Abkommen wie ein Damoklesschwert hängt, gibt es bedeutende **institutionelle Probleme** mit der Verwaltung der bilateralen Abkommen. Diese werden ausnahmslos durch sog. Gemischte Ausschüsse<sup>8</sup> verwaltet. Die Prozeduren in den Gemischten Ausschüssen sind extrem langwierig und kompliziert und die Anpassung an das sich oft rasch entwickelnde EU-Recht ist sehr langsam. Das konsensuelle Verfahren verhindert häufig rasche und durchsetzbare Entscheide und die Schweiz ist vollkommen vom Goodwill der Kommission abhängig.

Die **Erweiterungen der EU** bringen eine weitere **Verkomplizierung** der Kontakte Schweiz-EU mit sich. Bei der Verhandlung und der Verwaltung der Abkommen (Komitologie) schwindet die Bedeutung der Schweiz als Drittstaat und das Störpotenzial der grösseren Anzahl von Mitgliedern nimmt zu.

Auch wenn die Schweiz formell den **zukünftigen Rechtsbestand** der EU (acquis) nicht automatisch übernimmt, gibt es in jedem Bereich einen Anpassungs- und **Übernahmepressur** (zum Beispiel gerade im wichtigen und dynamischen Schengen-Bereich, wo ein Ausscheren der Schweiz eine Kündigung des Abkommens zur Folge hätte). Und: bei der Entwicklung dieses künftigen acquis ist die Schweiz nicht beteiligt.

Das EU-Recht entwickelt sich in vielen Bereichen ausgesprochen **dynamisch** und so gibt es nur eine **kleine Sicherheit**, dass Abkommen lange Zeit in der ausgehandelten Form Bestand haben. Die bilateralen Abkommen sind schliesslich ausnahmslos **statische Verträge**, welche bei jeder Änderung des Acquis communautaire mühsam angepasst werden müssen. Im Bereich der Zinsbesteuerung könnte es zum Beispiel mittelfristig Änderungen absetzen, wenn die EU feststellt, dass die Wirkung der sogenannten „gleichen Massnahme Steuerrückbehalt“ sehr gering ist. Somit sind mit der EU ausgehandelte **Lösungen oft fragil**. Als weiteres Beispiel dient das Forschungsabkommen, welches erst im Jahr 2004 in Kraft treten konnte, während das 6. EU-Forschungsrahmenprogramm bereits 2003 anlief. Die Gründe für die Verzögerung waren rein technisch-juristischer Natur und hatten eine Benachteiligung der Schweizer Forscher im Gegensatz zu ihren Kollegen in der EU zur Folge.

Oft ist die Schweiz **nicht rechtzeitig** über neue Entwicklungen in der EU **informiert**. Als Beispiele können die Probleme im Zusammenhang mit schweizerischen Reexporten aus der Schweiz dienen: Die Schweiz hat erst kurz vor dem geplanten Inkrafttreten erfahren, dass solche Reexporte künftig mit einem Zoll belegt würden, weil unsere Experten nicht in den entsprechenden EU-Ausschüssen vertreten waren. Dasselbe gilt auch für die Übernahme des EU-Lebensmittelrechts, welches gegenwärtig in einer juristisch und prozedural bedenklichen „Hauruck-Übung“, die sondergleichen sucht, durch die schweizerischen Instanzen gepeitscht wird. Viel zu spät erst hat man in der Bundesverwaltung die entsprechenden Unterlagen erhalten. Solche „Unfälle“ sind jeweils nur mit viel Aufwand und diplomatischer Mühsal zu reparieren, wenn dies überhaupt möglich ist. Entscheidend ist, dass den schweizerischen Interessevertretern die entsprechenden **Kontakte und Netzwerke in Brüssel und somit auch ein wirksames Frühwarnsystem fehlen**.

Als weiteres Problem, welches sich beim bilateralen Weg verschärfen wird, gilt die **Rolle des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)** und der schweizerischen Gerichte bei der Rechtsprechung, und damit der Auslegung der

---

<sup>8</sup> Gemischte Ausschüsse bestehen aus Vertretern beider Vertragsparteien (Schweiz und EU) und treffen sich in der Regel mindestens einmal jährlich. Sie haben sowohl Verwaltungs-, als auch Weiterentwicklung- und Streitschlichtungsaufgaben wahrzunehmen. Sämtliche allfälligen Probleme, welche aus der Anwendung der Abkommen entstehen, müssen in den Gemischten Ausschüssen geregelt werden und können nicht durch eine „höhere Autorität“ wie ein Gericht oder eine Regierung gelöst werden.

bilateralen Abkommen. Die Urteile des schweizerischen Bundesgerichts zu den Bilateralen I, namentlich im Bereich der Sozialversicherung, haben bestätigt, dass mit der getroffenen Lösung von zwei letztinstanzlichen Gerichten ein unberechenbares Konfliktpotential mit der EU und die Gefahr von innenpolitischen Spannungen - das Bundesgericht wird von den einen als zu europafreundlich und von den anderen als zu wenig europabewusst kritisiert werden - geschaffen wurden. Was aber noch wichtiger scheint: Gewisse Bereiche sind nicht abkommensfähig, weil die EU (wie bei den Wettbewerbsregeln im Luftverkehrsabkommen) wegen der Bedeutung des Richterrechts auf der Gerichtsbarkeit des EuGH bestehen wird, was die Schweiz wegen des für diese Bereiche typischen weiten Spielraums für richterliches Ermessen wohl nicht akzeptieren kann. Beispiele: Wettbewerbsrecht als Begleitmassnahme der Dienstleistungsliberalisierung; gegenseitiges Cassis-de-Dijon-Prinzip.

**Der Begriff "bilaterale Verhandlungen" täuscht**, denn in der Regel gibt es gar nicht viel zu verhandeln. Es eignen sich für bilaterale Abmachungen vor allem Liberalisierungsvereinbarungen d.h. der Abbau von Schranken an der Grenze. Nicht verhandel- weil nicht abbaubar sind die EU-internen Regelungen; da bedeutet **Bilateralismus schlicht Nachvollzug**, d.h. Satellisierung der Schweiz. Ausdrücke wie "vertiefte Kooperation" sind deshalb wohl eher Euphemismen.

Der Bilateralismus entstammt der Zeit, als der Binnenmarkt im Vordergrund stand. Die EU ist mittlerweile über dieses Stadium hinausgewachsen; das Schwergewicht liegt auf den **gemeinsamen Politiken** (Wettbewerb, Aussenwirtschaft, Wirtschafts- und Währungspolitik, Agrar- und Strukturpolitik usw.). Mit den Instrumenten des Bilateralismus lässt sich **keine Brücke zu gemeinsamen Politiken** bauen; da ist man entweder beteiligt, hat Mitsprache und trägt Mitverantwortung, oder eben nicht. Die Meinung, es liessen sich nach Verwirklichung der wesentlichen Liberalisierungsschritte weitere Integrationsvorteile ohne gemeinsame Politiken erwirken, gehört zu den typischen Missverständnissen oder Irreführungen unserer Europa-Politik. Es handelt sich um die gleiche Irrlehre, die in der Schweiz auch heute noch davon ausgeht (oder auszugehen vorgibt), die "Freiheit der Kartelle" sei liberal und nicht wachstumshemmend.

Der Ausschluss von gemeinsamen Politiken heisst nämlich, **entweder akzeptiert die Schweiz die Satellisierung oder sie begnügt sich für den Marktzugang zur EU auf deren Integrationsstand von 1970**. In den 60er Jahren hat die EU die Liberalisierung durch die Beseitigung der Diskriminierungen auf Grund von Nationalität oder Herkunft im Wesentlichen vollendet. Mit dem Binnenmarktprogramm hat sie die Liberalisierung, die nur mit Rechtsharmonisierung zu erreichen ist, wesentlich vorangetrieben.

#### b) Grenzen wegen fehlender Abkommen

Häufig ist die EU entweder **nicht bereit** oder **rechtlich nicht in der Lage**, mit der Schweiz Abkommen auszuhandeln und abzuschliessen. Dies ist eine Benachteiligung eines Nicht-Mitgliedstaats per se, da er sich nicht am gesamten EU-Rechtsbestand beteiligen kann.

Prominentes Beispiel dafür, wo die EU kein Abkommen mit der Schweiz aushandeln kann, ist in jüngster Zeit das „Cassis-de-Dijon-Prinzip“<sup>9</sup>. Oder im Bereich der Bildung strebt die Schweiz seit Anfang der neunziger Jahre eine Vollbeteiligung an den Bildungs- und Jugendprogrammen der EU an, ohne dies bis heute erreicht zu haben. Nicht einmal im Rahmen der bilateralen Verhandlungen 2 ist dies gelungen: die EU wies darauf hin, dass es ihr rechtlich nicht möglich sei, mit der Schweiz in diesem Bereich überhaupt zu Verhandlungen zu kommen.

Die EU ist auch häufig nicht bereit, mit der Schweiz Verhandlungen aufzunehmen, weil sie kein **Interesse an oder keine Einigkeit über Abkommen mit unserem Land** hat. Die Aufnahme von Verhandlungen mit einem Drittstaat setzt in der Regel Einstimmigkeit voraus, und wo es sich um gemischte Abkommen handelt (wie z. B. die Personenfreizügigkeit), ist jeweils noch die Ratifikation durch die 25 Mitgliedstaaten (inklusive in der Regel deren Parlamente) vonnöten. Die besten Resultate, respektive die Resultate mit der grössten Wahrscheinlichkeit in beiden Vertragspartnern ratifiziert zu werden, sind solche in Form von Paketen. Damit solche Pakete auch ihre Wirkungen entfalten können, müssen sie ausgewogen sein. Dies könnte eine der Ursachen der [knappen Annahme/Ablehnung]

---

<sup>9</sup> Das Cassis-de-Dijon-Prinzip, welches in der EU angewendet wird, besagt, dass ein Produkt in allen Mitgliedstaaten diskriminierungsfrei auf den Markt gebracht werden kann, wenn es die Vorschriften eines Mitgliedstaates erfüllt. Die Schweiz hätte dieses Prinzip gerne auf gegenseitiger Basis mit der EU eingeführt, um die Hochpreisinsel Schweiz zu entlasten. Die EU war aber nicht bereit, der Schweiz diese Erleichterung zu gewähren. Nun wird die Schweiz dieses Prinzip allenfalls auf einseitiger Basis einführen.

der Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen Mitgliedstaaten gewesen sein: sie kam quasi „nackt“ und ohne verknüpftes anderes Paketteil zur Abstimmung. Kurz gesagt: ausgewogene Pakete lassen sich nicht immer schnüren, und das Warten auf solche Gelegenheiten verzögert den Abschluss dringend notwendiger Abkommen unter Umständen erheblich.

### 5. Was folgt daraus für die Schweiz?

Der Bilateralismus hat vordergründig den Vorteil, dass sich die Schweiz die Gänge aus dem EU-Menu aussuchen kann, die ihr gefallen. Diese Sichtweise ist aber falsch, denn die bilateralen Abkommen sind in ihrer Gesamtheit ausgewogen, d. h. zum Vorteil der beiden Parteien. Dies bedeutet, dass die Schweiz auch Konzessionen machen und Elemente in die bilateralen Abkommen aufnehmen muss, die sie eigentlich nicht angestrebt hat. „Dies müsste man bei einem EU-Beitritt auch“, könnte ein Einwand lauten. Dies ist zweifellos richtig, nur hätte und würde sie im Falle einer Mitgliedschaft die Regeln mitgestalten und über deren Inkrafttreten beschliessen, anstatt sie einfach zu übernehmen. Die Zinsbesteuerung ist in diesem Kontext ein wichtiges Beispiel<sup>10</sup>. Die Schweiz hätte dank ihres Gewichts als Finanzplatz und weltgrösster Vermögensverwalter als EU-Mitglied mit Sicherheit in jeder Regelung zum Thema Bankgeheimnis ein de-facto-Vetorecht.

Der grösste Qualitätsunterschied zwischen dem bilateralen Weg und dem Beitritt liegt bei der **fehlenden Mitsprache und der Mitgestaltungsmöglichkeit**, und die Fragestellung nach der Opportunität des Beitritts muss sich vor allem an diesem Punkt orientieren.

---

<sup>10</sup> Und dies unabhängig davon, ob man das Bankgeheimnis als positiv oder negativ betrachtet.