

INFORMATIONSBERICHT DES BUNDESRATES UEBER DIE STELLUNG

DER SCHWEIZ IM EUROPÄISCHEN INTEGRATIONSPROZESS

VOM 26. NOVEMBER 1990

## EINLEITUNG

Seit der Veröffentlichung unseres ersten Berichts über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988 (BB1 1988 III 249), hat die schweizerische Integrationspolitik eine deutliche Beschleunigung erfahren und globalere und systematischere Züge angenommen. Das in jenem ersten Bericht erwähnte Integrationsziel, nämlich zusammen mit den andern EFTA-Ländern und der EG einen dynamischen und homogenen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu schaffen, wird möglicherweise bald erreicht sein. Am 20. Juni 1990 haben wir die Verhandlungen über einen Vertrag zur Regelung und Neugestaltung der gesamten Beziehungen unseres Landes zur EG und zu den andern EFTA-Mitgliedländern begonnen. Der Vertrag sollte am 1. Januar 1993, dem auch für den Abschluss des Binnenmarktprogramms der EG festgesetzten Datum, in Kraft treten.

Mit dem vorliegenden Bericht möchten wir die Entwicklung seit der Veröffentlichung des Berichts vom August 1988 darlegen und die Aussichten aufzeigen, die sich für uns daraus ergeben. Die grundlegenden Analysen des vorhergehenden Berichts behalten ihre Gültigkeit, werden aber auf den neuesten Stand gebracht. Es handelt sich somit um einen Zusatzbericht, welcher zur Information des Parlaments und der Öffentlichkeit über die wichtigsten Schlussfolgerungen aus dem Verlauf des Integrationsprozesses bestimmt ist. Angesichts der sich überstürzenden Ereignisse und der neuen Aspekte, denen unsere Integrationspolitik in Zukunft Rechnung tragen muss, drängte sich eine Standortbestimmung auf. Diese zusätzliche Analyse ist im übrigen auch eine Illustration der Feststellung, die wir unserem Bericht vom August 1988 gemacht haben: "Die raschen Entwicklungen im europäischen Integrationsprozess machen es unerlässlich, die schweizerische Position in Europa laufend neu und vorurteilslos zu überdenken."

Der Entscheid, Ihnen diesen Bericht vorzulegen, ist eine der Massnahmen, die wir im Bestreben, das Parlament, die Kantone, die Sozialpartner und die Öffentlichkeit vermehrt

über die europäische Integration zu informieren, in den letzten Monaten getroffen haben. Wir haben insbesondere folgenden Postulaten beantwortet:

1990	P 89.343	Allfälliger EG-Beitritt (N 14.3.90, Cotti)
1990	P 89.699	Institutionelle Aspekte der Beziehungen der Schweiz mit der EG (N 23.3.90, Kommission für auswärtige Angelegenheiten)
1990	P 90.359	Beziehungen zwischen den EFTA-Staaten (N 14.3.90, Ott)
1990	P 90.419	Szenarium für den Nichtbeitritt zur EG bzw. zum EWR (N 22.6.90, Hafner Rudolf)

In diesem Sinne ist die Veröffentlichung des Berichts auch mit der Schaffung eines Informationsdienstes beim Integrationsbüro des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements im Juni 1990 in Zusammenhang zu setzen.

Der Bericht umreißt in einem ersten Teil die wichtigsten Ereignisse auf europäischer und internationaler Ebene (1. Kapitel) sowie die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG (2. Kapitel) seit der Veröffentlichung des ersten Berichts. Das 3. Kapitel enthält eine Darstellung der Ziele und Hauptmerkmale des künftigen EWR-Vertrags. Es folgen im 4. Kapitel der voraussehbare materielle Inhalt des Vertrags und seine Auswirkungen auf das schweizerische Recht, sowie die voraussehbaren institutionellen und juristischen Aspekte des Vertrags (5. Kapitel) und dessen Auswirkungen auf schweizerische Institutionen (6. Kapitel). Gegenstand des zweiten Teiles bilden die derzeitigen Ueberlegungen des Bundesrates zur Neutralitätspolitik im neuen europäischen Umfeld und den integrationspolitischen Optionen.

Die Integrationspolitik der Schweiz ist der Eckpfeiler unserer Europapolitik, deckt aber nicht alle ihre Aspekte ab. Bereiche wie Sicherheitspolitik, Kultur und Menschenrechte sind für unsere Zukunft in Europa äusserst wichtig und daher ebenfalls prioritäre Wirkungsfelder. Ihnen wird in unserem Bericht über die europäische Integration Rechnung getragen, im einzelnen werden sie jedoch nicht analysiert. Dasselbe gilt für die Tätigkeit der Schweiz in andern europäischen Integrationsforen, die sich mit so wichtigen Themen wie dem Umweltschutz, der wissenschaftlichen Forschung, dem Verkehr usw. beschäftigen.

Schliesslich liegt uns daran, zu unterstreichen, dass sich die Analysen im vorliegenden Bericht auf das EWR-Projekt beziehen, wie es im Oktober 1990 vorlag und auf die Vorstellung, die wir uns auf dieser Grundlage durch Extrapolation vom Schlussergebnis

machten. Die Verhandlungen sind noch lange nicht zu Ende und es ist nicht auszuschliessen, dass das Vorhaben eine andere Wendung nimmt als wir es in diesem Bericht aufzeichnen oder gar, dass es nicht realisiert werden kann. Trotz dieses, allen innovativen Projekten anhaftenden, Risikos haben wir beschlossen, den Bericht zur Orientierung und als Zeugnis unseres entschlossenen Engagements für die Verwirklichung des EWR-Projekts zu veröffentlichen.

## ERSTER TEIL

### 1 Wichtigste Entwicklungen im europäischen und internationalen Umfeld

Europa befindet sich heute an einem Wendepunkt seiner Geschichte, wobei zwei Grundströmungen auszumachen sind:

- eine beschleunigte Integration innerhalb der EG, die zusehends auch die Entwicklung in den anderen Ländern Europas prägt,
- ein Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozess in Mittel- und Osteuropa, der zu einer raschen Verbesserung der Ost-Westbeziehungen führt.

Seit der Annahme des Programms über die Vollendung des Binnenmarktes (Weissbuch von 1985) und der Verabschiedung der Europäischen Einheitsakte im Jahre 1986 befindet sich der Integrationsprozess innerhalb der EG in einer anhaltenden Beschleunigungsphase. Der für Ende 1992 geplante, sukzessive Abbau der physischen, technischen und steuerlichen Grenzen, welche die Freizügigkeit zwischen den EG-Mitgliedstaaten einschränken, ist in vollem Gang. Trotz einiger Verzögerungen wird der festgelegte Zeitplan insgesamt eingehalten werden, sodass der Binnenmarkt seine definitive Gestalt anzunehmen beginnt.

Im letzten Jahresbericht vom 28. März 1990 über die Umsetzung des Weissbuchs zieht die Kommission eine im grossen und ganzen positive Bilanz der bisher gemachten Fortschritte. Weniger als 3 Jahre vor dem Stichtag, dem 31. Dezember 1992, waren mehr als 60 Prozent der im Programm des Weissbuchs enthaltenen Vorschläge angenommen worden. Darunter befinden sich wichtige Entscheide wie die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Bankdienstleistungen, die Oeffnung des öffentlichen Beschaffungswesens, die Kontrolle über Unternehmenszusammenschlüsse und die Anerkennung von Diplomen. Andere Themen kommen hingegen weniger rasch voran als vorgesehen. Dies gilt insbesondere für die Steuerfragen und den Abbau von Grenzkontrollen für Personen. Auch bei der Umsetzung von EG-Erlassen durch die Mitgliedländer sind, mit einer Umsetzungsquote von rund 70 Prozent bis Ende Februar 1990, bedeutende Fortschritte zu verzeichnen. Weiter zeitigt die Vorwegnahme der Zielsetzungen "1992" durch die Wirtschaftsakteure in den meisten Wirtschaftssektoren bereits positive Auswirkungen. Die Dynamik des Binnenmarktes wirkt sich heute schon auf den Handel innerhalb der Gemeinschaft aus: dieser nahm in der Zeit von 1973 bis 1985 ständig ab, seit 1988 ist jedoch eine Trendwende festzustellen. Der innergemeinschaftliche Handel macht heute mehr als 60 Prozent des Exportvolumens der Mitgliedländer aus. Diese Vorwegnahme durch die Wirtschaftsakteure schlägt sich auch in einer verstärkten Investitionstätigkeit der Unternehmen nieder, welche durch die Glaubwür-

digkeit, die der Zielsetzung "1992" gegeben wird und durch das rasche Arbeitstempo bei der Umsetzung des Weissbuches stimuliert wird. Der grundsätzlich liberale Charakter des Schritts zur Verwirklichung des Binnenmarktes bestätigt sich durch die Fakten immer mehr.

Seit der Veröffentlichung des letzten Berichts ist zu den Bemühungen zur Verwirklichung des Binnenmarkts eine neue Entwicklung hinzugekommen, nämlich die Wiederaufnahme der gemeinsamen Arbeit zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Diese nimmt heute eine zentrale Stellung im Rahmen der Gemeinschaftsaktivitäten ein. Diese aktuelle Entwicklung geht auf die Tagung des Europäischen Rats vom 27./28. Juni 1988 in Hannover zurück. Die 12 EG-Staaten hatten sich damals verpflichtet, an der Ratssitzung im folgenden Jahr Mittel und Wege zur Schaffung einer WWU zu prüfen. Sie beauftragten einen Ausschuss unter dem Vorsitz von EG-Kommissionspräsident Jacques Delors, die konkreten Schritte, welche zu einer WWU führen, zu prüfen und Vorschläge zu unterbreiten. Aufgrund des Berichts dieses Ausschusses beschloss der Europäische Rat am 26./27. Juni 1989 in Madrid, die WWU in drei Etappen zu verwirklichen und bestätigte diesen Beschluss an seiner Sitzung vom 8./9. Dezember 1989 in Strassburg. Am 1. Juli 1990 wurde die erste Etappe in Angriff genommen; sie hat zum Ziel, die Konvergenz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten durch eine vermehrte Koordination der Wirtschafts- und Währungspolitik im bestehenden institutionellen Rahmen zu verstärken. Die zweite und dritte Etappe bedingen institutionelle Umstellungen; sie sollen durch eine für den 14. Dezember 1990 angesetzte Regierungskonferenz in die Wege geleitet werden. Hauptziel ist die Schaffung eines europäischen Zentralbankensystems, eines Systems fixer Wechselkurse und schliesslich einer Einheitswährung. Dabei sollen auch die wirtschafts- und währungspolitischen Kompetenzen definitiv von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übergehen.

Die Wiederaufnahme der Diskussion über die politische Union, das eigentliche Ziel der EG, vervollständigt die Liste der erzielten Fortschritte. Anlässlich der Sitzung des Europäischen Rats vom 28./29. April 1990 in Dublin haben die Staats- und Regierungschefs beschlossen, die Vorbereitungen für eine zweite Regierungskonferenz einzuleiten, an welcher Mittel und Wege zur Verwirklichung einer politischen Union bis 1992 gefunden werden sollen. Diese Konferenz wurde auf den 15. Dezember 1990 festgesetzt. Schwerpunkte der Vorbereitungsarbeiten zu dieser Konferenz bilden die Verstärkung der Rolle des Europäischen Parlaments, die Neugestaltung der Entscheidungsmechanismen in der EG und die Verbesserung der Zusammenarbeit in aussenpolitischen Angelegenheiten. Beachtenswert ist dabei, dass sich im Rahmen der Arbeiten über die institutionelle Zukunft der EG für die Schweiz wesentliche Konzepte wie Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip durchzusetzen beginnen.

All diese Massnahmen und Projekte tragen zur Beschleunigung und Vertiefung des Integrationsprozesses in der Gemeinschaft bei; sie erhöhen noch die Anziehungskraft der EG für europäische Nichtmitgliedländer und geben ihr auf internationaler Ebene grösseres politisches und wirtschaftliches Gewicht. Befürchtungen, die Ereignisse in Mittel- und Osteuropa könnten den Integrationsprozess verlangsamen, haben sich als unbegründet erwiesen.

Vor diesem Hintergrund ist auch das EWR-Projekt zu sehen, über das die EFTA-Länder und die EG nun verhandeln. Es liegt auf der Linie und ist eine logische Folge der raschen Integrationsfortschritte in der EG, die in der letzten Zeit erzielt worden sind.

Das EWR-Projekt muss aber auch aus dem Blickwinkel des mit erstaunlicher Geschwindigkeit vorangetriebenen Demokratisierungs- und Liberalisierungsprozesses in Mittel- und Osteuropa betrachtet werden. Unsere Integrationspolitik erhält dadurch eine neue Dimension, die bei der Ausarbeitung des letzten Berichts nicht vorauszusehen war, wobei im letzten Kapitel immerhin die Möglichkeit eines "neuen modus vivendi" mit den Ländern Mittel- und Osteuropas erwähnt wurde. In der Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und entsprechende Soforthilfsmassnahmen vom 22. November 1989 (BB1 1990 I 145) sind wir auf den Wandel im Osten und seine Folgen für die Schweiz eingegangen. Unsere Analyse hat sich bestätigt. Dieser Wandel hat sich seither verstärkt und ausgeweitet und lässt, zum erstenmal seit 50 Jahren, auf das Entstehen eines europäischen Kontinents hoffen, der, seine Vielfältigkeit bewahrend, in einem auf Freiheit und pluralistischer Demokratie beruhenden Wertsystem seinen Zusammenhalt findet. In diesem Sinn ist die deutsche Wiedervereinigung, die zu einer de facto Erweiterung der EG führte, zweifellos eines der bedeutsamsten Ereignisse seit der erwähnten Botschaft. Die EG hat sich dieser Herausforderung nach anfänglichem Zögern erfolgreich gestellt hat. Die deutsche Wiedervereinigung ist auch für die schweizerische Integrationspolitik von Bedeutung, denn sie impliziert weit mehr als den Einbezug eines Territoriums mit 16,5 Millionen Einwohnern in den Binnenmarkt und die sich mit der Zeit daraus ergebenden Vorteile für unsere Unternehmen. Diese Erweiterung der EG offenbart einmal mehr die Lebendigkeit und Ausstrahlungskraft des europäischen Integrationsprozesses und festigt die politische Vorrangstellung, welche die EG beim Ausbau der neuen europäischen Architektur einzunehmen gedenkt.

Die neue Dimension, die unsere Integrationspolitik durch diese Entwicklungen erhält, ergibt sich aus der Feststellung, dass nur ein stärkeres, also noch besser integriertes Westeuropa imstande sein wird, den Ländern Mittel- und Osteuropas zu helfen, die durch die Umgestaltung hervorgerufenen wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen zu überwinden. Unter diesem Gesichtspunkt stellt sich unsere Integrationspolitik auch als Beitrag der

Schweiz zu einer Solidaritätsbewegung dar, die über die Integration Europas im engeren Sinne hinausgeht.

Der Wandel in Mittel- und Osteuropa und die Annäherung zwischen den Ländern dieser Region und der EG haben die Frage aufkommen lassen, ob das EWR-Projekt zwischen den EFTA-Ländern und der EG dadurch nicht überholt und in den Hintergrund gedrängt werden könnte. Die Entfaltung der Ost-Westbeziehungen ist in der Tat für die EG zu einer neuen Priorität geworden, neben der Vollendung des Binnenmarktes, der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und der Durchführung der institutionellen Reformen. Es wäre jedoch falsch anzunehmen, das EWR-Projekt sei für die EG nur bedingt wichtig; ihr Interesse an den EFTA-Ländern würde damit unterschätzt. Diese sind nämlich insgesamt der grösste Handelspartner der EG und seit dreissig Jahren die mit dem Aufbau europäischer Strukturen am engsten verbundene Ländergruppe. Der EWR und das Bestreben der EG, neue Beziehungen mit den osteuropäischen Ländern anzuknüpfen, konkurrieren sich nicht; sie ergänzen sich vielmehr. Beide Ansätze haben im grossen Entwurf für eine Neugestaltung der Beziehungen in Europa ihren Platz.

Der Wandel in Mittel- und Osteuropa wirft im Zusammenhang mit unserer Integrationspolitik die ebenfalls wichtige Frage auf, wie diesen Ländern, neben der Hilfe für die osteuropäischen Länder, wie sie in unserer Botschaft vom 22. November 1989 dargestellt ist und wie sie sich auch kürzlich durch die Schaffung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) konkretisiert hat, längerfristig ein Platz im europäischen Integrationsprozess eingeräumt werden kann. In unserer Antwort auf die dringliche Interpellation Eggly vom 5. März 1990 (Rascher Abschluss eines Vertrags zwischen der EFTA und den Oststaaten) haben wir die Richtung skizziert, die wir zusammen mit unseren EFTA-Partnern im Hinblick auf eine Integration dieser Länder einschlagen könnten. Anlässlich der Ministerkonferenz und der Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs der EFTA-Länder am 13./14. Juni 1990 in Göteborg hat dieser Plan Gestalt angenommen. In einer ersten Etappe sollen zwischen den EFTA-Ländern in ihrer Gesamtheit und den Oststaaten, deren Reformen schon weit genug fortgeschritten sind, Strukturen der Zusammenarbeit geschaffen werden, wie sie seit 1983 mit Jugoslawien bestehen (Erklärung von Bergen). Diese Etappe ist bereits im Gange: an ihrer Sitzung vom 13. Juni 1990 in Göteborg haben die Minister der EFTA-Länder drei gemeinsame Zusammenarbeitserklärungen mit Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei unterzeichnet. Es geht vor allem darum, unter der Aufsicht einer gemischten Kommission die Zusammenarbeit in den Bereichen Industriefragen, Tourismus, Verkehr, Investitionen, Umwelt usw. zu fördern. Es ist die Möglichkeit vorgesehen, Assoziationsverträge sui generis zwischen den EFTA-Ländern und den Oststaaten abzuschliessen, in dem Masse, wie diese Länder die Handels- und Gewerbefreiheit und die vollständige Konvertibilität ihrer Währungen einführen. Diese Verträge sollten eine asymmetrische

Liberalisierung des Handels vorsehen, bis diese Länder in der Lage sind, sich einem Freihandelssystem mit gleichen Rechten und Pflichten zu stellen. Es könnte dann eine neue Etappe folgen, mit dem Beitritt dieser Staaten zur EFTA oder später sogar mit einer Beteiligung am EWR. Wichtig ist, dass diese Entwicklung sich im Einklang mit der ebenfalls laufenden Annäherung dieser Länder an die EG vollzieht; einige von ihnen - Ungarn, Polen und die Tschechoslowakei - haben bereits den Wunsch geäußert, eines Tages der EG beizutreten. Falls dieser von der Schweiz anlässlich der informellen Ministerkonferenz in Genf am 2./3. April 1990 den EFTA-Partnern vorgelegte und an den Sitzungen in Göteborg genehmigte Vorschlag verwirklicht wird, erhielte unsere heutige Integrationspolitik eine neue Dimension: durch ihre aktive Beteiligung am Aufbau des EWR würde die Schweiz nicht nur zur Sicherung ihrer eigenen Zukunft in Europa, insbesondere durch eine Teilnahme am Binnenmarkt beitragen, sondern längerfristig indirekt auch dazu, die Entstehung eines umfassenden Europas zu begünstigen, das die mittel- und osteuropäischen Länder einschließen könnte. Bei der Beurteilung des EWR-Projekts muss auch die Rolle eines Europäischen Wirtschaftsraums als wirtschaftliche Auffangstruktur und Ruhepol in einem Europa des Wandels miterwogen werden.

Die Beschleunigung des europäischen Integrationsprozesses vollzieht sich in einem internationalen Umfeld, das selber bedeutenden Veränderungen unterworfen ist. Die Integration Europas erweist sich dadurch als eine der massgeblichen und am weitesten fortgeschrittenen Erscheinungen einer globaleren Entwicklung, die hauptsächlich folgende Wesensmerkmale trägt:

- eine zunehmende Tendenz zur wirtschaftlichen Liberalisierung und Deregulierung;
- eine beschleunigte Internationalisierung der nationalen Volkswirtschaften und eine Zunahme ihrer gegenseitigen Abhängigkeit;
- die wachsende Rolle der Beherrschung fortgeschrittener Technologien und der Wirtschaftskraft als Machtinstrument in den internationalen Beziehungen.

Der Prozess der Wirtschaftsintegration in Europa soll auch auf dem Hintergrund der Prinzipien gesehen werden, welche in der Charta von Paris vom 21. November 1990 für ein neues Europa verankert worden sind. Diese Prinzipien unterstreichen die Wichtigkeit für die Entwicklung der Marktwirtschaft des demokratischen Pluralismus, der sozialen Gerechtigkeit, des Schutzes der Menschenrechte und des Vorranges des Rechtes in den als friedlich gewünschten internationalen Beziehungen.

Die Reform der Welthandelsordnung im Rahmen der Verhandlungen in der Uruguay-Runde des GATT sowie die Bemühungen des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank, der OECD, der Siebner-Gruppe und der Zehnergruppe für eine bessere Koordinierung der

makroökonomischen Politiken und für die Durchführung von Strukturanpassungsprogrammen stellen wie die Integration auf westeuropäischer Ebene einen Versuch dar, den Wandel auf internationaler Ebene in den Griff zu bekommen. Indem sie sich am Integrationsprozess beteiligt, trägt die Schweiz indirekt auch zu den Bestrebungen bei, eine gewisse Ordnung in die weltweiten Umwälzungen zu bringen. Wir werden weiterhin darauf achten, dass unser entschlossener Einsatz für die europäische Integration in einem verstärkten Engagement auf breiterer Ebene ein Gegengewicht findet. Unsere Integrationspolitik soll nicht dazu führen, dass sich die Schweiz in ein westeuropäisches Schneckenhaus zurückzieht, sondern sie soll unsere Aktivitäten im weltweiten Rahmen unterstützen. Auf diese Weise werden wir der doppelten Aufgabe unserer Wirtschaft im europäischen und internationalen Rahmen sowie dem Universalitätsprinzip unserer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik Rechnung tragen.

## **2            Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG**

### **21            Inangriffnahme des EWR-Projekts**

Die Vorstellung umfassenderer Beziehungen zwischen den EFTA-Staaten und der EG ist zwar erstmals an der Sitzung des Europäischen Rats im Dezember 1988 in Rhodos aufgetaucht; der eigentliche Beginn der heutigen Entwicklung lässt sich jedoch auf einen an die EFTA-Länder gerichteten Vorschlag des EG-Kommissionspräsidenten Jacques Delors zurückführen, als er am 17. Januar 1989 vor dem Europäischen Parlament in Strassburg die Schwerpunkte der neu konstituierten EG-Kommission für die nächsten vier Jahre darlegte. Der Kommissionspräsident schlug den EFTA-Ländern vor, "eine institutionell stärker strukturierte Assoziationsform mit gemeinsamen Entscheidungs- und Verwaltungsorganen" zu suchen. Den Grund für diesen Vorschlag nannte der EG-Kommissionspräsident im folgenden Absatz seines Vortrags: Nachdem die Kommission den Grundsatzentscheid zur Konsolidierung statt zur Erweiterung der Gemeinschaft gefasst hatte, suchte sie nach einem Weg, andere Länder, die sich mit dem gleichen Recht als europäisch betrachten, durch den erfolgreichen Integrationsprozess der Zwölfergemeinschaft nicht abzuschrecken. Die EG wollte auf diese Weise den Nichtmitgliedern unter den westeuropäischen Ländern eine attraktive Alternative zum EG-Beitritt anbieten.

An ihrer Sitzung vom 14./15. März 1989 in Oslo reagierten die Staats- und Regierungschefs der EFTA-Länder positiv auf die Initiative des EGK-Präsidenten. Sie setzten sich als Ziel zukünftiger Verhandlungen mit der EG, im Hinblick auf einen dynamischen und homogenen EWR die Bedingungen für einen möglichst freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr zu schaffen. Die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit der EG über das Programm des Binnenmarktes hinaus in Bereichen wie Forschung, Bildung und Umwelt gehört ebenfalls zu den in Oslo formulierten Zielsetzungen. Die EFTA-Länder erklärten sich zu diesem Zweck bereit, verschiedene Optionen sowie die Mittel und Wege zu prüfen, um eine engere institutionelle Bindung zwischen den EFTA-Ländern

und der EG herzustellen; damit antworteten sie auf den Vorschlag des Kommissionspräsidenten, "gemeinsame Entscheidungs- und Verwaltungsorgane" zu schaffen. Sie kamen auch überein, "Massnahmen zur Stärkung des Entscheidungsprozesses in der EFTA und ihrer kollektiven Verhandlungsfähigkeit" zu ergreifen.

Für die EFTA-Staaten galt es, dieses Angebot anzunehmen, bot es ihnen doch die Chance, schneller und stärker am Binnenmarkt teilzunehmen als dies mit dem bisherigen, schrittweisen Vorgehen möglich gewesen wäre. Sie konnten daher dem Vorschlag, welcher der Logik ihrer eigenen Integrationspolitik entsprach, nur zustimmen. Denn unabhängig von den Besonderheiten der einzelnen Länder stimmte er mit einem gemeinsamen Element ihrer Politiken überein, nämlich dem Ziel, zwischen den EFTA-Staaten und der EG wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft nach Verwirklichung des Weissbuches möglichst ähnlich sein sollten, um auf diese Weise mögliche Diskriminierungen durch den Binnenmarkt auszuschliessen.

## 22 Hauptmerkmale der heutigen europäischen Annäherung

Als Folge der Initiative des EG-Kommissionspräsidenten haben wir in unserer Integrationspolitik einen neuen Weg eingeschlagen. Statt schrittweise und punktuell vollzieht sich unsere Annäherung an die EG nun generell und umfassend. Diese Politik ist wohl neu, bleibt aber auf dem Kurs, den wir schon vorher bestimmt und im letzten Bericht dargelegt hatten, denn auch sie ist ein Mittelweg zwischen EG-Beitritt und Alleingang. Das Ziel unserer Integrationspolitik, eine vermehrte Beteiligung der Schweiz am Aufbau Europas und die Schaffung von binnenmarktähnlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG, bleibt unverändert. Die neue Richtung liegt auf der Ebene der Annäherungsmodalitäten, die schon im letzten Europabericht in Betracht gezogen wurden. Wir hatten dort die Möglichkeit erwähnt, mit der EG entweder einen Assoziationsvertrag *sui generis* oder einen umfassenden Rahmenvertrag abzuschliessen. Diese Modalitäten wurden damals zwar nicht weiter erörtert, wir hatten jedoch betont, dass sie nicht ein für allemal auszuschliessen seien, sondern für Eventualfälle in Reserve gehalten werden müssten. Die wesentlichen Unterschiede zwischen dieser neuen und der früheren Politik sind folgende:

- Multilaterale Beziehungen sind zum bevorzugten, wenn nicht einzigen Mittel unserer Integrationspolitik geworden. Während bisher mit der EG bilaterale oder auch, vor allem mit den EFTA-Ländern zusammen, multilaterale Verträge abgeschlossen wurden, überwiegt heute der Multilateralismus; die Möglichkeiten für bilaterale Verhandlungen mit der EG haben sich in der letzten Zeit deutlich verringert. Es war nicht anders zu erwarten, wenn man bedenkt, dass der neue Ansatz nichts weniger als die Schaffung eines wirklichen homogenen Europäischen Wirtschaftsraums vorsieht.

- Nicht nur hat der Multilateralismus die Oberhand gewonnen, es haben sich auch die multilateralen Strukturen verstärkt. Heute sprechen die EFTA-Länder in den Verhandlungen mit der EG immer mit einer Stimme. Da sich die EFTA beim Dialog auf eine vorher ausgehandelte Plattform stützen soll, ist es für die einzelnen EFTA-Länder schwieriger geworden, gegenüber der EG ihre spezifischen Interessen geltend zu machen. Auf der andern Seite hat dieser stärker strukturierte multilaterale Dialog in manchen Fällen vielleicht den Vorteil, den von den EFTA-Ländern in Brüssel vertretenen Positionen mehr Gewicht zu geben.
- Unsere Integrationspolitik ist auch genereller und umfassender geworden. Heute spricht man davon, praktisch alle unsere Beziehungen mit der EG im Rahmen des Binnenmarktes in einem einzigen Vertrag zu regeln und neu zu gestalten. Der pragmatische, multilaterale oder bilaterale Ansatz ist aufgegeben worden. Wir haben demnach kaum mehr die Wahl zwischen Bereichen, in denen wir die Beziehungen zur EG verstärken möchten und anderen, in denen eine vollständige Autonomie vorzuziehen wäre. Möglichkeiten zu einer Zusammenarbeit "à la carte" oder zu einem "Europa verschiedener Geschwindigkeiten" existieren kaum mehr.
- Auch die Beschleunigung der Zusammenarbeit ist im Vergleich zum früheren schrittweisen Vorgehen ein neues Element. Der homogene Europäische Wirtschaftsraum, den sich die Staats- und Regierungschefs 1984 in Luxemburg zu Ziel gesetzt hatten, soll nun kurzfristig Wirklichkeit werden. Das schnellere Tempo wirkt sich in der Schweiz vor allem auf die internen Vernehmlassungen im Parlament, in den Kantonen und bei den Verbänden aus, die sich für ihre Stellungnahme auf ungewöhnlich kurze Fristen einstellen müssen.

Trotz dieses neuen Ansatzes sollten die Bedeutung und die Vorteile der pragmatischen Vorgehensweise nicht vergessen werden, die bis 1989 von der EG als einzige akzeptiert und von der Schweiz in einzelnen Bereichen weiterentwickelt wurde und wird. Die Arbeiten mit unseren EFTA-Partnern im Rahmen des Luxemburger Folgeprogramms von 1984 zum Beispiel (siehe Kapitel 415.1 des letzten Berichts) gingen weiter und führten in einigen Bereichen zu Vertragsabschlüssen (siehe Kapitel 32 des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik 89/1+2 vom 10. Januar 1990; BBl 1990 I 301). Auch die Tätigkeit der gemischten Ausschüsse Schweiz-EWG/EGKS und Schweiz - EURATOM sowie die Arbeiten unter der Verantwortung des Forschungsausschusses Schweiz - EG werden aktiv weiterverfolgt. Als kürzlicher Erfolg der bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EG ist insbesondere die Unterzeichnung eines Abkommens über die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung am 10. Oktober 1989 in Luxemburg zu verzeichnen.

## 23 Historischer Abriss

## 231 Informeller Dialog (März 1989 - Dezember 1989)

Anlässlich einer informellen Ministerkonferenz am 20. März 1989 in Brüssel mit Beteiligung der EG, ihrer Mitgliedstaaten und der EFTA-Länder wurde beschlossen, informelle Gespräche aufzunehmen, um die Machbarkeit der vom EG-Kommissionspräsidenten vorgeschlagenen Option einer erweiterten Zusammenarbeit und strukturierterer Beziehungen zu prüfen. Es wurde für diese Gespräche ein Lenkungsausschuss der hohen Beamten der EFTA-Länder und der EG-Kommission ("High Level Steering Group") konstituiert. An der ersten Sitzung in Brüssel am 28. April 1989 wurde ein Arbeitsprogramm in zwei Etappen festgelegt und dafür eine Frist bis Ende des Jahres gesetzt. In einer ersten Etappe sollte vor allem umfassend und ohne von vornherein bestimmte Bereiche auszuschliessen, geprüft werden, inwiefern sich die Beziehungen zwischen den EFTA-Ländern und der EG in Zukunft auf der Grundlage der Verwirklichung der vier Freiheiten (Freizügigkeit für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen) gemäss heutigem EG-Recht gestalten liessen. In einer zweiten Etappe sollten die juristischen und institutionellen Fragen behandelt werden. An der gleichen Sitzung beschloss die Gruppe, zu ihrer Unterstützung fünf Arbeitsgruppen zu bilden:

- Arbeitsgruppe I: freier Güterverkehr
- Arbeitsgruppe II: freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr
- Arbeitsgruppe III: freier Personenverkehr
- Arbeitsgruppe IV: flankierende Politiken
- Arbeitsgruppe V: rechtliche und institutionelle Fragen

Die Arbeiten der EFTA-Länder einerseits, die an Vorbereitungssitzungen eine anschliessend vom EFTA-Präsidenten in den gemeinsamen Sitzungen mit der EG-Kommission vertretene Konsensposition festlegten, und diejenigen der EG-Kommission andererseits, kamen schnell voran.

Um ihrer an der Sitzung in Oslo eingegangenen Verpflichtung nachzukommen, führten die EFTA-Länder ausserdem Gespräche über Vorkehrungen zur Stärkung der EFTA für die multilateralen Verhandlungen mit der EG. Die vorgeschlagenen Massnahmen wurden an der EFTA-Ministerkonferenz vom 13./14. Juni 1989 in Kristiansand (Norwegen) gutgeheissen.

Die Massnahmen umfassen die Möglichkeit, häufiger EFTA-"Gipfel" und Ministerkonferenzen einzuberufen, wobei nicht nur an die Handelsminister gedacht ist, eine Stärkung der Rolle des EFTA-Rats und engere institutionelle Kontakte zu den verschiedenen Ausschüssen

und Gruppen der EFTA, die sich mit den Beziehungen zur EG beschäftigen, eine Rationalisierung der Arbeitsmethoden der Expertengruppen und eine stärkere Rolle des Landes, das die Präsidentschaft der EFTA innehat. Gleichzeitig wurde beschlossen, den Personalbestand des EFTA-Sekretariats aufzustocken. Ein Vorschlag zur Einführung des Mehrheitsbeschlussverfahrens im EFTA-Rat wurde dagegen von diesem zurückgewiesen.

Die Phase des informellen Dialogs führte am 20. Oktober 1989 zur Annahme eines gemeinsamen Textes der EFTA-Länder und der EG-Kommission durch den Lenkungsausschuss, in welchem die Ergebnisse der Gespräche seit März 1989 festgehalten wurden. Dieser Text ist im Anhang des Aussenwirtschaftsberichts von 1989 veröffentlicht worden (BBl 1990 I 301).

Zwischen den EFTA-Ländern und der EG bestand genügend Übereinstimmung, um Verhandlungen über einen umfassenden Vertrag über die substantiellen und die rechtlich-institutionellen Aspekte eines künftigen EWR ins Auge zu fassen. Wichtigstes Resultat des informellen Dialogs: die Anerkennung des Grundsatzes, dass das Gemeinschaftsrecht über den Binnenmarkt im wesentlichen die rechtliche Grundlage des auszuhandelnden Vertrags bilden soll. Im übrigen hat der Lenkungsausschuss von den verschiedenen Optionen, die sich im informellen Dialog als Verhandlungsgrundlage herausgeschält hatten, Kenntnis genommen. An zwei Treffen der EFTA-Minister in Genf wurde die Phase des informellen Dialogs ausgewertet. Die Minister zeigten sich an der ersten Sitzung am 27. Oktober 1989 von den bisher erzielten Resultaten befriedigt und verpflichteten sich, den Integrationsprozess auf dieser Grundlage weiterzuführen. Es wurde ausserdem eine Einigung darüber erzielt, dass vorgängig zu formellen Verhandlungen über einen EWR-Vertrag eine Vorbereitungsphase eingeschaltet werden müsse, um den Rahmen der künftigen Verhandlungen abzustecken. An der zweiten Sitzung, der ordentlichen Sitzung des EFTA-Rats am 11./12. Dezember 1989, wurden im besonderen die Beziehungen der EFTA-Länder zu den mittel- und osteuropäischen Staaten diskutiert. In bezug auf den EWR bestätigten die Minister ihre Entschliessungen vom 27. Oktober 1989.

Die EG nahm ihrerseits eine politische Bewertung des informellen Dialogs vor, die im Communiqué des Europäischen Rats vom 8./9. Dezember 1989 in Strassburg enthalten ist. Der Rat begrüßte den raschen Fortgang der Arbeiten und wünschte, dass die EG und die EFTA-Länder in möglichst kurzer Zeit zum Abschluss eines umfassenden Vertrags gelangen.

## 232 Sondierungsgespräche und Verhandlungsbeginn (Dezember 1989 - September 1990)

Nach dem Ministertreffen vom 20. März trafen die Minister der EG-Staaten und der EFTA-Staaten am 19. Dezember 1989 in Brüssel ein zweites Mal zusammen. Dabei wurden Sondierungsgespräche in die Wege geleitet, indem der Lenkungsausschuss hoher Beamter und die fünf Arbeitsgruppen den Auftrag erhielten, bis zur Eröffnung formeller Verhandlungen zu prüfen, in welchem Masse das Gemeinschaftsrecht als juristische Grundlage in den zukünftigen Vertrag aufgenommen werden müsste (relevantes EG-Recht/"acquis communautaire pertinent"); sie sollten weiter abklären, welche Probleme durch die Anwendung dieses Rechts in den einzelnen EFTA-Ländern entstehen würden und die Analyse der im informellen Dialog erarbeiteten rechtlichen und institutionellen Optionen weiterführen. Die Minister beschlossen ausserdem, "im ersten Semester 1990 möglichst schnell formelle Verhandlungen aufzunehmen und diese zu einem raschen Ende zu führen". Die Explorationsphase fand formell am 20. März 1990 in einer Sitzung des Lenkungsausschusses ihren Abschluss. Dieser stellte in seinen Schlussfolgerungen fest, dass zwischen den EFTA-Ländern und der EG weitgehend Einverständnis über das Ausmass des in den künftigen Vertrag zu übernehmenden EG-Rechts herrscht. Er vermerkte auch, welche Fortschritte bei der Analyse der Probleme gemacht wurden, die sich durch die Uebernahme von Gemeinschaftsrecht für die EFTA-Länder stellen werden. Diese Probleme könnten dazu führen, dass je nach dem Ausnahmeregelungen oder Uebergangslösungen ausgehandelt werden müssen. Schliesslich hielt der Lenkungsausschuss in bezug auf die rechtlich-institutionellen Aspekte fest, dass die Explorationsgespräche in streng juristischen Fragen Fortschritte gebracht haben, eher politisch orientierte Fragen jedoch wie z.B. diejenige der Entscheidungsmechanismen im künftigen EWR Gegenstand der formellen Verhandlungen sein sollten.

Am 2./3. April 1990 fand in Genf ein informelles EFTA-Ministertreffen statt. Die Minister zogen eine insgesamt positive Bilanz der Explorationsphase und erklärten sich bereit, mit der EG unverzüglich formelle Verhandlungen im Hinblick auf die Schaffung des EWR aufzunehmen. In bezug auf die Vorgehensweise in den Verhandlungen haben sich die EFTA-Länder auf den Grundsatz geeinigt, dass der materielle Gehalt des Vertrags und die institutionellen Fragen parallel verhandelt werden sollen.

Nach dem offiziellen Abschluss der Explorationsphase wurden die Gespräche bis zur formellen Eröffnung der Verhandlungen am 20. Juni 1990 weitergeführt. Es ging dabei hauptsächlich um die Organisation der Verhandlungen. In dieser Zwischenphase kam der EFTA-Rat am 13. Juni 1990 in Göteborg auf Ministerebene zusammen; am folgenden Tag wurde an einer Sitzung der Staats- und Regierungschefs der 30. Jahrestag der Gründung der EFTA begangen. Die EFTA-Länder bestätigten ihre gemeinsame Position und bekräftig-

ten ihren Willen, die Verhandlungen mit der EG aufzunehmen. Am 18. Juni 1990 genehmigten unabhängig voneinander der Bundesrat und der EG-Rat die jeweiligen Verhandlungsrichtlinien für ihre Delegationen. Die schweizerische Delegation wird vom Staatssekretär für Aussenwirtschaft geleitet, diejenige der EG vom Generaldirektor für Aussenbeziehungen.

Eine erste Verhandlungsrunde zwischen den Mitgliedsländern der EFTA und der EG fand vom 20. Juni bis Ende Juli statt. Während dieser Phase bestanden die Arbeiten im wesentlichen darin, gemeinsam die in die Verhandlungen aufzunehmenden Fragen zu bestimmen. Sie bereiteten den Weg für die eigentlichen Verhandlungen, in denen gemeinsam nach Lösungen gesucht werden soll.

### 3 Ziele des künftigen EWR-Vertrags und Beurteilung seiner Hauptmerkmale

#### 31 Ziele

Da die Verhandlungen erst begonnen haben, beruht die Beurteilung der Ziele und Hauptmerkmale des künftigen EWR-Vertrags teilweise auf Mutmassungen. Ohne den Ausgang der Verhandlungen vorwegzunehmen, kann gesagt werden, dass der Vertrag zur Schaffung des EWR, der die sechs Mitgliedstaaten der EFTA und Liechtenstein sowie die EG verbinden wird, folgende Elemente enthalten sollte:

- freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr, ähnlich wie er nach der Verwirklichung des Binnenmarktes 1992 zwischen den EG-Staaten bestehen wird, als Schwerpunkt des Vertrags;
- Beteiligung der EFTA-Mitglieder an der Ausgestaltung und Umsetzung der für die Verwirklichung des EWR notwendigen flankierenden Politiken in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Bildung, Umweltschutz, Gesellschaftsrecht, kleine und mittlere Unternehmen, Konsumentenpolitik, Sozialpolitik, sogenannte Kohäsionsmassnahmen zur Verringerung regionaler Entwicklungsunterschiede, Tourismus, Statistik usw.;
- Institutionen für die Umsetzung der Vertragsbestimmungen, zur Ueberprüfung der Anwendung und zur Weiterentwicklung des Vertrags.

Der EWR ist ein ehrgeiziges Projekt, auch wenn wichtige Bereiche ausgeklammert werden. Die EFTA-Länder und die EG haben z.B. nicht die Absicht, ihre Beziehungen zu Drittstaaten generell zu koordinieren oder auf diesem Gebiet gar gemeinsame Politiken zu entwickeln. Sie haben sich auch keine gemeinsame Politik in Wirtschafts- und Währungsfragen oder in der

Landwirtschaft zum Ziel gesetzt. Es ist weder von einer Steuerharmonisierung, noch von einem vollständigen Abbau der Grenzkontrollen die Rede, obwohl diese Bereiche nicht endgültig von einer erweiterten Zusammenarbeit zwischen den EFTA-Ländern und der EG auszuschliessen sind.

Unser Verhandlungsziel ist der Abschluss eines guten Vertrags, d.h. eines Vertrags, der uns Zugang zum EG-Binnenmarkt verschafft und ein allgemeines Beteiligungsrecht an den Entscheidvorbereitungs- und Beschlussverfahren im künftigen EWR zugesteht, und der es unserem Land erlaubt, seine Besonderheiten im wesentlichen zu bewahren.

Wenn es uns gelingt, dieses Verhandlungsziel zu erreichen, werden wir auch das insbesondere im Bericht vom August 1988 erwähnte doppelte, politische und wirtschaftliche Ziel unserer Integrationspolitik realisiert haben, nämlich unsere Teilnahme am Aufbau Europas zu verstärken und dank der Schaffung von binnenmarktähnlichen Rahmenbedingungen mit der EG unserer Wirtschaft einen hohen Integrationsgrad im Binnenmarkt zu ermöglichen. In diesem Sinne ist der Abschluss eines Vertrags zur Schaffung des EWR heute ein vorrangiges Ziel unserer Integrationspolitik.

## 32 Hauptmerkmale

### 321 Das Gemeinschaftsrecht als Vertragsgrundlage

Die EFTA-Länder und die EG haben sich darauf geeinigt, im Hinblick auf einen möglichst homogenen EWR das Gemeinschaftsrecht ("acquis communautaire") als rechtliche Grundlage des Vertrags zu übernehmen. Unter Gemeinschaftsrecht versteht man das gesamte EG-Recht zum Binnenmarkt, das bei Abschluss des EWR-Vertrags in Kraft sein wird. Es enthält einschlägige Bestimmungen aus dem Römer Vertrag und spätere Abänderungen, vom Rat und der EG-Kommission aufgrund dieser Verträge erlassene Regeln sowie die dazugehörige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes.

Gemäss dem für die Verhandlungen festgesetzten Rahmen soll jedoch nur das relevante und von den EFTA-Ländern und der EG gemeinsam als solches bezeichnete Gemeinschaftsrecht berücksichtigt werden. Dieses ist definiert als derjenige Teil des EG-Rechts, der für die Verwirklichung der Ziele des EWR unerlässlich ist. Je nachdem, ob das Ziel in einer Liberalisierung besteht (z.B. bei den vier Freiheiten) oder in der Zusammenarbeit (z.B. bei den flankierenden Politiken), sollte dem "acquis communautaire" nicht das gleiche Gewicht beigemessen werden. Während bei den vier Freiheiten ein hoher Grad an Homogenität erforderlich ist, gilt dies auch für anspruchsvolle Ziele der Zusammenarbeit nicht im gleichen Mass. Der relevante EG-Rechtsbestand sollte demnach für die flankierenden Politiken

weniger massgebend sein als für die vier Freiheiten. Der Grundsatz, nach dem das relevante Gemeinschaftsrecht die Vertragsgrundlage bilden soll, schliesst keineswegs aus, dass für bestimmte Bereiche andere rechtliche Grundlagen gewählt werden (z.B. der am 20. Dezember 1989 paraphierte Vertrag zwischen der Schweiz und der EG über eine Vereinfachung der Zollkontrollen und -formalitäten im Warenverkehr; siehe Kapitel 42). So wie er am Anfang der Verhandlungen definiert worden ist, umfasst der EG-Rechtsbestand rund 1'200 Gemeinschaftserlasse.

Es ist auch die Möglichkeit vorgesehen, vom Gemeinschaftsrecht abweichende Lösungen auszuhandeln. Abweichungen kommen jedoch nur in Frage, wenn sie der Wahrung fundamentaler Interessen dienen, denn schliesslich geht es hier um die Homogenität des EWR. Den EFTA-Ländern werden ausserdem nach der Inkraftsetzung des EWR-Vertrags in einzelnen Bereichen Uebergangsfristen für die Anpassung des Landesrechts an das EWR-Recht gewährt werden.

In den Verhandlungen werden auch Schutzklauseln und Lösungen ausgehandelt werden, die es einem EFTA-Land erlauben, ein vom EG-Recht abweichendes System beizubehalten, mit dem Vorbehalt, dass die Gründe, die zur Ausnahmelösung geführt haben, später gemeinsam überprüft werden und diese entfällt, wenn der entsprechende Sachverhalt nicht mehr gegeben ist.

Es wurden mehrere juristische Möglichkeiten für den Einbezug des Gemeinschaftsrechts in den Vertrag untersucht, die sich nicht notwendigerweise ausschliessen, sondern kombiniert werden können. Diese Frage ist wichtig, denn die für die Uebernahme dieses oder jenes Teils des EG-Rechts gewählte Methode entscheidet über den Grad an Rechtssicherheit und Transparenz für Einzelpersonen und Wirtschaftsakteure. Sie ist auch deshalb von Bedeutung, weil zahlreiche EWR-Regeln eine unmittelbare Rechtswirkung haben, d.h. von Einzelpersonen und Wirtschaftsakteuren vor Gericht geltend gemacht werden könnten. Für die wesentlichen Bestimmungen des EG-Rechtsbestands wäre die Reproduktionsmethode am zweckmässigsten, denn sie erfüllt das Bedürfnis nach Transparenz und Rechtssicherheit am besten. Diese Methode besteht darin, die gemeinschaftlichen Rechtsakte entsprechend den Bedürfnissen des EWR neu zu formulieren und in den Anhängen zum EWR-Vertrag einzubauen. Damit der Vertrag nicht viel zu umfangreich und der Zugang erschwert wird, kann diese Methode jedoch nicht generell angewendet werden. Eine zweite Möglichkeit ist die sogenannte Referenzmethode, d.h. der Verweis auf das relevante Gemeinschaftsrecht. Dabei werden nur die Titel der Gemeinschaftserlasse im EWR-Vertrag erwähnt (mit Angabe der für die Bedürfnisse des EWR vorgenommenen Anpassungen); für den Inhalt wird auf das EG-Amtsblatt verwiesen. Die Texte, auf die sich der EWR-Vertrag bezieht, würden im Bundesblatt und in der "Systematischen Sammlung des Bundesrechts" veröffentlicht, wobei

das Verfahren noch zu bestimmen wäre. Die Referenzmethode kommt vor allem für richtlinienähnliche Bestimmungen in Frage (Art. 189 Abs. 3 des Römer Vertrags), welche die Unterzeichnerstaaten in bezug auf das Ergebnis verpflichten, den nationalen Instanzen aber die Kompetenz für Umsetzung und Vollzug lassen.

Was die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs betrifft, wird in Betracht gezogen, eine Interpretationsregel in den EWR-Vertrag aufzunehmen, die besagt, dass die gemeinsam als relevantes EG-Recht bezeichneten Bestimmungen bis zur Unterzeichnung des EWR-Vertrags gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs interpretiert werden.

### **322           Notwendigkeit eines homogenen EWR**

Wir möchten die Aufnahme einer Bestimmung über die Ausgestaltung des EWR-Rechts im Vertrag erreichen, die gewährleistet, dass dieses im ganzen EWR die selben Wirkungen entfaltet, einheitlich interpretiert wird und dem Gemeinschaftsrecht möglichst ähnliche Rechtsformen aufweist (Verordnungen, Richtlinien).

Die Liberalisierungsmassnahmen sollten vor allem den Einzelpersonen und den Wirtschaftsakteuren zugute kommen. Diese müssen daher die Möglichkeit haben, im gesamten EWR und unter gleichen Bedingungen die gemeinsamen Regeln vor Landes-, Verwaltungs- und Gerichtsbehörden geltend zu machen (unmittelbare Rechtswirkung).

Hier muss sich der Gedanke durchsetzen, dass die Uebernahme eines umfangreichen Normenbestands sinnlos wäre, wenn die Vertragsparteien in Zukunft nicht über die institutionellen Mittel verfügten, um die Beachtung der gemeinsamen Regeln im gesamten EWR zu gewährleisten.

### **323           Die Rechtsordnung des EWR**

Die Rechtsordnung des EWR wird als Grundlage einen Vertrag haben, der völkerrechtliche Wirkung hat. Der EWR-Vertrag wird Protokolle und Anhänge umfassen, die den gemeinsam als relevant bezeichneten Rechtsbestand enthalten. Dieses gesamte Regelwerk wird dem Parlament und, wenn der Inhalt es gemäss Verfassung erfordert, auch Volk und Ständen unterbreitet werden.

Vom Augenblick der Inkraftsetzung des EWR-Vertrags an hätten die im Anhang des Vertrags enthaltenen Erlasse des Gemeinschaftsrechts im gesamten EWR die im Vertrag festgelegte Wirkung. Es könnte eine ähnliche Bestimmung wie Artikel 189 des Römerver-

trags (Definition verschiedener Gemeinschaftsakte, vor allem der Richtlinie und der Verordnung) aufgenommen werden. Diese Parallelität würde die rechtliche Homogenität des EWR stark begünstigen. Es fände somit keine "Ausdehnung" des Gemeinschaftsrechts auf die EFTA-Länder statt, sondern eine "Verdoppelung" von Rechtsakten mit denselben Merkmalen, aber verschiedenen Geltungsbereichen.

Durch die Wahl des geeigneten Erlasstyps könnte den Schwierigkeiten begegnet werden, die sich aus den unterschiedlichen juristischen Traditionen Oesterreichs, Liechtensteins und der Schweiz (Länder mit einer monistischen Tradition) einerseits und der nordischen Staaten Finnland, Island, Norwegen und Schweden (mit einer dualistischen Tradition) andererseits ergeben, wo internationale Verträge im nationalen Rechtssystem nicht unmittelbar anwendbar sind. Diese werden umgewandelt oder in das Landesrecht integriert, was für Einzelpersonen und Wirtschaftsakteure anderer Staaten den Nachteil hat, dass sie sich nicht direkt vor den Gerichten dieser Länder darauf berufen können.

Mit dem EWR-Vertrag geht es darum, diese Nachteile zu verringern, damit der EWR-Vertrag in der Praxis überall die gleichen Rechtswirkungen entfaltet, so wie dies beim Eintritt der Staaten mit dualistischem Rechtssystem in die EG der Fall war (Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Irland, Italien, Grossbritannien).

Das EWR-Recht müsste zwei Grundmerkmale aufweisen. Einzelne Bestimmungen des EWR-Vertrags sowie die EWR-Verordnungen und, unter gewissen Bedingungen auch Bestimmungen von EWR-Richtlinien, sollten direkt anwendbar sein. Einzelpersonen und Wirtschaftsakteure könnten sich vor Landes-, Verwaltungs- und Gerichtsbehörden darauf berufen und subjektive Rechte ableiten.

Die EWR-Regeln (wie alle Bestimmungen internationaler Verträge) müssten dem Landesrecht der Vertragsparteien vorgehen. Der Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts vor dem Landesrecht ist in der Schweiz zwar anerkannt; in der Praxis werden jedoch gewisse Ausnahmen geduldet: das Bundesgericht hat in einigen Fällen Gesetzesbestimmungen den Vorzug gegeben, die nach dem Abschluss von für die Schweiz verbindlichen Verträgen erlassen wurden, mit der Begründung, dass der Gesetzgeber jeweils bewusst vom fraglichen Vertrag abgewichen sei (BGE 99 Ib 33). Die Bundesversammlung hat ihrerseits zweimal Volksinitiativen für zulässig erklärt, die auch für die Schweiz verbindlichen Verträgen widersprachen (Rheinau-Initiative 1959; Initiative der Nationalen Aktion für ein Staatsvertragsreferendum 1977; siehe zu diesen Fragen VPB 1989 Nr. 54). Um Schwierigkeiten zu vermeiden und den Vorrang des EWR-Rechts gegenüber dem Landesrecht zu gewährleisten, könnte man vorsehen, im Rahmen des EWR den Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts gegenüber dem Landesrecht genereller anzuwenden.

Aus dem Vertrag sollte im übrigen keine internationale Organisation entstehen, d.h. ein Organ mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit, mit Verhandlungskompetenz und der Befugnis, Staatsverträge abzuschliessen. Er sollte erst recht keine supranationale Gemeinschaft begründen. Gemäss unserer Definition in der Botschaft vom 23. Oktober 1974 über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums (BBl 1974 II 1133) muss eine Organisation, um als supranational zu gelten, die vier folgenden Kriterien zugleich erfüllen:

- ihre Organe müssen aus unabhängigen Personen bestehen, die nicht an Instruktionen der Regierung ihres Heimatstaates gebunden sind;
- ihre Organe müssen ihre Befugnisse durch Mehrheitsbeschluss und nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip ausüben;
- ihre Entscheide treten direkt in Kraft und sind für Einzelpersonen unmittelbar verbindlich;
- ihre materiellen Befugnisse sind relativ umfassend.

Aufgrund dieser Kriterien sollte der künftige EWR-Vertrag keine supranationale Gemeinschaft schaffen. Schon die Tatsache, dass im EWR keine Institutionen bestehen werden, die Mehrheitsbeschlüsse fassen (ausser vielleicht bei der Umsetzungs- und Anwendungskontrolle, siehe Kap. 52), sollte genügen, um eine Supranationalität im Sinne der Verfassung auszuschliessen.

Es scheint hingegen heute schon gewiss, dass einzelne Merkmale des verfassungsmässigen Begriffs der Supranationalität auch im EWR zu finden sein werden. So könnten die Kontrollorgane des EWR - und allenfalls der EFTA - mit unabhängigen Personen besetzt sein, die nicht an Weisungen der Vertragsparteien gebunden sind. Wir haben ausserdem gesehen, dass einzelne Regeln im EWR direkte Rechtswirkung hätten, sodass sich Einzelpersonen unter gleichen Bedingungen im gesamten EWR darauf berufen könnten. Es ist auch kaum zu bestreiten, dass bei der Uebernahme eines Rechtsbestands von gegenwärtig rund 1'200 Rechtsakten (darunter 130 Verordnungen und 650 Richtlinien) umfassende materielle Befugnisse vorhanden wären. Schliesslich muss auch berücksichtigt werden, dass das für eine einheitliche Interpretation des EWR-Rechts unerlässliche Gerichtsorgan des EWR Entscheide fällen würde, die für die Gerichte der Vertragsparteien, nicht aber für Einzelpersonen bindend wären.

## 4 Voraussehbarer Vertragsinhalt und Auswirkungen auf das schweizerische Recht

### 41 Allgemeines

Das geltende EG-Recht, das die EFTA-Länder und die EG für die Verwirklichung der vier Freiheiten (freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr) sowie für die Durchführung der flankierenden Politiken als notwendig erachten, dürfte die Substanz des Vertrages und seiner Anhänge bilden. Die Grundregeln in diesen Bereichen werden im wesentlichen jenen entsprechen, die für die EG-internen Beziehungen bestimmend sind. Zur Verwirklichung des freien Verkehrs schreiben sie die Beseitigung der Hemmnisse vor, ferner beinhalten sie die Abschaffung jeder Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit, die Anwendung des Prinzips der Inländerbehandlung sowie die Verstärkung der Zusammenarbeit. Der Grundsatz der gegenseitig ausgewogenen Rechte und Pflichten unter den Vertragsparteien sowie die Direktwirkung bedeutender Teile des EWR-Rechts (mit anderen Worten: das Recht, sich vor den nationalen Behörden auf diese Rechtsvorschriften berufen zu können) werden zwei weitere Grundprinzipien des EWR-Vertrages darstellen.

Die Auswirkungen des künftigen Vertrages auf das schweizerische Recht, wie sie im folgenden dargelegt werden, enthalten für die schweizerischen Staatsangehörigen und Unternehmungen ein Gegenstück in der Form der Reziprozität. Dieses Prinzip verlangt, dass unsere Partner ihr Recht ebenfalls dem EWR-Vertrag anpassen, so dass unsere Staatsangehörigen und unsere Unternehmen in der EG und in den anderen EFTA-Ländern in den Genuss der gleichen Vorteile kommen, die wir in der Schweiz natürlichen Personen und Unternehmungen der EG-Mitgliedstaaten sowie anderer EFTA-Länder gewähren.

Was die Notwendigkeit der Anpassung des schweizerischen Rechts an jenes des EWR betrifft, so ist zunächst zu beachten, dass nach schweizerischer Praxis internationale Abkommen nach ihrem Inkrafttreten für die Schweiz automatisch auch intern verbindlich, d.h. integrierender Bestandteil unserer Rechtsordnung werden. Eine Anpassung unserer Rechtsvorschriften an jene des EWR ist also nur insoweit notwendig, als die Vertragsbestimmungen nicht hinreichend klar und präzise formuliert sind, um von den zuständigen Behörden direkt angewendet und von den einzelnen Rechtssubjekten vor Gericht angerufen werden zu können. Solche Regeln mit direkter Wirkung - in der EG handelt es sich dabei hauptsächlich um die Verordnungen - würden das schweizerische Recht im Anwendungsbereich des EWR-Vertrages direkt ersetzen. Anpassungen auf gesetzgeberischem Weg wären hingegen dort notwendig, wo das anwendbare EWR-Recht nur das Ergebnis festlegt, den Vertragsparteien aber die Kompetenz für Umsetzung und Vollzug lässt (EWR-Regeln mit Richtliniencharakter). Für diese zweite Kategorie von Regeln müssten die meisten Anpassun-

gen des internen Rechts bei Inkrafttreten des EWR-Vertrages, vorgenommen worden sein, der Rest innerhalb von auszuhandelnden Uebergangsperioden.

Im Stadium der Rechtsanwendung sind aufgrund der derogatorischen Kraft des EWR-Rechts gegenüber der innerstaatlichen Gesetzgebung der Vertragsparteien (analog der derogatorischen Kraft des Bundesrechts gegenüber kantonalem Recht gemäss Art. 2 der Uebergangsbestimmungen BV) eidgenössische und kantonale Bestimmungen, die sich im Widerspruch zum EWR-Recht befinden, nicht anwendbar. Die innerstaatlichen Behörden (Legislative, Exekutive, Judikative) haben in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich darauf zu achten, dass die dem EWR-Recht widersprechenden Gesetzesbestimmungen angepasst werden, dass keine solchen Bestimmungen erlassen werden und dass keine innerstaatlichen Bestimmungen - sowohl der Bundes- wie der Kantonebene - zur Anwendung gelangen, die im Widerspruch zu den zwingenden Bestimmungen des EWR-Vertrages, seiner Verordnungen, Richtlinien und Entscheide stehen. Im Interesse der Transparenz und der Rechtssicherheit sollten Bundesrecht und kantonales Recht möglichst weitgehend mit dem EWR-Recht übereinstimmen, selbst wenn dies bei direktanwendbaren EWR-Bestimmungen unter streng juristischem Blickwinkel nicht zwingend wäre.

## 42 Freier Warenverkehr

Als wichtigster Handelspartner der Schweiz nimmt die EG 56,8 Prozent der schweizerischen Warenausfuhren ab, während 73,5 Prozent der schweizerischen Einfuhren aus der EG stammen (Zahlen für 1989). Zudem nimmt der EG-Anteil an unserem Aussenhandel tendenziell zu. Für die EG ist die Schweiz ein wichtiger Handelspartner; sie ist ihr zweitgrösster Kunde und ihr drittgrösster Lieferant. Zur Erhaltung und Stärkung dieser Stellung zu einem Zeitpunkt, wo der EG-interne Handel unter der Wirkung von "1992" zunimmt, muss die Schweiz das Dispositiv des Freihandelsabkommens von 1972 verbessern. Der EWR-Vertrag stellt eine günstige Gelegenheit dar.

Ausgangspunkt bildet die Grundfrage, ob der Austausch von Industriegütern (und von verarbeiteten Agrarprodukten) zwischen den EFTA-Ländern und der EG weiterhin auf einem Freihandelssystem beruhen soll, oder inwieweit er eher im Rahmen einer Zollunion erfolgen sollte, wie sie zwischen den EG-Mitgliedstaaten verwirklicht wurde. Die EG-Zollunion umfasst übrigens auch die Agrarprodukte. Die EFTA-Länder und die EG sind übereingekommen, es vorerst bei einer Freihandelszone, aber einer substantiell verbesserten, bewenden zu lassen, auch wenn gewisse EFTA-Länder die Option einer Zollunion vorgezogen hätten. Im Rahmen des EWR wird der ungehinderte, zollfreie Austausch wie heute nur die Industrieprodukte und die industriellen Komponenten der verarbeiteten Agrarprodukte mit EWR-Ursprung umfassen.

Die Errichtung einer Zollunion hätte eine gemeinsame Handelspolitik des EWR gegenüber Drittländern erfordert. Die physischen Schranken zwischen den EWR-Vertragsparteien hätten aber trotzdem nicht beseitigt werden können. Im EWR-Konzept sind nämlich weder eine Steuerharmonisierung noch eine gemeinsame Agrarpolitik vorgesehen. Ein unbestreitbarer Vorteil der Zollunion wäre die Abschaffung des komplizierten, aber für das Funktionieren einer Freihandelszone notwendige System der Ursprungsregeln gewesen. Diesem Vorteil wäre aber ein gewichtiger Nachteil der Zollunion gegenüber gestanden, auf den wir schon in unserem früheren Bericht verweisen haben, nämlich der formelle Verlust unserer aussenhandelspolitischen Autonomie (unsere Haltung zur Problematik der Zollunion wird in Kapitel 634.3 des Berichts vom August 1988 dargelegt). Uebrigens hat die EG selbst davon abgesehen, den EFTA-Ländern die Schaffung einer Zollunion vorzuschlagen, weil der für diese Regelung erforderliche Entscheidungs- und Durchführungsprozess die EG-Mitgliedschaft erfordert hätte. Der EG-Vorschlag geht nun dahin, in den EWR-Vertrag eine Entwicklungsklausel aufzunehmen, welche die Errichtung einer Zollunion in einem späteren Stadium ermöglichen könnte. Die Verhandlungen über den EWR sollten also zu einer substantiellen Verbesserung des gegenwärtigen, durch den Vertrag von 1972 festgelegten Freihandelssystems führen. Die Verbesserung dürfte im wesentlichen in einer Vereinfachung der Ursprungsregeln und in einer Erleichterung der Grenzkontrollen und -formalitäten bestehen. Ausserdem dürfte der EWR-Vertrag, zumal er nicht nur die Förderung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, sondern auch die Warenvermarktung zum Ziele hat, auch Regeln enthalten, die beispielsweise die Beseitigung von technischen Handelshemmnissen und gleichwertige die Wettbewerbsbedingungen bezwecken.

Hingegen ist auf Wunsch der EG selbst eine Uebernahme des EG-Rechtsbestandes im Bereich der Landwirtschaft nicht vorgesehen. Auch steht keine gemeinsame Agrarpolitik auf der Traktandenliste der Verhandlungen. In der Tat lässt sich kaum vorstellen, wie eine gemeinsame EWR-Agrarpolitik nach EG-Vorbild ohne EG-Mitgliedschaft der Schweiz funktionieren könnte. Die EG verlangt jedoch einen besseren Zugang zu unserem Markt für bestimmte Agrarprodukte, insbesondere für jene aus ihren südlichen Mitgliedsländern. Diese Forderung ist Bestandteil der sogenannten Kohäsionsmassnahmen zur Verringerung der Entwicklungsunterschiede zwischen den nördlichen und südlichen Regionen Europas. Da die Landwirtschaft nicht unter das Freihandelsabkommen Schweiz-EWG von 1972 fällt, beruhen unsere Agrarhandelsbeziehungen mit der EG auf den multilateralen Regeln des GATT. Diese sowie die Höhe der Stützungsbeträge und des Agrarschutzes bilden gegenwärtig einen der wichtigsten Verhandlungspunkte der Uruguay-Runde. Da die EG aber unser Hauptlieferant und bedeutenster Abnehmer landwirtschaftlicher Produkte ist, sind wir darauf bedacht, dass unsere Verpflichtungen im GATT auch zur Stärkung unserer Verhandlungsposition gegenüber der EG beitragen und unsere Agrarpolitik mit jener der EG besser

vereinbar machen. Es müssen also die Resultate dieser GATT-Verhandlung am Ende des Jahres abgewartet werden, um die künftige EWR-Regelung des Agrarhandels beurteilen zu können. Es steht jedoch fest, dass die EG im Rahmen des EWR versuchen wird, Konzessionen zu verlangen, die über jene hinausgehen, die wir eventuell im Rahmen des GATT anbieten werden.

Was hingegen die verarbeiteten Agrarprodukte, d.h. die Produkte der Nahrungsmittelindustrie, betrifft - ihr Handel ist durch das Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens von 1972 geregelt - dürften sie Verhandlungsgegenstand sein. Dabei dürften die Ausdehnung des Protokolls auf weitere verarbeitete landwirtschaftliche Produkte, Verbesserungen in der praktischen Handhabung des Protokolls (eventuell ist ein verfeinerter Preisausgleichsmechanismus zu schaffen) sowie die Harmonisierung der Produktelisen zur Diskussion stehen, die durch die verschiedenen Protokolle der Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Ländern und der EG abgedeckt sind.

Eine Vereinfachung der Grenzformalitäten für Waren dürfte ein weiterer Vorteil des EWR-Vertrages sein. Bedeutende Fortschritte wurden neulich auf diesem Gebiet bereits erzielt, und zwar durch das am 20. Dezember 1989 paraphierte Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Vereinfachung der Zollkontrollen und -formalitäten im Warenverkehr. Dieses Abkommen wird den Räten im Rahmen des nächsten Berichtes zur Aussenwirtschaftspolitik unterbreitet. Es dürfte am 1. Juli 1991 in Kraft treten und im Warenverkehr zwischen der EG und der Schweiz erleichterte Verfahren bringen, die im EG-internen Verkehr zur Zeit gelten. Angesichts dieser bereits erzielten Fortschritte dürfte der EWR-Vertrag vor allem auf dem Gebiet der veterinärrechtlichen und phytosanitären Kontrollen Verbesserungen bringen.

Der Vertrag dürfte auch bedeutende Folgen im Bereich der technischen Vorschriften haben. Insbesondere dürften die aufgrund unterschiedlicher nationaler Vorschriften bestehenden Handelshemmnisse dadurch weitgehend beseitigt werden. Der freie Verkehr sowie die freie Vermarktung der Waren in den EFTA-Ländern und in der EG werden in einigen Bereichen über die Harmonisierung der nationalen Vorschriften, in anderen über die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit dieser Vorschriften verwirklicht werden. Hinzu kommt die gegenseitige Anerkennung von Prüfungen und Prüfzeugnissen.

Die Uebernahme (in den Anhängen und Protokollen des EWR-Vertrages) der meisten der rund 800 EG-Richtlinien und Richtlinienänderungen in diesem Bereich dürfte uns keine bedeutenden Probleme stellen. Diese Texte könnten ohne grössere Änderungen des schweizerischen Rechts rechtswirksam werden. Erwähnt sei aber, dass die Kantone für drei Produktkategorien, nämlich pharma- zeutische Produkte, medizinische Apparate und

Baumaterialien, wichtige Kompetenzen besitzen. Sie sollten deshalb untersuchen, inwieweit ihre Vorschriften mit dem EWR-Recht vereinbar sind und welche Anpassungen nötigenfalls vorgenommen werden müssen.

Die bisher geführten Verhandlungen zwischen den EFTA-Ländern und der EG haben gezeigt, dass die Uebernahme der technischen Vorschriften der EG für die folgenden Produktgruppen ernsthafte Probleme aufwerfen könnte: Nahrungsmittel, Motorfahrzeuge (Vorschriften betr. Gewichte und Abmessungen, Lärm und Abgase), chemische Produkte, Pestizide und Dünger. Durch eine undifferenzierte Harmonisierung der schweizerischen Vorschriften auf der Grundlage des EG-Rechtsbestandes würde das Niveau des Gesundheits-, des Konsumenten- und des Umweltschutzes in jenen Bereichen gesenkt, wo die schweizerischen Vorschriften strenger sind. Diese negative Folge sollte jedoch in allen angeführten Fällen - mit einer Ausnahme - durch die Aushandlung von Uebergangsregelungen vermieden werden. Während der Geltungsdauer dieser Regelungen könnte die Schweiz ihre strengeren Vorschriften beibehalten und der EG Zeit einräumen, um auf gesetzgeberischem Weg das Schutzniveau zu erhöhen, was sie in bestimmten Bereichen bereits in Angriff genommen hat. Hingegen hätte, was die EG-Vorschriften bezüglich Gewicht und Abmessungen von Fahrzeugen betrifft, selbst eine zeitlich aufgeschobene Harmonisierung schwerwiegende Auswirkungen auf die Schweiz. Sie würde uns verpflichten, auf das Verkehrsverbot für Fahrzeuge mit über 28 Tonnen Gewicht zu verzichten. Eine Harmonisierung kann deshalb nicht in Frage kommen, würde sie doch unsere Verkehrspolitik in Frage stellen. Diese Frage wird im folgenden Kapitel über den Dienstleistungs- und Kapitalverkehr näher behandelt.

Der freie Verkehr der Energieträger, der durch das Freihandelsabkommen von 1972 bereits teilweise eingeführt wurde, bildete ebenfalls Gegenstand von Diskussionen zwischen den EFTA-Ländern und der EG. Die einschlägigen Gespräche gelangten aber nicht über das Stadium von Vorabklärungen hinaus, so dass ein möglicher Vertragsinhalt kaum zu erkennen ist. Zurückzuführen ist dies auf die weitgehenden Vorrechte, welche die EG-Mitgliedstaaten in diesem Bereich noch besitzen. Hinzu kommt, dass die rechtlichen Grundlagen eines gemeinschaftlichen Energie-Binnenmarktes zu einem guten Teil zur Zeit erst ausgearbeitet werden. Die künftigen Vorschriften könnten, falls sie in den EWR-Vertrag übernommen werden, Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den EG-Mitgliedländern und den EFTA-Ländern, insbesondere der Schweiz haben, die sich im Zentrum des europäischen Stromverbundnetzes befindet. Eine allfällige Beteiligung der Schweiz an der Verwirklichung eines auf den EWR ausgedehnten Energie-Binnenmarktes sollte im Licht der aktuellen Entwicklungen innerhalb der EG untersucht werden. Dabei ist der Zielsetzung unserer Energiepolitik, die eine ausreichende und sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Versorgung bezweckt, Rechnung tragen.

Die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens, das ungefähr 15% des BIP der EG darstellt, ist ein wichtiges Ziel der EG. Schliesst die Schweiz sich dieser Absicht an, wird sie ihren Unternehmungen einen bedeutenden Markt eröffnen. In Kraft stehen in der EG gegenwärtig bereits Regeln bezüglich der Liefer- und Bauaufträge. Andere wurden kürzlich verabschiedet. Sie betreffen die Bereiche Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation, auch steht der Dienstleistungsbereich innerhalb der EG zur Diskussion. Die bisherigen Gespräche zwischen den EFTA-Ländern und der EG haben ergeben, dass die geltenden Vorschriften Bestandteil des EWR-Vertrages bilden sollten. Darin werden die Grundsätze der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens und der Nicht-Diskriminierung ausländischer Anbieter verankert sein. Ausserdem sind wirksame Rekursverfahren vorgesehen. Dies dürfte Bund, Kantone und Gemeinden veranlassen, ihre Vorschriften betreffend die Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu überprüfen und insbesondere jegliche präferentielle Regelung abzuschaffen. Die Oeffnung des Marktes für öffentliche Bauaufträge wird für die Schweiz wegen ihrer Politik der Stabilisierung der ausländischen Bevölkerung Arbeitskräfte ein besonderes Problem darstellen. Wegen dieser Politik sind die ausländischen Anbieter in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt, zumal sie ihre Beschäftigten nicht in beliebiger Zahl einsetzen könnten. Es müssten geeignete Lösungen im Rahmen des freien Personenverkehrs im allgemeinen (siehe Kapitel 44) ausgehandelt werden.

Der EWR-Vertrag dürfte auch gemeinsame Regeln über staatliche Beihilfen enthalten. Diese Regeln würden nicht nur das Bundesrecht, sondern auch das Recht der Kantone und der Gemeinden betreffen. Beihilfen, die in irgendwelcher Form von der öffentlichen Hand oder über öffentliche Mittel gewährt werden, dürften - mit wenigen Ausnahmen - in dem Umfang verboten werden, wie sie den Wettbewerb in grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien verfälschen. Die Anwendung der EG-Grundsätze im EWR dürfte dazu beitragen, im ganzen Raum gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Die Schweiz als Land mit - im internationalen Vergleich - niedrigen öffentlichen Beihilfen kann bei der Verwirklichung einer derartigen Regelung nur gewinnen. Verschiedene Arten von staatlichen Beihilfen würden aber unter bestimmten Bedingungen erlaubt bleiben, insbesondere jene zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von benachteiligten Regionen. Die Anwendung der Regeln des in den EWR-Vertrag übernommenen EG-Rechtsbestandes könnte der Schweiz ein Problem regionalpolitischer Natur stellen. Unsere Kriterien für die Bestimmung der förderungsberechtigten Regionen sind nämlich nicht die gleichen wie jene der EG.

In den EWR-Vertrag dürften auch Bestimmungen über den Schutz des geistigen Eigentums aufgenommen werden. In Wirklichkeit ist der einschlägige EG-Rechtsbestand relativ wenig entwickelt, enthält er doch nur eine Harmonisierungsrichtlinie betreffend das Markenrecht und eine andere über den Rechtsschutz der Topographien von Halbleitererzeugnissen. Das in

Ausarbeitung befindliche EG-Recht deckt jedoch weite Gebiete ab: biotechnologische Erfindungen, Computerprogramme, pharmazeutische Produkte (zusätzliches Schutzzertifikat für diese Erzeugnisse) und bestimmte Aspekte des Urheberrechts. Beim gegenwärtigen Stand der Verhandlungen zwischen den EFTA-Ländern und der EG ist der Umfang des in den EWR-Vertrag einzuschliessenden EG-Rechtsbestandes noch nicht vollumfänglich bestimmt. Trotzdem wird der EWR-Vertrag zur verstärkten Harmonisierung des Rechts betreffend das geistige Eigentum zwischen den Vertragsparteien beitragen und so den europaweit tätigen Unternehmungen die Vorteile einer einheitlicheren und umfassenderen Rechtsordnung verschaffen. Hervorzuheben ist auch, dass der EWR-Vertrag den EFTA-Ländern das Recht zum Beitritt zum Gemeinschaftspatentübereinkommen verschaffen dürfte. Eine Anpassung des schweizerischen Rechts an den EG-Rechtsbestand dürfte, gesetzgeberisch betrachtet, keine grösseren Probleme aufwerfen. Das Gesetz über das Urheberrecht, das Gesetz betreffend den Schutz der Fabrik- und Handelsmarken und das Patentgesetz befinden sich bereits in Revision. Damit ist jedoch noch nicht jedes materielle Problem ausgeschlossen. Zu klären sind noch die Frage der Beziehungen der Vertragsparteien mit Drittländern betreffend den Rechtsschutz der Topographien von Halbleitererzeugnissen und die Probleme, die sich aus dem Uebergang von der nationalen bzw. internationalen Erschöpfung der geistigen Eigentumsrechte zur regionalen Erschöpfung im EWR ergeben könnten.

Der EWR-Vertrag dürfte auch Wettbewerbsregeln enthalten. Für die tatsächliche Verwirklichung der vier Freiheiten ist es unerlässlich, dass im ganzen EWR möglichst weitgehend gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden und dadurch die Chancengleichheit für alle Unternehmen gewährleistet wird. Diesbezüglich relevant ist unseres Erachtens nicht so sehr die Frage, ob das geltende EG-Wettbewerbsrecht in den EWR-Vertrag übernommen werden soll; auch nicht, ob die Wettbewerbsbestimmungen der Stockholmer-Konvention und des Freihandelsabkommens von 1972 genügen würden (diese Bestimmungen sind nicht direkt anwendbar, sondern schreiben lediglich vor, unter welchen Bedingungen die Vertragsparteien gegen wettbewerbsverfälschende Praktiken von Unternehmungen einschreiten dürfen). Die Hauptfrage der Verhandlungen dürfte sein, mittels welcher Mechanismen den Wettbewerbsregeln des künftigen EWR eine den Bestimmungen des Römer-Vertrages analoge Wirksamkeit verliehen werden kann. Einheitliche Wettbewerbsregeln, um diese Nachachtung zu verschaffen, würden im EWR-Vertrag festgelegt. Auf diese Wettbewerbsregeln könnten sich die Wirtschaftsakteure direkt berufen. Die EWR-Regeln würden indes das Wettbewerbsrecht der Vertragsparteien nicht ersetzen. Dieses würde auf dem entsprechenden Hoheitsgebiet sowie aufgrund der Auswirkungsprinzipien international weiterhin Anwendung finden.

Beim gegenwärtigen Stand der Verhandlungen zwischen den EFTA-Ländern und der EG sind nähere Angaben über die Ausgestaltung des künftigen EWR-Wettbewerbsrechts kaum

möglich. In diesem Bereich, wie in anderen auch, wird der Vertragsinhalt von institutionellen Lösungen abhängen, die sich bei den Verhandlungen herauschälen.

Der Vertrag dürfte auch Regeln über die Produktehaftpflicht enthalten. Aufgrund der einschlägigen EG-Vorschriften, die in den EWR-Vertrag übernommen würden, könnten die Hersteller - und ausserdem die schweizerischen Importeure von Nicht-EWR-Produkten - künftig leichter zur Verantwortung gezogen werden als dies gegenwärtig der Fall ist. Im Gegensatz zum schweizerischen Recht, das auf dem Grundsatz der Verschuldenshaftung (oder der Kausalhaftung mit Befreiungsbeweis) beruht, kennt das EG-Recht in diesen Fällen eine Kausalhaftung. Dieser Unterschied ist jedoch nicht so bedeutsam, wie es zunächst scheint, denn das Bundesgericht stellt bereits heute sehr strikte Anforderungen bezüglich der Beweise, die von Schadenverursachern beizubringen sind. Hingegen könnte der schweizerische Importeur von Produkten aus anderen EWR-Ländern nur im Verschuldensfall zur Verantwortung gezogen werden, wie dies auch im EG-internen Handel der Fall ist.

#### 43 Freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr

Der bisher bezeichnete EG-Rechtsbestand umfasst ungefähr 120 Texte. Sie betreffen die Finanz-, die Fernmelde- und die audiovisuellen Dienstleistungen, den Land-, Luft-, See- und Flussverkehr sowie die Kapitalbewegungen. Die Bedeutung des gesamten tertiären Sektors für unsere Wirtschaft ist bekannt. 57 Prozent des schweizerischen BIP werden in diesem Sektor erarbeitet. Beim Export erbringt er regelmässig einen Ueberschuss, dank dem die Schweiz ihr traditionelles Handelsbilanzdefizit ausgleichen kann. Unter diesem Blickwinkel vor allem sind die Wirkungen der grösseren Oeffnung der Märkte zu betrachten, welche die Verwirklichung des EWR-Projekts im Bereich der Dienstleistungen haben wird. Die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes dürfte, bis auf einige Ausnahmen, keine unüberwindlichen Schwierigkeiten bereiten, wenn auch zahlreiche Aenderungen in unserer Gesetzgebung vorzunehmen sind.

Was die Finanzdienstleistungen (Banken, Börsen, Wertschriften, Versicherungen) betrifft, so beruht der EG-Rechtsbestand im wesentlichen auf drei Grundsätzen: Harmonisierung der Sorgfaltsnormen, gegenseitige Anerkennung der Zuständigkeit der nationalen Aufsichtsorgane und Kontrolle durch das Ursprungsland der Institute, die in anderen Mitgliedländern tätig sind. Ziel ist die Liberalsierung sowohl der Errichtung von Niederlassungen von Banken und Versicherungsgesellschaften wie des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels. Allgemein sollte unser Recht ohne allzu grosse Schwierigkeiten an die Regeln des EG-Rechtsbestandes angepasst werden können.

In zwei Bereichen bestehen jedoch merkbare Unterschiede zwischen dem EG-Rechtsbestand und dem schweizerischen Recht: bei der Darstellung der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung sowie bei der Amtshilfe unter den Aufsichtsbehörden. Was die Darstellung der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung betrifft, so liegt der Unterschied bei den Transparenzerfordernissen. Es handelt sich dabei um eine Frage, die sich, auf einer allgemeineren Ebene, auch auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts (siehe Kapitel 45) stellt. Auf dem Gebiet der Amtshilfe geht es darum zu untersuchen, inwieweit der Grundsatz der Spezialität eingehalten und das Amtsgeheimnis gewahrt wird, wenn sie in der Praxis so geleistet wird, wie es der EG-Rechtsbestand vorsieht.

Es müssten noch weitere Gesetzesänderungen vorgenommen werden. So müssten im Bankenbereich die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen betreffend die Zulassungsverfahren für ausländische Banken angepasst werden. Gleiches gilt für die Regeln betreffend die Beteiligung der Banken an Unternehmen ausserhalb des Bankensektors und die Depotgarantie. Was die Börsen und die Wertschriftentransaktionen betrifft, so dürfte der EWR-Vertrag eine Anpassung des schweizerischen Rechts notwendig machen. Sie dürfte sich hauptsächlich auf die Bedingungen für die Börsenzulassung, die Bekanntgabe von Informationen via Prospekt und die Unterstellung der Nicht-Banken, welche Finanzdienstleistungen erbringen, unter die Aufsicht beziehen. Diese Anpassung könnte vorgenommen werden, indem den Vorschriften des EG-Rechtsbestandes bei den laufenden Arbeiten für die Schaffung eines Bundesgesetzes über die Börsen und eines Bundesgesetzes über die Finanzdienstleistungen Rechnung getragen wird. Im übrigen müsste jener Teil des Obligationenrechts revidiert werden, der die Darstellung der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung der Emissionsgesellschaften betrifft. Revidiert werden müsste schliesslich auch das Gesetz über die Anlagefonds.

Im Bereich der Versicherungen wird das schweizerische Recht an den EG-Rechtsbestand anzupassen sein. Mit den diesbezüglichen Arbeiten ist, was die Errichtung von Agenturen und Niederlassungen von Nicht-Lebensversicherungen betrifft, bereits begonnen worden. In diesem Punkt nämlich ist das schweizerische Recht dem am 10. Oktober 1989 unterzeichneten Abkommen Schweiz-EG betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung anzupassen. Da der EG-Rechtsbestand im übrigen auch Regeln über den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel im Bereich der Versicherung von Grossrisiken enthalten dürfte, so müsste diesen ebenfalls Rechnung getragen werden, indem der gegenwärtige Entwurf für ein Gesetz über die Nicht-Lebensversicherung sowie das Gesetz über die Versicherungsaufsicht abgeändert würden. Der EG-Rechtsbestand dürfte auch die EG-Vorschriften betreffend die Niederlassung und den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel im Lebensversicherungsbereich enthalten. Auch in diesem Bereich müssten wir uns anpassen.

Es könnte sich im weiteren als notwendig erweisen, das Gesetz über den Versicherungsvertrag abzuändern, damit ein Vertrag nach der Unterzeichnung während einer beschränkten Zeitspanne annulliert werden kann. Abgeändert werden müsste auch das Gesetz über die berufliche Vorsorge, damit Bestimmungen zur Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit der EG-Versicherer eingeführt werden können. EG-Versicherer sollten, wie die Schweizer Versicherer, die Möglichkeit haben, die Risiken der beruflichen Vorsorge zu decken.

Im Bereich der Fernmeldedienstleistungen dürfte die Anpassung des schweizerischen Rechts an den EG-Rechtsbestand kaum Probleme stellen. In der Tat ist unser Entwurf für ein Fernmeldegesetz - es wird gegenwärtig von den Räten geprüft - weitgehend konform mit dem EG-Rechtsbestand. In zwei Punkten lediglich gibt es Abweichungen. Sie betreffen die Bestimmungen einer EG-Richtlinie vom 28. Juni 1990, einem Dokument also, das lange nach der Uebermittlung unseres Entwurfs an die Räte veröffentlicht wurde. Während - erstens - die EG-Texte eine Liberalisierung aller Fernmededienstleistungen - mit Ausnahme des Telefonwesens - vorsehen, hält unser Entwurf am PTT-Monopol für die Grunddienste fest, nämlich jede Uebertragung und Umwandlung von Botschaften für Dritte durch ein Fernmeldenetz, einschliesslich der Wort- (Telefon), Bild- und Datenübermittlung. Zweitens verlangen die EG-Texte eine striktere Trennung zwischen den Hoheits- und den Betriebsfunktionen im Bereich des Fernmeldwesens. Unser künftiges Fernmeldegesetz sollte den Anforderungen des EWR-Rechts Rechnung tragen. Da der Entwurf gegenwärtig noch bei den Räten liegt, könnte die Anpassung vor Inkrafttreten des Gesetzes vorgenommen werden.

Was die audiovisuellen Dienstleistungen betrifft, so haben sich die EFTA-Länder und die EG noch nicht auf eine gemeinsame Rechtsgrundlage für den Vertrag festgelegt. Zwei europäische Instrumente existieren in diesem Bereich: die Konvention des Europarates über das grenzüberschreitende Fernsehen - sie ist den Mitgliedstaaten durch Beschluss des Ministerkomitees vom 16. März 1989 zur Unterzeichnung eröffnet und von der Schweiz am 5. Mai 1989 unterzeichnet worden - und die EG-Richtlinie vom 3. Oktober 1989 zum gleichen Thema. Von der Materie her betrachtet sind die beiden Instrumente sehr ähnlich, der zugrundeliegende Ansatz ist aber teilweise verschieden. Die Konvention legt den Akzent mehr auf die Gewährleistung des Informationspluralismus und der kulturellen Vielfalt, die Richtlinie dagegen stellt mehr die kommerziellen Aspekte des audiovisuellen Sektors in den Vordergrund. Für ein kleines Land mit mehreren Kulturen wie die Schweiz sind die Garantien der Konvention des Europarates wertvoller. Nach dem Vorschlag der EFTA-Länder soll sie deshalb die Grundlage des künftigen EWR-Vertrages im audiovisuellen Bereich bilden. Diese Lösung würde uns kein Probleme stellen. Würde hingegen die EG-Richtlinie dem

EWR-Vertrag zugrundegelegt, so wären substantielle Anpassungen unseres Radio- und Fernsehgesetzes erforderlich, insbesondere was die Uebernahme von ausländischen Programmen, die Werbung und die Quoten für Werke europäischen Ursprungs betrifft. Es ist im übrigen nicht ausgeschlossen, dass die Parteien sich - schliesslich - veranlasst sehen, diesen Bereich aus dem EWR-Vertrag auszuklammern.

Im Bereich Landverkehr sollte die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes, abgesehen von den Vorschriften über Gewicht und Abmessungen der Fahrzeuge, keine unüberwindlichen Probleme verursachen. Unsere Gesetzgebung müsste aber in wichtigen Punkten geändert werden. So müssten die Bestimmungen unseres Gesetzes über den Strassenverkehr und seiner Vollzugsverordnungen betreffend die sozialen Vorschriften für Lastwagenchauffeure (z.B. die zulässige wöchentliche Lenkzeit), die Fahrausweise, Alter und Ausbildung der Minibus-Lenker, die Häufigkeit der obligatorischen Prüfungen für bestimmte Motorfahrzeugkategorien sowie die Kontrollausrüstung für die Sicherheit auf der Strasse angepasst werden. Selbstverständlich ist, was die sozialen Vorschriften zugunsten der Lastwagenchauffeure betrifft, eine Harmonisierung nach unten schwer vorstellbar. Die strengeren Vorschriften der schweizerischen Regelung, die den mittelfristigen Tendenzen auf diesem Gebiet besser Rechnung tragen, sollten weiterhin Anwendung finden, bis das EG-Recht den gleichen Schutzstandard erreicht hat. Was den Personentransport im besonderen betrifft, so müssten auch unsere Bestimmungen betreffend das Postregal revidiert werden. Diese verankern nämlich für regelmässige Transporte ein staatliches Monopol, gekoppelt mit einem System von Konzessionen, die nach Kriterien erteilt werden, die in den meisten EWR-Vertragsstaaten nicht mehr gültig sind. Ausserdem sind sowohl im Personen- wie im Güterverkehr die neuen Möglichkeiten, welche die EG demnächst auf dem Gebiet der Kabotage zuzulassen gedenkt, nicht zwingenderweise vereinbar mit der diesbezüglichen in der Schweiz anwendbaren Regelung.

Sodann müsste wahrscheinlich ein Gesetz verabschiedet werden, das die Zulassung zum Beruf eines national und international tätigen Strassentransporteurs regelt. Dieser Bereich ist im EG-Recht reglementiert, nicht aber im schweizerischen (Handels- und Gewerbefreiheit nach Artikel 31 BV). Es handelt sich hier um einen Sonderfall des umfassenderen Problems des Zugangs zu den reglementierten Berufen, das in Kapitel 54 behandelt wird. In diesem Zusammenhang müssten auch andere Gesetze angepasst werden, so etwas das Eisenbahngesetz, das Gesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen, das Gesetz über den Transport im öffentlichen Verkehr sowie das Beziehungsgeflecht zwischen dem Bund und den wichtigsten schweizerischen Eisenbahngesellschaften, wie es insbesondere aus dem Leistungsauftrag 1987 der SBB hervorgeht. Die Anpassung würde dabei vor allem die gemeinwirtschaftlichen Leistungen betreffen.

Die Uebernahme der EG-Vorschriften betreffend Gewicht und Abmessungen der Fahrzeuge in den EWR-Vertrag hätte weitreichende Auswirkungen. Wir wären gezwungen, auf die 28-Tonnen-Gewichtsbeschränkung für Strassentransportfahrzeuge zu verzichten. Dies wäre gleichbedeutend mit der Aufgabe eines wesentlichen Bestandteils unserer Verkehrspolitik. Aus politischen, wirtschaftlichen und Umweltschutzgründen ist ein Verzicht auf diese Limite für die Schweiz undenkbar. Sowohl im Kontext der EWR-Verhandlungen wie auch während der bilateralen Verhandlungen mit der EG - letztere werden parallel geführt und ihre Ergebnisse dürften definitiven Charakter haben und sich im Rahmen des EWR auswirken - haben wir klar zu verstehen gegeben, dass ein Verzicht auf diese 28-Tonnen-Limite, wie übrigens auch auf das Nacht- und Sonntagsfahrverbot, nicht in Betracht kommen kann und wir eine Ausnahmeregelung brauchen. Die Schweiz hat jedoch mehrfach ihren Willen bekräftigt, ihre europäische Verantwortung als Transitland zu übernehmen; dies aber in einem Mass, das mit dem Umweltschutz vereinbar ist. Mit unserem Angebot zum Ausbau des kombinierten Verkehrs legen wir unseren europäischen Partnern eine annehmbare Ersatzlösung vor. Unsere Vorschläge sind bekannt: Langfristig geht es darum, das NEAT-Projekt zu verwirklichen, wozu zwei neue Basistunnels gebaut werden müssen. Kurz- und mittelfristig, d.h. bis 1993/94, sind die Kapazitäten des kombinierten Verkehrs zu verdreifachen. Dies ist mehr als die Strasse zu bieten hat. Der Wille der Schweiz, ihre Rolle als europäisches Transitland voll und ganz zu übernehmen, findet zunehmend Anerkennung. Der kombinierte Verkehr als leistungsfähige, umweltschonende Verkehrsform setzt sich in Europa durch.

Im Bereich Luftverkehr gibt es bereits eine grosse Zahl von internationalen Abkommen, bei denen die Schweiz und die EG-Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind. Der EG-Rechtsbestand enthält jedoch Bestimmungen, die eine freiere Wettbewerbsregelung nach sich ziehen als jene, die zwischen der Schweiz und den anderen Ländern, insbesondere den EG-Mitgliedstaaten, aufgrund der bis anhin abgeschlossenen bilateralen Verträge besteht. Wir hätten keine Schwierigkeiten mit der Uebernahme des einschlägigen EG-Rechtsbestandes. Würde er im Rahmen des EWR angewendet, so könnten sich unseren Fluggesellschaften neue Möglichkeiten eröffnen. Eine Uebergangsperiode für die Anpassung an ein wettbewerbsintensiveres Umfeld könnte sich jedoch als notwendig erweisen. Ausserdem müsste, je nach dem Ausmass des EG-Rechtsbestandes, der schliesslich in Sachen Niederlassungsfreiheit für Unternehmungen bestimmt wird, unser Luftfahrtgesetz möglicherweise bezüglich der Registrierung im schweizerischen Luftfahrzeugregister modifiziert werden.

Wie noch hervorzuheben ist, liegt ein Abkommensentwurf über den Luftverkehr zwischen der EG und den EFTA-Mitgliedstaaten vor. Würde ein solches Abkommen vor dem EWR-Vertrag abgeschlossen, so könnte es integrierender Bestandteil desselben werden. Im Juni 1990 hat die EG beschlossen, in einer ersten Phase nur mit Norwegen und Schweden

Verhandlungen zu führen. Der Entscheid zur Eröffnung von Verhandlungen mit den anderen EFTA-Ländern ist noch nicht gefasst worden.

Was die See- und Flussschifffahrt betrifft, so dürfte die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes keine grösseren Probleme stellen. Zwei Punkte sind aber zu beachten: Wir könnten veranlasst sein, das Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt abzuändern oder ein neues Gesetz zu schaffen, um die Zulassung zum Beruf des Warentransporteurs auf dem Flussweg sowie die gegenseitige Anerkennung der einschlägigen Diplome zu regeln. In der Tat ist die Zulassung zu diesem Beruf, gleich wie jene zum Beruf des Strassentransporteurs, gegenwärtig im schweizerischen Recht nicht reglementiert, wohl aber im EG-Recht. Was die Rheinschifffahrt betrifft, so dürfte die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes die Rechte nicht beeinträchtigen, welche die revidierte Rheinschifffahrtskonvention (Mannheimer-Akte) den Anrainer-Staaten des Rheins garantiert. Zur Seeschifffahrt ist zu bemerken, dass unser Seeschifffahrtsgesetz nicht konform ist mit dem Entwurf für eine EG-Verordnung, die die Einführung der Niederlassungsfreiheit in diesem Bereich vorsieht. Das schweizerische Recht bestimmt aus Gründen der Sicherheit der Landesversorgung, dass nur Gesellschaften, die sich zu 100 Prozent in schweizerischen Händen befinden, ihre Schiffe unter der Schweizer Flagge registrieren lassen dürfen und dass sich mindestens 50% des in einem Schiff investierten Kapitals in Schweizer Händen befinden muss. Wird die erwähnte EG-Verordnung in der jetzigen Fassung genehmigt und Teil des EG-Rechtsbestandes, so müsste eine Sonderlösung gefunden werden, welche die Neutralität der Schweizer Flagge nicht in Frage stellt.

Im Bereich der Kapitalbewegungen sieht der EG-Rechtsbestand eine vollständige Liberalisierung vor. Seine Uebernahme in den EWR-Vertrag dürfte uns keine Schwierigkeiten bereiten, denn die Schweiz hat eine liberale Kapitalein- und -ausfuhrregelung, mit einer Ausnahme: dem Erwerb von Grundstücken durch Personen, die im Ausland wohnhaft sind. In diesem Bereich, in dem auch mehrere EFTA-Länder restriktive Regelungen kennen, werden wir die Liberalisierungsverpflichtungen des EG-Rechtsbestandes nicht vollumfänglich unterschreiben können. Wir wünschen eine Sonderregelung auszuhandeln, um das Dispositiv unseres Gesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Friedrich) im wesentlichen erhalten zu können. Seine Aufrechterhaltung ist angesichts unseres eng begrenzten Territoriums und der Situation auf dem Grundstückmarkt gerechtfertigt. Würden die Hauptbestimmungen der Lex Friedrich aufgehoben, so könnte dies zur Folge haben, dass der ausländische Bodenbesitz zunehmen, das Ansteigen der Grundstückspreise begünstigt und die Infrastruktur unverhältnismässig aufgebläht würde.

Im übrigen gibt es in unserem Recht auch Vorschriften, welche die Beteiligung von ausländischem Kapital in gewissen Sektoren begrenzen. Dazu zählen etwa die Energie (z.B. die Kernkraftwerke), der Verkehr (Rohrleitungstransport) und die audiovisuellen Dienstlei-

stungen. Wir können uns erst zu den Fragen äussern, welche durch die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes in diesen Bereichen aufgeworfen werden könnten, wenn die EFTA-Länder und die EG die Tragweite der Verpflichtungen des EG-Rechtsbestandes näher abgeklärt haben.

Auf einer anderen Ebene könnte die vollständige Uebernahme des EG-Rechtsbestandes in den EWR-Vertrag zu einem gewissen Grad ebenfalls Probleme aufwerfen. Das EG-Recht sieht nämlich eine konzertierte Politik in bezug auf die Kapitalbewegungen aus und nach Drittländern vor. Unter konzertierter Politik ist ein System von kollektiven Interventionen im Bereich der Kapitalbewegungen sowie auf dem Devisenmarkt zu verstehen. Im Rahmen des EWR geht es darum, eine Lösung zu suchen, die es - ohne die Autonomie unserer Nationalbank in der Führung ihrer Geld- und Währungspolitik in Frage zu stellen - den EFTA-Ländern erlaubt, sich von Fall zu Fall an einer konzertierten Massnahme zu beteiligen.

Der EG-Rechtsbestand sieht auch Schutzklauseln vor, die im Falle schwerer Störungen infolge von Kapitalbewegungen angewendet werden können. Die Schweiz hat ein Interesse daran, gleichberechtigt an den Organen beteiligt zu sein, die mit der Handhabung der Schutzklauseln beauftragt sind und ihre Anwendung überwachen.

#### 44 Freier Personenverkehr

Der vom EG-Recht garantierte freie Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ist eine der wichtigsten Errungenschaften der EG. Gegenwärtig beschränkt sich die Freizügigkeit auf Personen, die eine Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer/innen oder als selbständig Erwerbende ausüben. Drei weitere Richtlinien zielen darauf ab, diese Freiheit, unter gewissen Bedingungen, auf die wirtschaftlich nicht aktiven Personen auszudehnen (Studierende, Rentner/innen und sonstige Personen, deren Aufenthaltsrecht noch nicht geregelt ist). Diese Richtlinien wurden kürzlich gutgeheissen und dürften am 1. Juli 1992 in Kraft treten. Der bisher von den EFTA-Ländern und der EG abgegrenzte einschlägige EG-Rechtsbestand umfasst ungefähr 120 Texte.

Das EG-Recht schreibt die Abschaffung jeglicher Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit vor. Daraus ergibt sich, dass die Arbeitnehmer/innen der Mitgliedstaaten den Inländern gleichgestellt sind in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und die anderen Arbeitsbedingungen sowie hinsichtlich einer Wohnung, einschliesslich des Erwerbs von Wohneigentum. Es verankert auch das Recht, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben, sich zu diesem Zweck auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort eine Beschäftigung auszuüben und seine

Familie nachzuziehen. Diese Regeln gelten auch für die Ausübung von selbständigen Tätigkeiten.

Wegen der grossen Zahl von ausländischen Staatsangehörigen, insbesondere von Angehörigen der EG-Mitgliedstaaten, die in der Schweiz leben und/oder arbeiten, kann sich unser Land der Gesamtheit dieser Regeln ohne eine Sonderregelung schwerlich unterziehen. Mehr als 620'000 Angehörige von EG-Mitgliedstaaten arbeiten nämlich gegenwärtig in der Schweiz. Sie stellen für sich allein nahezu 20 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung und nahezu drei Viertel der ausländischen, in der Schweiz arbeitenden Bevölkerung dar. In Europa nehmen nur Liechtenstein und Luxemburg verhältnismässig mehr Ausländer auf. Hervorzuheben ist auch, dass diese 620'000 Arbeitsplätze, die unsere Wirtschaft in der Schweiz Angehörigen von EG-Mitgliedstaaten anbietet (einen Beitrag der Schweiz zur wirtschaftlichen Entwicklung der EG bilden). Die 400'000 Stellen, die in der EG durch Tochtergesellschaften und Niederlassungen von Schweizer Unternehmungen geschaffen wurden, sowie die ungefähr 600'000 Arbeitsplätze, die der Handelsüberschuss der EG mit der Schweiz - über 21 Milliarden Franken im Jahre 1989 - bewirkt, (einen Beitrag der Schweiz zur wirtschaftlichen Entwicklung der EG bilden).

Unter diesen Bedingungen wäre eine vollumfängliche und unverzügliche Uebernahme des EG-Rechtsbestandes sowohl politisch wie sozial problematisch. Bestimmte Entwicklungen zeigen jedoch, dass die Schweiz ein Interesse daran hat, ihre Bande mit der EG im Bereich des freien Personenverkehrs zu verstärken. Die Zahl der in der Schweiz wohnhaften Angehörigen von EG-Mitgliedstaaten ist heute um 100'000 Personen niedriger als 1970. Obwohl die Zahl der Angehörigen von EG-Mitgliedstaaten in der Schweiz seit Beginn der 80er-Jahre absolut leicht zugenommen hat, ist ihr Anteil an der gesamten ausländischen Bevölkerung in der Schweiz seit Beginn der 70er-Jahre ständig zurückgegangen; von 85,3 Prozent im Jahre 1970 auf 70,9 Prozent im Jahre 1989.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen, vorstehend angeführten Aspekte haben wir der EG vorgeschlagen eine Sonderregelung auszuhandeln, die den quantitativen Aspekt unserer Ansländerpolitik betrifft.

Wie noch anzufügen ist, bestimmt das EG-Recht, dass die Liberalisierungs- und die Nicht-Diskriminierungsverpflichtung nicht auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung anwendbar ist. Der Europäische Gerichtshof hat jedoch den Begriff "Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung" eng ausgelegt. Sollte diese Definition in den EWR-Vertrag Eingang finden, so könnte dies zu einer Anpassung unseres Rechts führen, die den Angehörigen der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA auf der Basis der Reziprozität den Zugang zu bestimmten Arbeitsplätzen in der öffentlichen Verwaltung ermöglicht. Die

Tätigkeit an diesen Arbeitsplätzen dürfte aber keine tatsächliche Beteiligung an der Ausübung der öffentlichen Gewalt und an der Wahrnehmung allgemeiner Staatsinteressen beinhalten.

Zu Erleichterung des freien Personenverkehrs sieht das EG-Recht auch eine Koordination - nicht eine Harmonisierung! - der Sozialversicherungsregelungen der EG-Mitgliedstaaten vor. Damit soll vermieden werden, dass die Freizügigkeit durch starre Bestimmungen der nationalen Sozialversicherungsregelungen eingeschränkt werden kann. Die Schweiz hat sich, zusammen mit ihren EFTA-Partnern, bereit erklärt, sich diesem Koordinationssystem anzuschliessen.

Die Modalitäten einer Koordination der 19 - und nicht mehr nur der 12 - Sozialversicherungsregelungen sind jedoch im gegenwärtigen Stadium noch nicht untersucht worden. Das genaue Ausmass der Anpassungen, das die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes auf das interne schweizerische Recht und die von uns abgeschlossenen Sozialversicherungsabkommen haben könnte, kann deshalb noch nicht abgeschätzt werden. Unter diesem Vorbehalt ist der folgende Kommentar möglich:

- im Bereich der Pensionsversicherungen (AHV/IV) und der Unfallversicherung liegt das EG-Recht nahe bei den Abkommen, welche die Schweiz mit allen Mitgliedstaaten der EG und der EFTA - ausgenommen Irland und Island - abgeschlossen hat. Ausserdem beruhen unsere Abkommen auf denselben Grundsätzen wie das EG-Recht, nämlich: Gleichbehandlung, Aufnahme am Arbeitsort, Totalisierung der Versicherungsperioden (mit - in gewissen Fällen - einer Leistungsberechnung pro rata der in jedem Staat erfüllten Beitragsperioden) und Leistungsexport. Die für die Schweiz verbindlichen Abkommen gehen jedoch nicht so weit wie das EG-Recht, so dass die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes uns zu verschiedenen Anpassungen zwingen dürfte.
- Anpassungen dürften auch bei der Krankenversicherung erforderlich sein. Es ist dies ein Bereich, wo unsere Abkommen - jenes mit Deutschland ausgenommen - keine Koordination zwischen dem schweizerischen und den ausländischen Systemen vorsehen. Gleiches gilt insgesamt auch für die kantonalen Regelungen betreffend Familienzulagen und, bis auf eine Ausnahme (Abkommen mit Liechtenstein), für die Regelung betr. die AHV/IV-Ergänzungsleistungen.
- Auch bei der Arbeitslosenversicherung dürften Anpassungen notwendig sein, denn im schweizerischen Recht haben die Grundsätze der Totalisierung der Versicherungsperioden und des Leistungsexports nicht dieselbe Tragweite wie im EG-Rechtsbestand. Bei der Totalisierung würde die Uebernahme des Rechtsbestandes Grenzgänger- bzw.

Rheinschiffer-Abkommen anwenden, allgemein gültig wird. Den Leistungsexport anerkennen wir höchstens für die Dauer eines Monats. Er müsste nach den Vorschriften des Rechtsbestandes auf drei Monate ausgedehnt werden. Insgesamt dürfte aber eine Anpassung unserer Regelung an das EWR-Recht kaum Schwierigkeiten bereiten.

Die finanziellen Konsequenzen einer vollständigen Uebernahme des EG-Rechtsbestandes auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit können kaum beziffert werden. Die zusätzlichen finanziellen Lasten wären sicher gross. Sie wären insbesondere zurückzuführen auf den erweiterten Leistungsexport und die Abschaffung der Karenzfristen (Fristen, nach deren Ablauf die Versicherten Anspruch auf Leistungen haben). Da der EG-Rechtsbestand auch Zuständigkeitsbereiche der Kantone berührt, müssten auch diese ihr Recht anpassen.

Der EG-Rechtsbestand verankert auch den Grundsatz der Nichtdiskriminierung unter EG-Angehörigen betreffend die Zulassung zur Ausübung der reglementierten Berufe (Anerkennung der Diplome und der Berufserfahrung), dies unabhängig davon, ob die Berufe eine wissenschaftliche Ausbildung voraussetzen oder nicht, und auch unabhängig davon, ob sie als unselbständige oder selbständige Tätigkeit (freie Berufe oder nicht) ausgeübt werden.

Da dieser Bereich hauptsächlich von den Kantonen geregelt ist, wird die Uebernahme des Rechtsbestandes eine Anpassung der kantonalen Gesetze erfordern. Zu ändern sind die Bestimmungen, welche die ausländischen gegenüber den schweizerischen Staatsangehörigen, ja gar den Einheimischen diskriminieren, und auch die Bestimmungen, die Anforderungen beinhalten, die sich von jenen des Rechtsbestandes unterscheiden. Es gibt keine umfassende Studie, die es ermöglicht, sich ein genaues Bild vom Umfang der Änderungen zu machen, welche die Kantone in ihren Gesetzgebungen vornehmen müssen. Sie sind wahrscheinlich umfangreich.

Was das Bundesrecht betrifft, so hätte die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes nur auf die Gesetzgebung über die Diplome der folgenden Berufe nennenswerte Auswirkungen: Mediziner, Apotheker, Tierarzt, Zahnarzt, Geometer und Lebensmittelchemiker. Sie könnte auch die Verabschiedung eines Bundesgesetzes über die Zulassung zu den Berufen eines Strassen- und Flusstransporteurs (siehe Kapitel 43) notwendig machen. Unser Recht müsste angepasst werden, um die bestehenden Diskriminierungen zwischen schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen, zwischen schweizerischen und ausländischen Diplomen zugunsten der EWR-Angehörigen abzuschaffen.

Für alle anderen, durch die kantonalen Gesetzgebungen reglementierten Berufe stellt sich die Frage, ob die Anpassung ihrer Gesetzgebungen mit Vorteil den Kantonen selbst zu überlassen ist oder ob der Bund legiferieren soll (z.B. durch ein Rahmengesetz). Er könnte

dies tun, so wie er es bereits für die Aerzte, Apotheker usw. getan hat, indem er Gebrauch macht von der Kompetenz, die ihm durch die Artikel 32 bis und 34 ter der Bundesverfassung verliehen wird, und durch eine systematischere Anwendung von Artikel 33 Abs. 2. Auf diesem Weg könnte der Bund über die meisten reglementierten Berufe Gesetze erlassen. Ausgenommen wären die paramedizinischen und die sozialen Berufe sowie der Lehrerberuf.

Im Bereich des freien Personenverkehrs schreibt der EG-Rechtsbestand auch den freien Zugang zu Grundeigentum für die Personen eines Mitgliedstaates vor, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, dies insoweit, wie der Grundstückerwerb für Wohnzwecke und die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit notwendig ist. Die Lex Friedrich begrenzt aber den Zugang zu Grundeigentum nicht nur für die im Ausland wohnhaften Personen, sondern auch, bis zu einem bestimmten Grad, gegenüber den Ausländern, die in der Schweiz arbeiten, sofern sie nicht Inhaber einer Niederlassungsbewilligung (Bewilligung C) sind. Die in Kapitel 43 enthaltenen Ausführungen über die im Ausland wohnhaften Personen gelten gleicherweise hier.

Die Vereinfachung der Grenzkontrollen für Personen wird ebenfalls auf der Traktandenliste der Verhandlungen stehen. Da es jedoch in diesem Bereich keinen EG-Rechtsbestand gibt und bisher zwischen den EFTA-Ländern und der EG keine andere rechtliche Grundlage diskutiert wurde, ist es zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, den Vertragsinhalt und seine Auswirkungen auf das schweizerische Recht zu skizzieren. Wie wir in unserer Antwort auf die Interpellation Aubry vom 13. Dezember 1989 (Die Schweiz und das Europa ohne Grenzen) hervorgehoben haben, wünscht die Schweiz, dass im EWR eine Regelung mit erleichterten Grenzformalitäten für Personen geschaffen wird (die erwähnte Interpellation nahm Bezug auf das Abkommen von Schengen zwischen fünf EG-Mitgliedstaaten (Beneluxländer, Frankreich und Deutschland) bezüglich Grenzformalitäten).

Aus Gründen möglichstgrosser Konformität mit dem EG-Rechtsbestand wären wir also veranlasst, in allen vorgehend angeführten Bereichen Massnahmen zu ergreifen. Nach dem Reziprozitätsprinzip werden sie auch den schweizerischen Staatangehörigen zugute kommen, die sich in der EG und in den EFTA-Ländern niederzulassen wünschen, wie auch jenen, die bereits dort wohnen. Diesbezüglich ist ganz besonders an die Interessen der Auslandschweizer zu denken. Die Zahl der in der EG niedergelassenen Mitbürger und Mitbürgerinnen, die nur die schweizerische Staatszugehörigkeit besitzen, betrug Ende 1989 76'391 Personen. Das ist die Hälfte aller unserer Mitbürger und Mitbürgerinnen, die nur das Schweizer Bürgerrecht besitzen und weltweit irgendwo im Ausland niedergelassen sind. Auch sie werden vom freien Personenverkehr unter allen vorerwähnten Aspekten betroffen sein. Umfragen, die - auf Initiative des EDA - von den Schweizer Botschaften in der EG und von der Organisation der Auslandschweizer gemacht wurden, haben ergeben, dass die schritt-

weise Verbesserung der Lage von EG-Staatsangehörigen, die in anderen EG-Ländern niedergelassen sind, sich indirekt auf die Lage der in den EG-Ländern niedergelassenen Schweizer auswirkt. Diese Entwicklung wird von unseren Landsleuten häufig als eine Verschlechterung ihres Status empfunden. Für diejenigen Schweizer, die - auch nur vorübergehend - in ein anderes EG-Land auszuwandern wünschen, ist diese Konsequenz noch spürbarer. Schwierigkeiten sind dabei vor allem auf den folgenden Gebieten ausgemacht worden: Aufenthalt und Niederlassung, Zugang zu Arbeit und Ausbildung, Anerkennung der Diplome, soziale Sicherheit... Diese Problematik ist besonders akut für die Kunstschaffenden, deren Aktivitäten naturgemäss eine grenzüberschreitende Dimension eigen ist. Die Freizügigkeit ist für sie von entscheidender Bedeutung. Die kulturelle Ausstrahlung der Schweiz in Europa - sie ist insbesondere für die künftigen Beziehungen der Schweiz zu ihren Nachbarn von Bedeutung - hängt auch von den Möglichkeiten ab, welche die Schweizer Kunstschaffenden für die freie Ausübung ihrer Tätigkeit im künftigen EWR haben und, parallel dazu, den Kunstschaffenden anderer EWR-Länder in der Schweiz geboten werden. Die Verwirklichung des EWR dürfte dazu beitragen, die Lage der schweizerischen Staatsangehörigen in allen Ländern zu verbessern, die den EWR bilden werden.

#### 45 Flankierende Politiken

Ein wichtiges Ziel, das sich die EFTA-Länder und die EG im Rahmen des EWR gesetzt haben, ist die Erweiterung und Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich der flankierenden Politiken. Darunter sind die Tätigkeiten zu verstehen, welche die EG für den Erfolg und die Akzeptanz ihres eigenen Binnenmarktes als notwendig erachtet. Diese Tätigkeiten betreffen so unterschiedliche Bereiche wie Forschung und Entwicklung, Bildung, sozialpolitische Aspekte, Umweltschutz, Konsumentenpolitik, kleine und mittlere Unternehmen, Tourismus, Gesellschaftsrecht, Statistik, Bevölkerungsschutz, "das Europa der Bürger" und die sogenannten Kohäsionsmassnahmen zugunsten der benachteiligten Regionen. In gewissen dieser Bereiche dürfte sich die im EWR-Vertrag zu verankernde Zusammenarbeit zwischen den EFTA-Ländern und der EG grundsätzlich auf dem gemeinsam bestimmten EG-Rechtsbestand abstützen. Dieser spielt jedoch in diesen Bereichen nicht die gleiche Rolle wie bei den vier Freiheiten. Ziel ist weniger die Homogenität als notwendige Bedingung für die Schaffung von binnenmarktähnlichen Verhältnissen als vielmehr die Intensität und Qualität der Beteiligung aller Vertragsparteien an den Zusammenarbeitsprogrammen und an den konzertierten Politiken. Einige dieser Programme stehen in einem relativ engen Zusammenhang mit den vier Freiheiten, für andere ist das nicht oder weniger der Fall.

Im Bereich Forschung und Entwicklung verfolgt die EG das Ziel, die wissenschaftliche und technologische Basis ihrer Industrie zu stärken und damit ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt zu fördern. Die EFTA-Länder wünschen über den EWR-Vertrag eine Ausweitung

dieser Zielsetzung und die Möglichkeit, sich vollumfänglich und gleichberechtigt an den Rahmenprogrammen der EG und an ihren verschiedenen sektoriellen Programmen beteiligen zu können. Sie haben momentan nur die Möglichkeit, sich an der Durchführung gewisser Programme zu beteiligen - und auch dies nur nach Abschluss eines Abkommens mit der EG - oder an der Verwirklichung von diesem oder jenem Einzelprojekt. Dank dem EWR-Vertrag sollte sich dies für die Schweiz und ihre EFTA-Partner verbessern. Substantiell wäre nicht zuletzt der finanzielle Beitrag, den die EFTA-Länder leisten würden. Eine Beteiligung der Schweiz an sämtlichen Forschungs- und Entwicklungsprogrammen der EG würde bedeutende zusätzliche finanzielle Mittel erfordern. Besonders wichtig wäre es, dass die Schweiz sich am neuen Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung der EG für 1990-1994 und an den Folgeprogrammen beteiligen könnte. Das Rahmenprogramm 1990-1994 entspricht einem Gesamtumfang von 5,7 Milliarden ECU und umfasst 15 wichtige Bereiche der angewandten Forschung und Entwicklung: Informations- und Kommunikationstechnologien, industrielle und Werkstofftechnologien, Umwelt, Bio-Technologie, Energie und Humankapital. In diesem Rahmenprogramm enthalten ist insbesondere das Programm FUSION (Forschung auf dem Gebiet der thermonuklearen Fusion) und das Programm SCIENCE (Förderung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit und Mobilität der Forscher). An diesen beiden Programmen ist die Schweiz bereits vollumfänglich beteiligt. Unsere Beteiligung am Rahmenprogramm würde auch die Anstrengungen verstärken, die wir schon in anderen Zusammenhängen unternehmen. Erwähnt sei diesbezüglich die laufende Zusammenarbeit im Rahmen der COST (Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung) und von EUREKA.

Erziehung und Ausbildung sind ein vorrangiges Tätigkeitsfeld der EG geworden. Sie hat in diesem Bereich in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte gemacht, auch wenn sie hier nur beschränkte Befugnisse hat. Mehrere Förderungsprogramme sind im Gang. Das bekannteste unter ihnen ist das Programm ERASMUS, mit dem die Mobilität der Studierenden und der Lehrkräfte gefördert werden soll. Die Schweiz und ihre EFTA-Partner haben dem Wunsch Ausdruck gegeben, sich an sämtlichen EG-Programmen beteiligen zu können. Sie haben im übrigen für die Zusammenarbeit mit der EG im Erziehungsbereich nicht auf das EWR-Projekt gewartet, denn sie sind seit Anfang 1990 am Programm COMETT II (Aus- und Weiterbildung im Technologiebereich) beteiligt. Auch ist die Aushandlung eines Beteiligungsabkommens der EFTA-Länder am Programm ERASMUS im Rahmen des Luxemburger Folgeprogramms bereits ins Auge gefasst. Beteiligen sich unsere Bildungsanstalten an diesen Programmen, so ergibt sich für sie die Möglichkeit zur Erweiterung der Zusammenarbeit und des Austauschs mit den entsprechenden Institutionen in der EG und in den EFTA-Ländern. Die Zukunft der Schweiz hängt zu einem grossen Teil davon ab, wie gut sie ihre menschlichen Ressourcen und deren kreative Fähigkeiten entwickeln kann. Von daher betrachtet ist unsere Beteiligung an den EG-Programmen auf dem Gebiet der Erziehung und

Ausbildung, wie sie durch den EWR-Vertrag ermöglicht werden, von entscheidender Bedeutung.

Die von der EG entfalteteten Tätigkeiten zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) - sie sollen diesen Unternehmen helfen, sich den wandelnden Gegebenheiten des wirtschaftlichen Umfelds und der technologischen Entwicklung anzupassen - sind ebenfalls Bestandteil der flankierenden Politiken. Die EFTA-Länder sollten sich über den EWR-Vertrag diesen Politiken anschliessen können. In diesem Zusammenhang ist auf eine wichtige Leistung der EG hinzuweisen: das Netz der EG-Beratungsstellen ("Euroguichets"). Es handelt sich dabei um ein Netz von Büros, die in den Mitgliedstaaten eingerichtet wurden. Sie erfüllen dort hauptsächlich eine Informationsaufgabe bezüglich der Tätigkeiten der EG und eine Beratungsfunktion für die Unternehmen. Das europäische Verbundsystem für Unternehmenskooperation "Business Cooperation Network" (BC-Net) verbindet Unternehmensberater untereinander und hilft bei der Vermittlung von Geschäftskontakten. Für die EFTA-Länder wäre es wichtig, sich daran beteiligen zu können.

Die Sozialpolitik der EG umfasst die Tätigkeiten und Regeln, welche die Gemeinschaft in Bereichen wie Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz, Gleichstellung von Mann und Frau sowie Arbeitsrecht entwickelt hat. Dieses EG-Recht, das in den Vertrag übernommen werden könnte, würde - zusammen mit dem Recht auf Freizügigkeit - die soziale Dimension des EWR bilden. Bisher haben die EFTA-Länder und die EG den Umfang des EG-Rechtsbestandes, der auf dem Gebiet der Sozialpolitik in den Vertrag zu übernehmen wäre, noch nicht vollständig bestimmt. Es stellt sich die Frage, ob der EG-Rechtsbestand als Ganzes übernommen werden oder eine Konzentration auf die sozialpolitischen Aspekte erfolgen sollte, die mit den vier Freiheiten in direktem Zusammenhang stehen. Obwohl die sozialpolitischen Errungenschaften der Schweiz den Vergleich mit jenen der EG nicht zu scheuen brauchen, gibt es Unterschiede zwischen den beiden Rechtsordnungen, dies hauptsächlich in drei Bereichen: Bei der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, aber auch beim Arbeitsrecht allgemein, kennt das schweizerische Recht, im Gegensatz zum EG-Recht, keine institutionalisierten Mitsprache- und Mitwirkungsverfahren der Arbeitnehmer. Sodann wird das Recht auf Gleichstellung von Mann und Frau, obwohl durch Artikel 4, Abs. 2 der Bundesverfassung anerkannt und garantiert, in der Schweiz noch nicht in allen Rechtsbereichen angewandt. Diesbezügliche Lücken bestehen insbesondere im Obligationenrecht, in den Bundesgesetzen über die berufliche Vorsorge, die Kranken-, die Unfall- und die Alters- und Hinterlassenenversicherung (das letztgenannte wird gegenwärtig revidiert). Schliesslich ist das schweizerische Arbeitsrecht nicht ganz konform mit jenem der EG. Dieses enthält Garantien für die Arbeitnehmer im Falle von Massentlassungen und von Unternehmensverkäufen. Je nach Umfang des in den EWR-Vertrag übernommenen EG-Rechtsbestandes

könnten sich mehr oder weniger bedeutende Anpassungen des schweizerischen Rechts als notwendig erweisen.

Das Gesellschaftsrecht ist ein weiterer Bereich, über den im Rahmen der flankierenden Politiken verhandelt wird. Es herrscht Einigkeit darüber, dass die Schaffung eines harmonisierten rechtlichen Rahmens für die Gesellschaften notwendig ist für das gute Funktionieren des EWR. Dies gilt sowohl unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs als auch unter jenem der Transparenz der wirtschaftlichen Transaktionen und der Lauterkeit des Geschäftsgebarens. Die wesentlichen Teile des EG-Rechts, welche diesen rechtlichen Rahmen bilden, enthalten hauptsächlich Harmonisierungsrichtlinien für das Recht der Mitgliedstaaten, insbesondere die Darstellung der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung, den konsolidierten Abschluss, die Gründung von Gesellschaften, das Gesellschaftskapital, die Ausbildung der Buchprüfer und die grenzüberschreitenden Unternehmenszusammenschlüsse. Es liegt auch ein Entwurf für das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft vor. Es handelt sich dabei um eine Rechtsform, welche die europaweit tätigen Unternehmen wählen können, aber nicht müssen. Würde der wesentliche Teil des einschlägigen EG-Rechtsbestandes in den EWR-Vertrag übernommen, so müsste unser Aktienrecht in mehreren Punkten angepasst werden. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Darstellung der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung, die den Transparenzerfordernissen des EG-Rechts genügen müssten (vier Richtlinien in Kraft), die rechtliche Regelung betreffend die vinkulierten Namensaktien (sie dürfte keine aufgrund der Nationalität Staatszugehörigkeit diskriminierenden Bestimmungen enthalten) und die Qualifikationsanforderungen an die Buchprüfer (im Gegensatz zum schweizerischen Recht schreibt das EG-Recht eine Hochschulbildung vor). Was die Uebernahmeangebote betrifft, so müssten sie gesetzlich geregelt werden und nicht nur Gegenstand eines Verhaltenskodex bilden, wenn der gegenwärtige Richtlinienentwurf der EG genehmigt und in den relevanten Rechtsbestand einbezogen würde. Die Frage der Mitbestimmung der Arbeitnehmer ist unter den Mitgliedstaaten der EG noch nicht geregelt, weshalb gegenwärtig keine Schlussfolgerungen möglich sind.

Die Umweltpolitik ist ein Tätigkeitsgebiet der EG, das immer wichtiger wird. Auf diesem Gebiet haben die EFTA-Länder und die EG die gleichen Ziele, nämlich: Erhaltung, Schutz und Verbesserung der Umweltqualität, Beitrag zum Schutz der Gesundheit und Sicherstellung einer umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen. Für die EFTA-Länder besteht das wichtigste Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele zusammen mit der EG in der Mitwirkung bei der Formulierung von gemeinsamen Politiken und im Zugang zu den Programmen und anderen Aktivitäten der EG. Besonders wichtig wäre die Teilnahme an den Umweltforschungsprogrammen der EG und an der Europäischen Umweltagentur. Diese Institution ist vorerst damit beauftragt, Umweltdaten zu sammeln und zu analysieren. In naher Zukunft soll sie möglicherweise aber auch Normierungsaufgaben übernehmen und

die europäische Umweltpolitik überwachen. Rechtlich umfasst der bis heute bestimmte EG-Rechtsbestand rund hundert Texte über sämtliche Bereiche des Umweltschutzes. Allgemein dürfte bei der Uebernahme des EG-Rechtsbestandes, abgesehen von einigen Fällen, die noch genauer zu klären sind, kein Risiko bestehen, das mit jenem vergleichbar ist, auf das wir bezüglich der technischen Produktvorschriften im Kapitel über den freien Warenverkehr hingewiesen haben. In jedem Fall kommt eine Uebernahme von EG-Rechtsnormen in all jenen Bereichen nicht in Frage, wo unsere Umweltschutzvorschriften wesentlich strenger sind als jene des EG-Rechtsbestandes, denn dort wäre eine Harmonisierung gleichbedeutend mit der Senkung unseres Schutzniveaus. Konflikte zwischen schweizerischen und EG-Vorschriften können durch Uebergangsregelungen vermieden werden, die es der Schweiz erlauben sollten, ihre Vorschriften beizubehalten und der EG, ihre Normen weiter zu verbessern. Schliesslich ist hervorzuheben, dass die EFTA-Länder und die EG in Umweltangelegenheiten bereits im Rahmen der Folgearbeiten zur Ministererklärung von Noordwijk von 1987 zusammenarbeiten. Es ist wichtig, dass die in diesem Kontext laufende Zusammenarbeit fortgesetzt wird und dass sie weiterhin eine Katalysatorrolle für die Lancierung neuer Initiativen bilden kann.

Die Konsumentenpolitik ist ebenfalls ein Bereich, wo EG-Aktivitäten bestehen. Rund 20 Gemeinschaftstexte dürften den zu übernehmenden EG-Rechtsbestand bilden. Sie betreffen insbesondere den Informationsaustausch unter den zuständigen Behörden, wenn Risiken drohen, die auf die Verwendung von Konsumgütern zurückzuführen sind; die Produkte-Etikettierung, die elektronischen Zahlungsmittel, die Werbung usw. Die Uebernahme des einschlägigen EG-Rechtsbestandes dürfte keine grossen Anpassungen unseres internen Rechts mit sich bringen. Es ist anzumerken, dass im Rahmen dieser Verhandlungen die technischen Produktvorschriften, die zum Schutze und zur Sicherheit der Konsumenten gedacht sind, nicht im Rahmen der Konsumentenpolitik diskutiert werden.

Im Bereich des Tourismus ist der EG-Rechtsbestand relativ wenig entwickelt. Er umfasst eine Reihe von Aktionsprogrammen, welche die Bürger und Bürgerinnen der Mitgliedstaaten ermuntern sollen, die Kulturen und Lebensweisen der anderen Mitgliedstaaten besser kennenzulernen, den innergemeinschaftlichen Tourismus fördern und eine bessere zeitliche und örtliche Verteilung des Tourismus bewirken sollen. Die diesbezüglichen Tätigkeiten der EG könnten jedoch umfangreicher und wichtiger werden. Die EG hat in der Tat das Jahr 1990 zum Europäischen Jahr des Tourismus erklärt. Neue Initiativen dürften sich in diesem Kontext entwickeln. Die Schweiz und ihre EFTA-Partner, die sich bereits aktiv an der Verwirklichung des Europäischen Jahres des Tourismus beteiligen, haben den Wunsch geäussert, der Tourismus möge in den EWR-Vertrag eingeschlossen werden.

Die EG-Tätigkeiten auf dem Gebiet der Statistik sind ebenfalls ein Bereich, der in die flankierenden Politiken einbezogen ist. Die Politik der EG in diesem Bereich hat ausgesprochen horizontalen Charakter, denn sie betrifft die vier Freiheiten und sämtliche flankierenden Politiken. Das statistische Programm der EG ist bedeutsam. Das statistische Amt der EG, ein "Center of excellence" mit weltweitem Ruf, hat den Auftrag, Informationen zu sammeln und die statistischen Analysen zu erstellen, die für die Vorbereitung der Entscheidungen der EG-Kommission und des Ministerrates sowie für die Durchführung, Begleitung und Bewertung sämtlicher EG-Politiken notwendig sind. Ziel einer Zusammenarbeit zwischen den EFTA-Ländern und der EG wäre die Schaffung eines statistischen EWR-Systems mit ähnlicher Konfiguration und Zielsetzung wie das EG-System, obwohl es auf die durch den EWR-Vertrag definierten Informationsbedürfnisse begrenzt wäre. Auch auf diesem Gebiet sollte die Harmonisierung der Systeme der EFTA-Länder auf der Grundlage des EG-Rechtsbestandes erfolgen. Die schweizerischen Statistiken sind im Vergleich zu den Normen der EG und unserer EFTA-Partner sehr lückenhaft. Substantielle Anpassungen unseres statistischen Systems, grosse Investitionen in Form von personellen und finanziellen Mitteln und eine kohärente Politik für den gesamten Statistikbereich wären unerlässlich.

Im EG-Rechtsbestand, der zu übernehmen ist, könnte auch der Bereich Bevölkerungsschutz enthalten sein. Darunter ist ein Aktionsprogramm der EG zur Koordination und Förderung der Hilfe unter Mitgliedstaaten im Falle von Gefahren oder Schadensereignissen, die sich aus der natürlichen oder technischen Umwelt ergeben, zu verstehen.

Die flankierenden Politiken dürften auch den Bereich der nuklearen Sicherheit umfassen. Das EG-Recht enthält insbesondere Regeln über den Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer und der Bevölkerung im allgemeinen, die korrekte Entsorgung der radioaktiven Abfälle sowie die Sicherheit der Kernreaktoren. Die gemeinsame Bestimmung des Rechtsbestandes ist noch nicht abgeschlossen.

Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist ein weiterer Bereich, der zu den flankierenden Politiken zählt. Damit wird die EG-Politik bezeichnet, mit welcher der Rückstand der benachteiligten Regionen der EG verkleinert werden soll. Die beiden Hauptinstrumente dieser Politik sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Europäische Sozialfonds. Im Rahmen der EWR-Verhandlungen haben sich die EFTA-Länder bereit erklärt, einen Beitrag zur Verminderung der regionalen Entwicklungsunterschiede zu leisten. Diese Frage ist jedoch noch nicht vertieft diskutiert worden. Sie dürfte in einer späteren Verhandlungsphase behandelt werden. Wie wir in unserer Antwort auf die Interpellation Jaggi vom 15. Dezember 1988 (Die Schweiz und die europäische Solidarität) dargelegt haben, sind wir bereit, uns den laufenden Anstrengungen der EG anzuschliessen und unter dem Titel Kohäsionspolitik jede Form der Zusammenarbeit zwischen den

EFTA-Ländern und der EG zu prüfen. Unsere Beteiligung an den Kohäsionsmassnahmen im Rahmen des EWR würde also die Solidaritätsaktionen vervollständigen, die wir zugunsten der am meisten benachteiligten Regionen Europas bereits durchführen, insbesondere durch den EFTA-Industrieentwicklungsfonds für Portugal und den sozialen Entwicklungsfonds des Europarates.

Die flankierenden Politiken könnten auch eine Beteiligung der EFTA-Länder an Aktionen umfassen, die sich in der EG unter dem Begriff "Europa der Bürger" entwickeln. Abgesehen von den bereits früher behandelten Fragen bezüglich des freien Personenverkehrs und der Bildung, umfasst dieses Konzept einige Massnahmen, die von der EG ergriffen wurden oder zu ergreifen sind, um bei den Bürgern das Bewusstsein ihrer europäischen Identität zu verstärken. Die EFTA-Länder und die EG haben den EG-Rechtsbestand noch nicht bestimmt, der in den EWR-Vertrag übernommen werden könnte. Wir sind deshalb noch nicht in der Lage zu beschreiben, was der Begriff "Europa der Bürger" im Rahmen des EWR umfassen könnte. Man kann jedoch annehmen, dass Kulturförderungsaktionen zur Unterstützung und Ergänzung der einschlägigen Massnahmen des Europarates in Frage kommen könnten.

## **5            Voraussehbare institutionelle und juristische Aspekte des EWR-Vertrags**

### **51            Allgemeine Bemerkungen**

Der EWR-Vertrag sollte institutionelle Mechanismen für die Umsetzung und die Anwendung des EWR-Regelwerks schaffen. Aufgrund des dynamischen Charakters des EWR müssen auch Verfahren für die Ausarbeitung und die Verabschiedung neuer EWR-Regeln nach dem Inkrafttreten des Vertrags vorgesehen werden. Ebenfalls geplant ist die Schaffung einer EWR-Gerichtsinstanz, deren oberste Aufgabe es wäre, auf Verlangen der innerstaatlichen Justizorgane der Vertragsparteien die einheitliche Auslegung der EWR-Regeln in den und durch die Vertragsparteien zu gewährleisten. Sie müsste auch Streitfälle regeln, an denen Vertragsparteien und/oder EWR-Institutionen beteiligt sind. Der Vertrag sollte für den EWR im weiteren eine parlamentarische Struktur und Konsultationsverfahren für die Sozialpartner schaffen. Schliesslich ist auch eine Form von politischem Dialog, auch auf Ministerebene, beabsichtigt.

Wir betrachten die institutionelle Struktur des EWR als unerlässliches Korrelat zur geplanten Uebernahme des EG-Rechtsbestandes. Sie sollte den vier folgenden, komplementären Zielen dienen:

- der gemeinsamen Ausarbeitung und Verabschiedung der künftigen EWR-Regeln,

- der genügenden demokratischen Legitimierung dieses Regelwerks,
- der unabhängigen und wirksamen Ueberwachung der Umsetzung und Anwendung der EWR-Regeln und
- der gerichtlichen Gewährleistung der einheitlichen Auslegung der EWR-Regeln.

## 52 Ueberwachung der Umsetzung und Anwendung der EWR-Regeln

Der Vertrag sollte einen wirksamen Ueberwachungsmechanismus ("surveillance") schaffen, um die Funktionsfähigkeit des EWR zu sichern, indem insbesondere für Einzelpersonen, Wirtschaftssubjekte und die Vertragsparteien ein Beschwerdeverfahren im Falle der Verletzung von Rechten, die ihnen aufgrund des EWR zustehen, vorgesehen wird. Dieser Mechanismus müsste seine Aufgaben in völliger Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllen können.

Es werden verschiedene Arten von Ueberwachungsmechanismen geprüft. Denkbar wäre zum Beispiel die Schaffung eines gemeinsamen EWR-Kontrollorgans, welches durch dezentrale Kontrollsysteme in allen Vertragsparteien ergänzt würde. Das gemeinsame, mit von den Vertragsparteien unabhängigen Personen besetzte Kontrollorgan hätte die allgemeine Kompetenz, Umsetzung und Anwendung ("implementation and application") der EWR-Regeln in und durch die Vertragsparteien zu überwachen. Es hätte letztlich die Befugnis, auf EWR-Ebene Gerichtsverfahren einzuleiten; die entsprechenden Entscheide wären für die Vertragsparteien verbindlich. Ein solches Organ könnte entweder von sich aus oder aufgrund der Beschwerde einer Vertragspartei, einer Einzelperson oder eines Wirtschaftssubjekts tätig werden. Die nationalen Kontrollsysteme hätten in erster Linie die Aufgabe, die Beachtung der EWR-Regeln durch Behörden, Einzelpersonen und Wirtschaftssubjekte konkret durchzusetzen (Ermittlungen, Strafbescheide, Eintreiben von Bussen).

Geprüft wird auch ein anderes Kontrollsystem, Zweisäulenmodell genannt. Die Ueberwachungsaufgabe würde hier auf seiten der EG durch die EG-Kommission, auf seiten der EFTA-Länder durch ein noch zu schaffendes Organ wahrgenommen; dieses wäre das Gegenstück zur EG-Kommission und würde durch nationale Kontrollorgane unterstützt. Ein gemeinsames EWR-Organ über diesen beiden Säulen wäre damit betraut, Beschwerden anzunehmen, sie an das zuständige Organ der einen oder andern Säule weiterzuleiten und die Kontrolltätigkeit der zuständigen Organe zu überwachen.

Neben einem Mechanismus zur generellen Ueberwachung wurden auch spezifische Kontrollmechanismen in den Bereichen Wettbewerbsrecht, staatliche Beihilfen und öffentliches Beschaffungswesen erörtert, die sich als nützlich erweisen könnten, da die EG für diese Bereiche ebenfalls besondere Verfahren kennt.

### 53 Ausarbeitung und Verabschiedung neuer EWR-Regeln

Die EFTA-Länder und die EG haben auch die Schaffung eines Entscheidungsprozesses ("decision-making process") für die Entwicklung des EWR-Rechts nach der Inkraftsetzung des Vertrags geprüft. Diesem kommt eine ganz besondere Bedeutung zu, da sich der vertraglich geschaffene EWR gleichzeitig mit der Integration des gesamten Europas weiterentwickeln soll. In diesem Zusammenhang geht es den EFTA-Ländern und der EG nicht um die Frage, nach welchem System der EWR-Vertrag nach seiner Inkraftsetzung auf zusätzliche, vertraglich nicht erfasste Bereiche ausgedehnt werden könnte. Nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gilt für eine Erweiterung des vertraglichen Geltungsbereichs bekanntlich dasselbe Verfahren wie für den Abschluss des Vertrags selbst.

Die Frage des Entscheidungsprozesses im EWR stellt sich daher nur in bezug auf die Aenderung oder die Schaffung von EWR-Regeln innerhalb des Geltungsbereichs des EWR-Vertrags gemäss den darin vorgesehenen Bedingungen.

Die eigentliche Schwierigkeit, eine Lösung zu finden, rührt daher, dass nach Inkrafttreten des EWR-Vertrags

- das aus dem EG-Rechtsbestand übernommene EWR-Recht zur Regelung der Beziehungen einerseits zwischen den EFTA-Ländern und der EG, und andererseits zwischen den EFTA-Länder unter sich
- sowie das EG-Recht, das weiterhin die Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft regelt,

materiell weitgehend ähnlich oder gar identisch sein werden. Dies sollte für beide Rechtsordnungen auch bei ihrer künftigen Weiterentwicklung möglichst so bleiben, weil sonst die Homogenität des EWR, sein Hauptmerkmal, in Frage gestellt wäre. Es geht generell darum, ein Verfahren zu konzipieren, das verhindert, dass einzelne Vertragsparteien vor vollendete Tatsachen gestellt werden oder dass ihre Autonomie verringert wird.

Weiter stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, auf welche Weise die Vertragsparteien das EWR-Recht handhaben und weiterentwickeln werden. Die EG-Kommission hat zahlreiche

Ausschüsse geschaffen, ein ganzes System, das sich in der EG-Sprache "Komitologie" nennt. Sie spielen unter der Leitung der Kommission in jenen zahlreichen Bereichen des EG-Rechtsbestandes, in denen die Kommission vom Rat Vollzugsbefugnisse erhalten hat, eine wichtige Rolle in Handhabung und Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts. Auch der EWR wird nicht ohne solche Ausschüsse auskommen. Die EFTA-Länder und die EG prüfen zurzeit verschiedene Komitologiemodelle für den EWR.

Das Hauptziel der Verhandlungen ist es, Zusammenarbeitsmechanismen zu finden, die für alle Vertragsparteien unter Wahrung ihrer Autonomie eine echte Beteiligung an den Beschlussverfahren gewährleisten.

#### 54 Einheitliche Auslegung der EWR-Regeln und Streitbeilegungsverfahren

Der EWR-Vertrag müsste ein EWR-Gerichtsorgan schaffen. Dieses für die Funktionsfähigkeit des EWR unerlässliche Organ hätte mindestens zwei Aufgaben:

- es müsste durch ein Vorabentscheidungsverfahren eine einheitliche Auslegung der EWR-Regeln in den und durch die Vertragsparteien garantieren (dieses Verfahren würde es den internen Gerichtsinstanzen erlauben, dem EWR-Gerichtsorgan Auslegungsfragen zu unterbreiten);
- es müsste über Streitfälle befinden, an denen Vertragsparteien und/oder EWR-Institutionen beteiligt sind.

Die erste Aufgabe ist für die Gewährleistung der Homogenität des EWR unentbehrlich; dies umso mehr als das EWR-Recht unter gewissen Bedingungen direkt anwendbar sein dürfte: Einzelpersonen und Wirtschaftssubjekte hätten mit anderen Worten die Möglichkeit, sich vor den Gerichten der Vertragsparteien auf die EWR-Regeln zu berufen, sofern diese Regeln unbedingt und ausreichend präzise sind, um als solche auf einen bestimmten Fall angewendet zu werden und die Grundlage für einen konkreten Entscheid zu bilden (siehe auch Kap. 323). Die einheitliche Auslegung würde dadurch gewährleistet, dass dem Gerichtsorgan des EWR die Kompetenz erteilt würde, in Interpretationsfragen, die ihm von den Gerichten der Vertragsparteien unterbreitet werden, in einem Vorabentscheidungsverfahren über die Auslegung der EWR-Regeln zu befinden. Ein solches Verfahren könnte sich von Artikel 177 des Römer Vertrages leiten lassen, dank dem zwischen den nationalen Gerichten und dem Europäischen Gerichtshof ein Klima des Vertrauens und der Zusammenarbeit entstanden ist.

Auch die Aufgabe der Streitbeilegung ist für die Funktionsfähigkeit des EWR unabdingbar. Jede Vertragspartei kann das Gerichtsorgan des EWR anrufen, wenn sie der Ansicht ist,

eine andere Vertragspartei sei ihren Verpflichtungen aus dem EWR-Vertrag nicht nachgekommen. Diese Möglichkeit könnte auch bestimmten EWR-Organen geboten werden. Als Vorlage würden die Verfahren gemäss Artikel 169 und 170 des Römer Vertrags dienen.

Dieses Gerichtsorgan könnte aus Richtern des Europäischen Gerichtshofs und aus Richtern, die von den Mitgliedsländern der EFTA bezeichnet würden, zusammengesetzt sein.

## 55 Demokratische Dimension des EWR

Der EWR sollte eine parlamentarische Struktur erhalten. In unserer Antwort auf die Interpellation Müller - Meilen vom 15. Dezember 1989 (EWR, Mitbestimmung von Parlament und Stimmberechtigten) haben wir betont, dass wir grossen Wert darauf legen, dass die EWR-Institutionen auch eine parlamentarische Struktur umfassen. Wir stellten fest: "Die Schweiz hat aufgrund ihrer demokratischen Traditionen ein besonderes Interesse, bei der Ausarbeitung eines Vertrages über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) den Einbau demokratischer Elemente zu fördern." Die schweizerische Delegation hat sich während des ganzen Verhandlungsprozesses für diese Idee eingesetzt und wird es weiterhin tun. Sie könnte sich zum Beispiel durch die Schaffung eines parlamentarischen EWR-Organs aus Vertretern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente der EFTA-Länder konkretisieren. Das parlamentarische Organ müsste insbesondere bei der Ausarbeitung der EWR-Regeln beigezogen werden und auch die Möglichkeit haben, sich zu den Tätigkeiten anderer Institutionen des EWR zu äussern. Beim jetzigen Stand der Gespräche ist es nicht möglich, in dieser Frage auf Einzelheiten einzugehen.

## 56 Politischer Dialog

Beim Treffen der EG, ihrer Mitgliedstaaten und der EFTA-Länder am 19. Dezember 1989 in Brüssel waren die Minister und die Kommission der Meinung, dass ein politischer Dialog, auch auf Ministerebene, in Aussicht genommen werden könnte. Obwohl diese Frage bisher von den EFTA-Ländern und der EG nicht näher untersucht wurde und es deshalb nicht möglich ist, auf Einzelheiten einzutreten, können wir dennoch unsere Konzeption eines politischen Dialogs innerhalb des EWR darlegen.

Die Schweiz hat ein grosses Interesse daran, dass der EWR eine Form von politischem Dialog enthält. Ein solches Instrument würde dem EWR mehr Profil verleihen und es würde seine Entwicklungsfähigkeit sowie seine Vitalität und Ausstrahlungskraft unter Beweis stellen. Ein politischer Dialog namentlich auch über die Beziehungen der Vertragsparteien zu den Ländern Mittel- und Osteuropas, zum Beispiel im Hinblick auf eine längerfristige

Ausweitung des EWR, würde dessen Glaubwürdigkeit und Existenzberechtigung unterstreichen.

Der politische Dialog könnte sich in diesem Sinne mit der mittelfristigen Ausrichtung des EWR und mit den Beziehungen zu Drittstaaten befassen. Auch die von den zwölf EG-Staaten zurzeit im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) behandelten ausserpolitischen Fragen könnten in den Dialog aufgenommen werden. Denkbar ist ausserdem ein Gedankenaustausch der 19 Staaten als Vorbereitung für Treffen in anderen internationalen Organisationen. Dagegen sollten Fragen, welche die Neutralität berühren, davon ausgeschlossen bleiben.

Es versteht sich, dass sich ein solcher Dialog an präzise Modalitäten zu halten hätte. Die mittelfristige Ausrichtung des EWR und die Beziehungen zu Drittstaaten könnten für eine multilaterale Zusammenarbeit in Frage kommen, unter der Bedingung, dass die EFTA-Länder in ihren Beziehungen zu Drittstaaten ihre Autonomie bewahren und sich individuell äussern können. Bei ausserpolitischen Fragen (EPZ) könnte der Dialog über die heutige Praxis - bilateraler Gedankenaustausch zwischen dem Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten und dem zuständigen Staatssekretär des EG-Vorsitzlandes - hinausgehen und auch einen Gedankenaustausch auf der Ebene der Aussenminister einschliessen.

## **57 Sozialer Dialog**

In einem anderen Bereich, dem sozialen Dialog, sollte der EWR ein Konsultativorgan der Sozialpartner beinhalten. Diese könnten für die Ausarbeitung der EWR-Regeln beigezogen werden. Der Konsultationsmechanismus in der EG wäre ein mögliches Muster. Diese Frage ist von den EFTA-Ländern und der EG jedoch noch nicht vertieft worden, sodass zum jetzigen Zeitpunkt nichts Näheres darüber gesagt werden kann.

Wir möchten aber betonen, dass wir der Schaffung eines Konsultativorgans der Sozialpartner im Rahmen des EWR grosse Bedeutung beimessen; dies würde mit unserer eigenen Tradition des sozialen Dialogs vollkommen übereinstimmen.

## **6 Voraussehbare Auswirkungen des EWR-Vertrags auf die schweizerischen Institutionen**

### **61 Allgemeine Bemerkungen**

Die Gestaltung des EWR-Vertrags, so wie sie sich heute darstellt, lässt nur eine allgemeine Beurteilung zu und erlaubt es nicht, die möglichen Auswirkungen auf unsere Institutionen

wie den Föderalismus, die direkte Demokratie, die Befugnisse der Bundesversammlung, des Bundesrates und des Bundesgerichts exakt einzuschätzen. Mehrere Elemente, die für eine genaue Beurteilung nötig wären, wie z.B. die Rechtsnatur der Beschlüsse der künftigen EWR-Organen und ihre Befugnisse sind noch nicht festgelegt.

## 62 Auswirkungen auf den Föderalismus

Wie auch immer der EWR-Vertrag ausfällt, er wird sich auf die Rechtsordnung der Kantone weniger stark auswirken als auf das Bundesrecht, denn er wird sich vor allem auf Bereiche beziehen, die in der Zuständigkeit des Bundes stehen. Falls der Vertrag ungefähr so ausfällt wie wir es heute vermuten, werden die Kantone ihr Recht hauptsächlich in folgenden Bereichen an die EWR-Regeln anpassen müssen (wir haben im Kapitel 4 die voraussehbaren Auswirkungen des Vertrags auf das kantonale Recht schon erwähnt und fassen sie im folgenden gruppenweise zusammen):

- Erziehung und Ausbildung: In diesem Bereich hat die EG in den letzten Jahren grosse Fortschritte erzielt, vor allem mit Förderungsprogrammen wie ERASMUS, LINGUA, usw. Die Teilnahme der Universitäten an diesen Programmen - acht unserer Hochschulen sind kantonale - ist freiwillig. Es wird in diesem Bereich keine Verpflichtungen zulasten der Kantone geben, mit einer möglichen Ausnahme: der EG-Rechtsbestand enthält Bestimmungen über die schulische Betreuung der für Kinder von Wanderarbeitnehmern.
- Ausübung reglementierter Berufe: Der EG-Rechtsbestand, rund 80 Richtlinien, schreibt die Abschaffung von Diskriminierungen bei der Anerkennung von Diplomen und Berufserfahrung vor. Es soll dadurch verhindert werden, dass Unterschiede in den nationalen Vorschriften die Ausübung der reglementierten Berufe erschweren. Die Uebernahme des EG-Rechtsbestandes wird von den Kantonen, wie auch vom Bund, eine Anpassung der Gesetzgebung verlangen, wenn diese den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere dem Prinzip der Nichtdiskriminierung nicht entsprechen.
- Oeffentliches Beschaffungswesen: Der EG-Rechtsbestand enthält mehrere Richtlinien zum Abbau der Vorzugsbehandlung nationaler, regionaler oder lokaler Anbieter, z.B. bei der Vergabe von Lieferaufträgen und öffentlichen Bauten. Kürzlich hat die EG zudem eine Erweiterung des Anwendungsbereichs dieser Richtlinien beschlossen, nämlich auf die Wasser- und Energieversorgung und auf den Verkehr. Infolge der Uebernahme des EG-Rechtsbestandes werden die Kantone und Gemeinden, wie der Bund, ihr Recht an den EWR-Vertrag anpassen müssen. Dafür erhalten unsere

Unternehmen Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen der EG und der anderen EFTA-Länder.

- Staatliche Beihilfen: Der EG-Rechtsbestand verlangt ganz allgemein die Abschaffung staatlicher Beihilfen, wenn diese eine verzerrende Wirkung auf den Handel haben. Auch in diesem Bereich werden die Kantone und der Bund dafür sorgen müssen, dass ihr Recht den künftigen EWR-Regeln angepasst wird.
- Pharmazeutika, medizinische Apparate und Baumaterialien: In diesen drei Bereichen liegt die Kompetenz, technische Vorschriften zu erlassen, grösstenteils bei den Kantonen. Die Kontrolle der pharmazeutischen Produkte z.B. ist in einem interkantonalen Konkordat von 1971 geregelt. Die Kantone müssten demnach die Vereinbarkeit ihrer Vorschriften mit dem EG-Rechtsbestand prüfen.
- Soziale Sicherheit: Das System der EG für die Koordination der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit, das in den EWR-Vertrag aufgenommen werden sollte, könnte sich auch auf die Zusatzleistungen der AHV/IV erstrecken, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen, sowie auf die Familienzulagen und die Krankenkassenleistungen, die ebenfalls zum grossen Teil in den Kompetenzbereich der Kantone fallen. Hier könnte sich folglich eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen aufdrängen.

Der Abschluss des EWR-Vertrags würde also für die Kantone bedeuten, dass sie ihre Gesetzgebung in diesen verschiedenen Bereichen überprüfen und wenn nötig anpassen. Der Föderalismus als solcher sollte davon jedoch unberührt bleiben, d.h. der EWR-Vertrag hätte nicht zur Folge, dass diese Bereiche der Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenz der Kantone entzogen und dem Bund zugeteilt würden. Die Kantone werden ihre Verantwortlichkeit im Rahmen der EWR-Regeln behalten. Ihnen wird es in erster Linie obliegen, ihre spezifischen Aufgaben zu erfüllen, die sich aus dem Vertrag ergeben könnten. Falls sie diesen nicht nachkämen, hätte der Bund gegenüber den andern Vertragsparteien die Verantwortung dafür zu übernehmen. Bei schuldhafter Nichterfüllung des Vertrags durch einen Kanton wäre der Bund gemäss Verfassung befugt, aufgrund der Vertragserfüllung oder seiner Bundesaufsicht Massnahmen zu treffen, um den vertraglichen Pflichten nachzukommen, die sich für die Schweiz aus dem EWR-Vertrag ergeben.

Angesichts dieser Auswirkungen des EWR-Vertrags auf den schweizerischen Föderalismus hat sich die Notwendigkeit einer verstärkten Informationstätigkeit des Bundes und eines Konsultationsverfahrens der Kantone ergeben. Diese Fragen wurden an drei Sitzungen des Kontaktgremiums der Kantone, am 23. November 1989 in Solothurn, am 27. März und 30. August 1990 in Bern diskutiert. Dieses Gremium, das sich bis 1988 mit der Frage der

Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beschäftigt, vereinigt unter dem Vorsitz des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements alle Kantone auf Regierungsratsebene. An den erwähnten Sitzungen wurden folgende Weichenstellungen vorgenommen:

- Erstens, alle notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um die Information der Kantone durch das Integrationsbüro EDA/EVD und das Bundesamt für Justiz - letzteres für die spezifisch landesrechtlichen Aspekte der Integrationsfragen - zu verbessern.
- Zweitens, die Kantone, die dies noch nicht getan haben, aufzufordern, in ihrer Verwaltung den Posten eines Europadelegierten zu schaffen. Eine erste Zusammenkunft der kantonalen Europadelegierten fand unter der Leitung des Integrationsbureaus EDA/EVD am 10. Juli 1990 in Bern statt.
- Drittens, dem Kontaktgremium die Funktion eines Konsultationsorgans der Kantone zuzuweisen. Es müsste in dieser Eigenschaft einerseits allgemeine Integrationsfragen erörtern und andererseits zu allen Integrationsfragen Stellung nehmen, zu denen sich die Kantone kurzfristig äussern müssen. Damit das Kontaktgremium diese zweite Aufgabe erfüllen kann, wurde vereinbart, häufiger zusammenzukommen und die Kantone aufzufordern, je nach den Traktanden auch andere Vertreter zu entsenden (flexible Zusammensetzung).
- Viertens, den Bund zu ermächtigen, unter Beizug des Kontaktgremiums für 1991 ein "Europaprogramm" des Bundes und der Kantone vorzubereiten. Dieses "Europaprogramm" hätte zum Ziel, einerseits den rechtlichen und institutionellen Rahmen abzustecken, in dem die Umsetzung des EWR-Vertrags durch den Bund und die Kantone sich abspielen wird, und andererseits die konkreten Massnahmen aufzulisten, die von den Kantonen und vom Bund für die Umsetzung des Vertrags zu treffen sind.
- Fünftens, weiterhin die kantonalen Direktorenkonferenzen für die Konsultation der Kantone zu Integrationsfragen zu nutzen, die sektorieller Art sind und keine kurzfristigen Stellungnahmen der Kantone erfordern.

Wir glauben, dass diese Massnahmen im heutigen Stadium des Integrationsprozesses geeignet sind, um den Informations- und Konsultationsbedürfnissen der Kantone wirksam zu entsprechen. Sobald der Vertrag abgeschlossen ist, werden wir mit den Kantonen prüfen, ob zusätzliche Massnahmen notwendig sind.

## 63 Auswirkungen auf die direkte Demokratie

Die Frage, ob der EWR-Vertrag dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen ist, muss anhand der geltenden Verfassungsbestimmungen beantwortet werden. Als Staatsvertrag fällt der EWR-Vertrag unter die Bestimmungen des Staatsvertragsreferendums gemäss Artikel 89 der Bundesverfassung, dessen Absätze 3 und 5 die Kriterien festlegen, nach welchen ein völkerrechtlicher Vertrag dem fakultativen bzw. dem obligatorischen Referendum verfassungsgemäss unterstellt werden muss. Zusätzlich hat das Parlament gemäss Artikel 89 Absatz 4 die Möglichkeit, einen Vertrag aus eigenem Antrieb dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Der Genehmigungsbeschluss des Parlaments müsste demnach dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, wenn der EWR-Vertrag den Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft bedeuten würde. Wir haben im Kapitel 423 die Begriffselemente einer solchen Gemeinschaft aufgezählt, wobei wir festgestellt haben, dass der EWR diese Kriterien voraussichtlich nicht alle erfüllen wird. Andererseits ist mit einem EWR-Vertragswerk mit relativ umfassender Tragweite zu rechnen, der Organe mit dem Recht zur Schaffung von EWR-Regeln einsetzt, welche unter gewissen Bedingungen unmittelbar anwendbar sind. Ein solcher Vertrag würde auch eine Anpassung unserer staatlichen Institutionen (Demokratie und Föderalismus) erfordern. Sollte der Vertrag zu einem derart umfassenden und tiefgreifenden EWR führen, so läge es unseres Erachtens nahe, ihn unter extensiver Auslegung von Artikel 89 Absatz 5 der Bundesverfassung dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen. Wenn der Beitritt zum EWR-Vertrag ohnehin der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet wird, könnte - sofern dies der Inhalt des EWR-Vertrages erfordert - gleichzeitig im Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung die zur Verwirklichung des EWR-Vertrags notwendigen Anpassungen des Staatsrechts geregelt werden. Falls sich die Vertragsparteien schliesslich auf einen weniger umfassenden EWR einigen sollten, würde die durch den EWR resultierende europäische Rechtsvereinheitlichung zumindest ein fakultatives Referendum gemäss Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c der Bundesverfassung rechtfertigen.

Diese Frage kann heute nicht beantwortet werden. Es ist jedoch unabhängig davon zu prüfen, inwieweit nach Genehmigung und Ratifizierung des EWR-Vertrags die Verfassungsinitiative und das Referendumsrecht im Rahmen der Vertragsregeln ausgeübt werden könnten.

In bezug auf das Initiativrecht muss geklärt werden, ob eine Initiative zur Änderung oder Ergänzung der Bundesverfassung in Bereichen, die durch den EWR-Vertrag abgedeckt sind, noch zulässig wäre. Verfassungsrechtlich kann dies bejaht werden, wobei zu bemerken ist, dass eine solche Initiative für unser Land Folgen auf internationaler Ebene haben könnte.

Falls nämlich ein negativer Volksentscheid bewirken sollte, dass die Schweiz ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht mehr oder nur teilweise erfüllen kann, würde sie dadurch völkerrechtlich verantwortlich. Andere Vertragsparteien oder ein durch den EWR-Vertrag begründetes Kontrollorgan könnten daraufhin entweder zu den im Vertrag vorgesehenen Schutzmassnahmen greifen oder beim EWR-Gerichtsorgan auf Vertragsverletzung durch die Schweiz klagen. Um diese Eventualität zu verhindern, würden die Rechtssicherheit und die Glaubwürdigkeit der Schweiz als Partner in der internationalen Zusammenarbeit es gebieten, Initiativen in den vom EWR-Vertrag abgedeckten Bereichen auszuschliessen.

Möglich wäre hingegen grundsätzlich eine Initiative, die vom Bundesrat die Aufkündigung des EWR-Vertrags verlangt, denn im Gegensatz zum Römer Vertrag (siehe Artikel 240) wird im EWR-Vertrag eine Kündigungsklausel enthalten sein. Allerdings müsste die Volksinitiative definitionsgemäss in eine Verfassungsänderung münden. Will man eine solche Konsequenz vermeiden, so wäre das Initiativrecht auf Kündigung des EWR-Vertrages im Beitrittsbeschluss zum EWR-Vertrag ausdrücklich zu regeln, wie dies beim Beitritt zum Völkerbund geschehen ist.

Beim fakultativen Gesetzesreferendum stellt sich die Frage, ob die Bundesgesetze oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, welche die Bundesversammlung in Ausführung von nicht direkt anwendbaren EWR-Regeln (Richtlinien) erlässt, seien diese Regeln im Vertrag selbst enthalten oder später durch das Entscheidungsorgan des EWR erlassen, dem fakultativen Referendum unterstellt werden könnten oder nicht. Eine Unterstellung ist verfassungsrechtlich möglich; es gilt aber zu bedenken, dass die Schweiz dadurch verhindert sein könnte, ihren Vertragsverpflichtungen rechtzeitig nachzukommen.

Würde eine solche Vorlage bei der Abstimmung verworfen, könnten die EWR-Regeln in der Schweiz und vielleicht auch in den anderen Vertragsparteien nicht in Kraft treten; die Schweiz würde wiederum die völkerrechtliche Verantwortlichkeit zu tragen haben. Die Folgen wären dieselben wie oben im Zusammenhang mit dem Initiativrecht erwähnt.

Dies könnte dadurch vermieden werden, dass die nicht direkt anwendbaren EWR-Regeln (Richtlinien) durch nicht-referendumpflichtige allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse des Parlaments oder durch Bundesratsbeschlüsse umgesetzt werden. Dazu bedürfte es jedoch einer Anpassung der geltenden Gesetzgebungsverfahren. Auch wenn der Gesetzgeber das innerstaatliche Gesetzesrecht dem direkt anwendbaren EWR-Recht anpassen will - indem er etwa entgegenstehendes Gesetzesrecht aufhebt -, sollte er es mit nicht-referendumpflichtigen Erlassen tun können, da gegen direkt anwendbares EWR-Recht das Referendum gänzlich ausgeschlossen ist.

Bei den im EWR-Beschlussfassungsverfahren erlassenen Regeln könnte das Problem der Verantwortung der Schweiz bei einem negativen Abstimmungsergebnis umgangen werden, wenn im EWR-Vertrag vorgesehen wäre, dass das Inkrafttreten der EWR-Regeln bei Ablehnung durch eine Vertragspartei in den andern Vertragsparteien nicht verhindert würde.

Beim Staatsvertragsreferendum stellt sich das Problem anders dar. Der EWR-Vertrag würde wie andere referendumspflichtige Staatsverträge behandelt. Grundsätzlich wären gemäss Verfassung auch Änderungen und Ergänzungen des Vertrags im engeren Sinn dem Referendum unterstellt. Weniger wichtige und daher nicht referendumspflichtige Änderungen könnte der Bundesrat selber genehmigen, wenn die Zustimmung zum EWR-Vertrag selbst auch die Zustimmung zu einer entsprechenden Kompetenzdelegation an den Bundesrat einschliessen würde.

Im gleichen Sinne könnte der Vertrag dem EWR-Beschlussfassungsorgan eine Gesetzgebungskompetenz zur Änderung oder Ergänzung von EWR-Regeln geben. In diesem Fall wären diese EWR-Regeln einseitige Rechtsakte eines internationalen Organs. Sie würden damit, wie alle Akte dieser Art, nicht dem Referendum unterliegen, ausser der EWR-Vertrag enthielte die Bestimmung, dass das betreffende EWR-Organ solche Regeln erst verabschieden kann, wenn in allen Vertragsparteien die internen Genehmigungsverfahren abgeschlossen sind.

#### 64            **Auswirkungen auf die Kompetenzen der Bundesversammlung, des Bundesrates und des Bundesgerichts**

Der EWR-Vertrag hätte Auswirkungen auf die Kompetenzen der Bundesversammlung.

Im Geltungsbereich des EWR-Vertrags wäre die Rolle der Bundesversammlung je nach Art der EWR-Regeln unterschiedlich. Das schweizerische Parlament könnte im Bereich direkt anwendbarer EWR-Regeln keine Gesetze mehr erlassen. Seine Handlungsfreiheit bliebe ihm erhalten, allerdings nicht vollumfänglich, bei den EWR-Richtlinien, die gemäss EG-Modell vom Ergebnis her bindend sind, aber den Staaten, an die sie sich richten, die freie Wahl von Form und Mitteln lassen. In der EG-Praxis hat sich aber gezeigt, dass die Richtlinien oft sehr präzise formuliert sind und der Handlungsspielraum der Behörden oder der EG-Mitgliedstaaten daher gering ist. In technischen Fragen wäre es zweifellos vorzuziehen, dem Bundesrat die interne Vollzugskompetenz zu geben oder aber für diese Fälle Gesetzeserlasse ohne Referendum vorzusehen. Wollte man dem Bundesrat zur Verwirklichung von "EWR-Richtlinien" eine umfassende Verordnungskompetenz einräumen, so könnte dies ebenfalls im Beitrittsbeschluss festgehalten werden.

Weiter stellt sich die Frage, inwiefern die Bundesversammlung über EWR-Regeln befinden könnte, die vom EWR-Entscheidungsorgan nach Inkrafttreten des Vertrags erlassen werden. Im Fall von völkervertragsrechtlichen EWR-Regeln würde das Parlament sein verfassungsmässiges Genehmigungsrecht von Staatsverträgen vollumfänglich behalten, denn diese Regeln entsprechen juristisch einer Änderung oder Ergänzung des EWR-Vertrags mittels Staatsvertrag, die von den Vertragsparteien genehmigt werden muss. Wenn es sich hingegen bei den vom EWR-Entscheidungsorgan erlassenen Regeln um einseitige Rechtsakte handelt, könnte die Bundesversammlung nur darüber befinden, wenn dies im Vertrag ausdrücklich vorgesehen ist.

Das Ausmass der bei der Bundesversammlung verbleibenden Zuständigkeiten wird auch davon abhängen, inwieweit sie selber dem Bundesrat, z.B. für EWR-Regeln technischer Art, die Zuständigkeit überträgt, EWR-Regeln in eigener Verantwortung anzunehmen.

Der EWR-Vertrag hätte auch Auswirkungen auf die Kompetenzen des Bundesrates. In den vom Vertrag abgedeckten Bereichen könnte er seine verfassungsmässigen, Gesetzgebungs-, Verordnungs- und Verwaltungsbefugnisse nur noch in dem darin festgesetzten Rahmen ausüben. Sie würden sich in diesen Bereichen im Prinzip auf die Umsetzung der EWR-Regeln beschränken. Dieser Verlust an Autonomie im Innern wäre jedoch durch seine signifikant erweiterten Befugnisse auf internationaler Ebene reichlich aufgewogen. So würde es dem Bundesrat obliegen, die Schweiz in den Organen des EWR zu vertreten, die mit der Ausarbeitung und Annahme der EWR-Regeln sekundären Rechts betraut sind. Unter Vorbehalt der allfälligen Pflicht zur Konsultation eines parlamentarischen EWR-Organs sowie von Vorrechten, die der EWR-Vertrag den Parlamenten der Vertragsparteien - in unserem Land der Bundesversammlung - einräumen könnte, würden sich die Rechtsetzungsbefugnisse des Bundesrates auf internationaler Ebene auf den gesamten Deckungsbereich des Vertrags erstrecken.

Der EWR-Vertrag wird sich ebenfalls auf die Zuständigkeiten des Bundesgerichts und - ganz allgemein - auf die schweizerische Rechtsprechung auswirken. Der zwingende Charakter, die direkte Anwendbarkeit und der Vorrang des EWR-Rechts vor dem schweizerischen Recht hätten nur dann einen Sinn, wenn alle rechtsprechenden und rechtsanwendenden Organe von sich aus bundes- und kantonale Bestimmungen, welche EWR-Recht widersprechen, nicht anwenden. Mit anderen Worten: Das Bundesgericht müsste Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse auf ihre Vereinbarkeit mit dem EWR-Recht überprüfen können. Um jedes Missverständnis zu verhindern, sollte die Möglichkeit einer solchen richterlichen Kontrolle im Genehmigungsbeschluss zum EWR-Vertrag geregelt werden. Dies würde es den schweizerischen richterlichen Behörden gestatten, zusammen mit dem EWR-Gerichtshof für die Einhaltung des EWR-Rechts zu sorgen.

## ZWEITER TEIL

Dieser zweite Teil hat die derzeitigen Ueberlegungen des Bundesrates zur Neutralitätspolitik im neuen europäischen Umfeld und der integrationspolitischen Optionen zum Gegenstand.

Es ist wichtig festzuhalten, dass diese Betrachtungen sich in einen europäischen Horizont einfügen, der über die Integration im eigentlichen Sinn hinausreicht. In diesen weiteren Zusammenhang sind auch die Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa einzuordnen. Sollten diese Entwicklungen eine unerwartete Richtung nehmen, müssten wir unsere Analysen weiterentwickeln. Der Bundesrat ist aufgrund der Ungewissheiten der angesprochenen Entwicklungen nicht in der Lage, auf sämtliche Fragen Antworten bereitzuhaben.

### 1 Die Neutralitätspolitik im neuen europäischen Umfeld

In unserem Bericht vom 24. August 1988 war ein Kapitel (Kap. 61) den "neutralitätspolitischen Aspekten der Beziehungen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften" gewidmet. Wir hatten betont, wie wichtig es für die Schweiz sei, ihr Statut dauernder Neutralität beizubehalten und dabei einen Punkt besonders hervorgehoben: "Die Toleranzgrenze für die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität kann nicht ein für allemal festgesetzt werden. Sie hängt insbesondere von politischen und wirtschaftlichen Veränderungen im europäischen und weltweiten Umfeld ab." Im gleichen Sinne haben wir uns in unserer Antwort auf die Interpellation Jagmetti vom 7. Februar 1990 (Aktive Rolle der Schweiz in der europäischen Entwicklung) geäußert und hervorgehoben, dass die Neutralitätspolitik, als Mittel zur Verwirklichung aussenpolitischer Ziele, entsprechend den Bedürfnissen und Herausforderungen einer Welt im Umbruch analysiert und flexibel angepasst werden muss.

In dieser Optik müssen wir angesichts der tiefgreifenden Veränderungen in Mittel- und Osteuropa und der daraus entstehenden vertrauensvolleren Beziehungen zwischen Ost und West unsere Neutralitätspolitik an die neuen Gegebenheiten anpassen, ohne aber ihre Glaubwürdigkeit zu beeinträchtigen. In einer Welt des Wandels muss die Neutralitätspolitik immer wieder auf ihre Zielsetzung hin überprüft und den neuen Anforderungen angepasst werden. Sie ist eine Interessenpolitik und als solche ein Instrument, das in Funktion eines gegebenen aussenpolitischen Rahmens definiert ist. Wir stellen heute tatsächlich fest, dass die Rolle der Neutralen als Vermittler zwischen Ost und West in dem Masse an Bedeutung verlor, als sich die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten verbesserten. Die deutliche Abnahme der Ost-West-Spannungen wirkt sich überdies auch auf internationaler Ebene positiv aus.

Um herauszufinden, was dies für unsere Beziehungen zur EG bedeutet, muss ganz klar zwischen dem Abschluss eines EWR-Vertrags und einem EG-Beitritt unterschieden werden (siehe nachstehendes Kapitel).

Der Abschluss eines EWR-Vertrags in der derzeit voraussehbaren Form und mit dem heute vorgesehenen Inhalt hätte neutralitätsrechtlich keinerlei Folgen. Neutralitätpolitisch ist er insofern unbedenklich, als er der Schweiz keine Verpflichtungen auferlegen würde, die sie im Kriegsfall daran hindern könnten, ihre aus dem Neutralitätsrecht fließenden Pflichten zu erfüllen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der EWR-Vertrag mit seiner umfassenden Zielsetzung die überragende Stellung der EG als Wirtschaftspartner der Schweiz widerspiegelt. Dass die Unabhängigkeit eines Staates und die Autonomie der von ihm verfolgten Neutralitätspolitik gegenüber einem solchen Partner in einem gewissen Grad relativiert wird, und zwar mit oder ohne EWR-Vertrag, lässt sich nicht bestreiten. Hinweise zu dieser Problematik fanden sich bereits in unserem Bericht vom 24. August 1988.

Demgegenüber könnte ein Beitritt zur EG, Option, die im nachstehenden Kapitel untersucht wird, sowohl neutralitätsrechtliche als auch neutralitätspolitische Fragen aufwerfen. Es ist hier nicht der Ort, auf alle damit verbundenen Fragen einzutreten. Diese sind ohnehin im Gesamtzusammenhang mit den aussen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen zu sehen, die sich der Schweiz durch die entstehende neue europäische Architektur und neuartige, weltweite Konfliktpotentiale stellen. Allgemein lässt sich jedoch sagen, dass die Neutralität in einem Europa, in dem die jahrzehntelange Ost-West-Konfrontation überwunden scheint und in dem wir in friedlicher Gemeinschaft und guter Nachbarschaft mit demokratischen, marktwirtschaftlich ausgerichteten Rechtsstaaten leben, einen veränderten Stellenwert erhält. Auch der Neutrale ist heute aufgerufen, aktiv an der Sicherung einer neuen Stabilität mitzuwirken. Dem westeuropäischen Integrationsprozess, in den sie aufgrund ihrer Lage und ihrer Geschichte unausweichlich miteinbezogen ist, muss die neutrale Schweiz so offen als möglich gegenüberstehen. Ob die Schweiz eine Mitgliedschaft in der EG mit ihrer Neutralität als vereinbar erachtet, ist letztlich ein politisches Problem. Es geht um die Frage, ob die Gesamtinteressen der Schweiz eher durch einen EG-Beitritt - der gegebenenfalls von einem Neutralitätsvorbehalt oder von einer interpretierenden Erklärung zu den einschlägigen Bestimmungen des EWG-Vertrages begleitet sein könnte - gewahrt sind oder durch ein Abseitsstehen. Die derzeitige Entwicklung Europas lässt erkennen, dass der Zeitpunkt kommen könnte, da die Schweiz als EG-Mitgliedstaat de facto besser in der Lage wäre, ihre Interessen zu wahren als wenn sie ausserhalb bliebe. Eine in diesem Zusammenhang eingesetzte Arbeitsgruppe des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten kam zum Schluss, dass dieser Zeitpunkt naht, sobald die Schweiz nicht mehr in der Lage ist, mit der EG wirklich ausgewogene Verträge abzuschliessen. Der EWR-Vertrag wird hierfür einen sehr sehr wichtigen Test darstellen.

## 2           Andere integrationspolitische Optionen der Schweiz als allfällige Alternativen zum EWR-Projekt

### 21          Allgemeines

In unserem Bericht vom August 1988 haben wir den festen Willen bekundet, uns durch eine aktive Integrationspolitik am gemeinsamen Aufbau Europas zu beteiligen. Unsere Analyse gründete auf der Einschätzung, die EG werde ihren inneren Integrationsprozess weiter vertiefen und ihr Gewicht in Europa und in der Welt weiter erhöhen. In unseren Ueberlegungen über die Option EG-Beitritt haben wir auch hervorgehoben, dass sich die Entscheidungen der EG immer stärker auf die Schweiz auswirken, und zwar in dem Masse, wie sich die EG um neue Staaten erweitert und sich die Kompetenzen der Gemeinschaft ausdehnen. Unsere damaligen Prognosen über die Entwicklung der EG haben sich vollumfänglich bewahrheitet. Zwar ist seither keine neue Erweiterung der EG eingetreten; eine neue, bedeutende Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen erscheint aber für die kommenden Jahre als immer wahrscheinlicher. Hinzu kommt die reale Perspektive neuer Erweiterungen der EG, wenn der einheitliche Binnenmarkt verwirklicht, die Wirtschafts- und Währungsunion vollzogen und die institutionelle Reform gelungen ist. Mittlerweile ist ein weiterer Faktor in Erscheinung getreten: die zentrale Rolle, welche die EG bei der Gestaltung der neuen europäischen Architektur zu spielen gedenkt. Diese Rolle der EG wird von ihren internationalen Partnern nicht nur akzeptiert, sondern von vielen europäischen Ländern gar gewünscht, die entschlossen auf eine Annäherung an die EG hinarbeiten und längerfristig einen Beitritt ins Auge fassen.

Diese immer wichtigere Rolle der EG ist auch spürbar in den verschiedenen europäischen Organisationen und Foren, in denen die Schweiz Mitglied ist und die für unsere Integrationspolitik wichtig sind. Wir haben dies in unserem Bericht vom August 1988 unterstrichen. Zu erwähnen sind hier der Europarat und die KSZE, denen die Ereignisse in Mittel- und Osteuropa neue Vitalität verliehen haben. Nun wird aber der Lauf der Dinge in diesen europäischen Organisationen und Foren mehr und mehr von der EG und ihren Mitgliedstaaten bestimmt, was eine Stärkung unserer Bande mit der EG mehr denn je erfordert.

Am Zusammenarbeitswillen der EG ist nicht zu zweifeln. Ihr Zusammenarbeitsansatz hat jedoch insofern einen tiefgreifenden Wandel erfahren, als die Gemeinschaft jetzt eine umfassende Zusammenarbeit mit allen EFTA-Ländern wünscht und davon ausgeht, dass eine Harmonisierung der wichtigsten rechtlichen Bestimmungen auf der Basis des EG-Rechts die Grundlage des künftigen EWR-Vertrages bilden muss. Zweifelsohne hat sich auch das europäische Umfeld unserer Neutralitätspolitik verändert, allen weiter bestehenden

Unsicherheiten zum Trotz. Die Wahrnehmung der Rolle der neutralen europäischen Länder wandelt sich ebenfalls, auch wenn es noch verfrüht ist, daraus Schlüsse zu ziehen.

Aus all diesen Erwägungen ergibt sich:

- Das EWR-Projekt entspricht den heutigen europäischen Erfordernissen. Jeder Rückzug in unserer Integrationspolitik würde dem umfassenden Annäherungsprozess in Europa zuwiderlaufen;
- Die Verbesserung unserer Möglichkeiten zur Beteiligung an der neuen europäischen Architektur, insbesondere über eine verstärkte Zusammenarbeit mit der EG, ist sehr wichtig und muss eines der Hauptziele unserer Integrationspolitik bilden.
- Herkömmliche Argumente gegen einen EG-Beitritt sind zwar noch nicht hinfällig, haben aber doch an Bedeutung verloren angesichts der europäischen Entwicklungen und angesichts der Schritte, welche die Schweiz im Rahmen eines ehrgeizigen EWR-Vertrages vermutlich unternehmen wird.

In diesem Zusammenhang erscheint der EWR-Vertrag als angemessene Synthese unseres Willens zur Verstärkung des europäischen Engagements der Schweiz und unseres Bestrebens, der Schweiz einen gegenüber einem EG-Beitritt höheren Grad der Unabhängigkeit zu erhalten. Diese Feststellung trifft jedoch nur zu, wenn sich der EWR-Vertrag nicht nur als Instrument zur Vermeidung wirtschaftlicher Diskriminierungen erweist, sondern uns auch eine wirksame Plattform verschafft für eine breitere Zusammenarbeit mit der EG und eine intensivere Beteiligung an den Entscheidungen bezüglich der Entwicklung unseres europäischen Umfeldes. Dessen Einfluss auf unser Land wird nämlich, unabhängig vom unsererseits gewählten Integrationsmodell, in jedem Fall immer grösser.

Unser Engagement zugunsten des EWR-Projekts ist politisch gesehen sicher keine bequeme Lösung. Sie ruft intern eine doppelte Kritik hervor: Einerseits trägt sie uns den Vorwurf ein, mit dem EWR nur eine halbe Massnahme zu wählen, welche die Schweiz zu einem europäischen Partner zweiter Klasse mache. Dieser Kritik zufolge würde uns das EWR-Projekt alle Nachteile eines EG-Beitritts ohne dessen Vorteile bringen. Andererseits setzen wir uns mit dem EWR auch dem gegenteiligen Vorwurf aus, nämlich: zu weit zu gehen und in Tat und Wahrheit einen EG-Beitritt vorzubereiten, ohne es zu sagen.

Keine dieser Kritiken hält einer genauen Analyse stand. Das EWR-Projekt hat seinen eigenständigen Wert. Es versperrt im übrigen keineswegs den Weg zu einer noch weitergehenden Integration. Der EWR ist die einzige Option, die unter den heutigen Gegebenheiten einerseits der Beschleunigung des EG-Integrationsprozesses und dem wachsenden gesamteuropäischen Einfluss der EG Rechnung trägt, und andererseits ermöglicht, die wesentlichen Besonderheiten der institutionellen, wirtschaftlichen und sozialen Organisation unseres Landes besser zu berücksichtigen. In diesem Sinn können weder der EG-Beitritt noch die Rückkehr zu einem punktuellen, pragmatischen Vorgehen heute voll befriedigende Optionen darstellen. Längerfristig ist indessen nur der Beitritt "die wirklich entscheidende Alternative zu unserer bisherigen Integrationspolitik", wie wir dies schon in unserem Bericht vom August 1988 hervorgehoben haben.

## 22 Die Option EG-Beitritt

Im Bericht vom August 1988 haben wir die Konsequenzen eines EG-Beitrittsszenarios für die Schweiz ausführlich dargestellt. Die damalige Analyse behält ihre Gültigkeit und bleibt Bezugspunkt. Unnötig also, darauf zurückzukommen.

Heute ist indes die Frage zu stellen, ob in einem gegenüber 1988 neuen europäischen Umfeld die Option EG-Beitritt nicht in einem anderen Licht erscheint. Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass in der nachstehenden Analyse der Option EG-Beitritt die Schweiz nicht notwendigerweise als 13. Mitglied einer 13er-Gemeinschaft zu sehen ist. Sie bezieht sich vielmehr auf eine EG, die mehrere neue Mitglieder, auch Neutrale, umfassen könnte und die angesichts ihrer grösseren Vielfalt in bestimmten Bereichen dezentraler sein könnte als heute (allgemeinere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips). Gleichzeitig könnte sie sich aber in anderen Bereichen (z.B. in der Geldpolitik) wirkungsvollere Instrumente geben, mit verbesserter Handlungsfähigkeit als Einheit.

In dem Masse, wie die neuen europäischen Entwicklungen anhalten dürften - wie zu vermuten ist - und falls das EWR-Projekt nicht halten sollte, was es verspricht, würde die Option EG-Beitritt zwangsläufig an Aktualität gewinnen. In der Tat: Angesichts dieser Entwicklungen, ihrer Breite und ihrer Geschwindigkeit, kann uns nur eine umfassende, hinreichend strukturierte Integrationspolitik ermöglichen, auf die europäische Realität einzuwirken. Das gegenwärtige EWR-Projekt - vorausgesetzt, es verschafft uns die erhoffte tragkräftige Plattform - vereinigt in sich die Eigenschaften, umfassend und hinreichend strukturiert zu sein. Gleiches gilt für die Option EG-Beitritt. Beide liegen auf der gleichen Linie unserer Integrationspolitik, d.h. unserem festen Willen, uns immer intensiver am Aufbau Europas zu beteiligen. Die trennenden Unterschiede dieser beiden Ansätze werden weiter unten aufgezeigt. Unter Berücksichtigung der neuen Entwicklungen in Europa weisen

die beiden Optionen indessen nicht zu unterschätzende Gemeinsamkeiten auf. Sollte diese Entwicklung anhalten, so könnte die Option EG-Beitritt mit der Zeit als ebenso vorteilhaft erscheinen wie gegenwärtig das EWR-Projekt. Beide nämlich stellen die eine, für uns wesentliche Konsequenz der neuen Entwicklungen in Europa in Rechnung: den ständig wachsenden Einfluss, den die EG in zahlreichen Bereichen auf unsere Entscheidungen ausübt, dies unabhängig vom Integrationsmodell, das wir wählen.

Falls wir diesen Entwicklungen nicht in geeigneter Weise begegnen, werden wir Gefahr laufen, in gewissem Sinn an den Rand gedrängt zu werden. Spürbar wäre dies, zumindest in einer ersten Phase, mehr psychologisch und politisch denn wirtschaftlich. Wir müssten uns anpassen, könnten uns aber nicht zur Zweckmässigkeit dieser Anpassungen äussern. Würden wir uns ihnen verweigern, so könnte unsere nationale, vom europäischen Umfeld losgelöste Politik immer unzuweckmässiger werden und uns in eine gewisse Isolierung führen. Angesichts der Wendung im europäischen Integrationsgeschehen ist es schwer vorstellbar, dass die Rückkehr zu einer pragmatischen, punktuellen Politik uns dieses Risiko ersparen könnte. Zudem kann nicht vorausgesetzt werden, dass sich überhaupt Partner finden liessen, die bereit wären, zu einem solchen Vorgehen Hand zu bieten, das so gar nicht in die europäische Entwicklung passt. Der EWR-Vertrag hingegen, mit institutionellen Verfahren, die unseren Anforderungen entsprechen und mit seinem vom EG-Rechtsbestand übernommenen Inhalt, dürfte uns in die Lage versetzen, auf den Gang der europäischen Integration Einfluss zu nehmen und über die Europa-Konformität unserer Politiken zu wachen. Gleichzeitig würden wir damit vermeiden, dass Situationen mit vollendeten Tatsachen eintreten könnten.

Es ist hauptsächlich die Sorge, den wesentlichen Besonderheiten unserer institutionellen, wirtschaftlichen und sozialen Organisation bestmöglichst Rechnung zu tragen, die uns veranlasst, heute den EWR-Weg einzuschlagen statt jenen des Beitritts, obwohl beide Wege in perfekter Übereinstimmung mit der europäischen Entwicklung sind.

Tatsache ist, dass wir von einer pragmatischen und punktuellen Integrationspolitik zu einer globalen, strukturierten EWR-Politik übergangen. Genau so wenig können wir ein für allemal ausschliessen, dass die weitere Entwicklung in Europa und die optimale Wahrnehmung unserer Interessen uns bewegen könnten, längerfristig einen EG-Beitritt ins Auge zu fassen. Wir könnten diesen Schritt dann tun, wenn die Entwicklungen in Europa und innerhalb der EG sowie ihre hauptsächlichste Auswirkung, der zunehmende Einfluss der EG auf unser Verhalten, unsere gegenwärtigen Einwände gegen einen EG-Beitritt relativieren. Dann hätten die Unterschiede zwischen den beiden Optionen nicht mehr die gleiche Bedeutung wie heute.

Auf einer politischen Ebene dürfen wir auch nicht aus den Augen verlieren, dass die Option EG-Beitritt und unsere Beteiligung am EWR im Grunde genommen einem ähnlichen Gedankengang entspringen. Der Auftrag, den sich die EG von Anfang an gegeben hat, und der Auftrag, den sich die an der Errichtung des EWR beteiligten Parteien geben wollen, entsprechen, über alle Eigenheiten der beiden Ansätze hinaus, gemeinsamen Idealen. Die in der Präambel des Römer-Vertrages festgelegten Ziele: "Schaffung der Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker; Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts ihrer Länder durch gemeinsames Handeln bei der Beseitigung der Schranken, die Europa trennen" könnten wörtlich in die Präambel des künftigen EWR-Vertrages übernommen werden. Unsere Integrationspolitik, die heute in unserem Mitwirken an der Schaffung des EWR zum Ausdruck kommt, gehorcht letztlich derselben Logik wie jene, die seit den siebziger Jahren sechs europäische Staaten dazu bewog, der EG beizutreten. Dies gilt, obwohl unsere gegenwärtige Integrationspolitik in ihrer Zielsetzung weniger ehrgeizig ist. In dieser Sicht können wir unsere Beteiligung am EWR als wichtigen Beitrag der Schweiz zu einer europäischen Integrationsidee betrachten. Dieser Beitrag könnte sich längerfristig und unter geeigneten Umständen in einer Zugehörigkeit der Schweiz zur EG verwirklichen.

Welches auch das Mass ihrer Uebereinstimmung sein mag, das gegenwärtige EWR-Projekt und die Option EG-Beitritt weisen nennenswerte Unterschiede auf. Dabei versteht sich, dass diese Unterschiede, wie wir gesehen haben, an Schärfe verlieren könnten, wenn die gegenwärtige Entwicklung in Europa anhalten sollte.

Im Unterschied zum EWR-Projekt mit seinem gegenwärtigen Gehalt würde die Option EG-Beitritt die Schweiz zur lückenlosen Uebernahme des EG-Rechts verpflichten, und zwar so wie es die EG seit ihrer Gründung entwickelt hat (EG-Rechtsbestand). Der Umfang des zu übernehmenden EG-Rechtsbestandes könnte nicht, wie im Falle des EWR-Projekts, in Abhängigkeit eines Kriteriums der Relevanz eingeschränkt werden. So wie es beim gegenwärtigen Stand des EWR-Projekts definiert ist, verpflichtet uns dieses Kriterium nur zu einer Uebernahme jenes Teils des EG-Rechtsbestandes, der für die möglichst weitgehende Verwirklichung der vier Freiheiten und eine erweiterte und verstärkte Zusammenarbeit in den flankierenden Politiken erforderlich ist. So würde uns der EG-Beitritt - im Gegensatz zum EWR-Projekt- nicht mehr erlauben, eine autonome Landwirtschaftspolitik zu betreiben, da die Landwirtschaft zu den meistintegrierten Bereichen in der EG zählt. Wir müssten die gemeinsame Agrarpolitik der EG vollumfänglich übernehmen. Ebenfalls müssten Handlungsbereiche der EG wie die Harmonisierung der indirekten Steuern, die vollständige Abschaffung der Grenzkontrollen sowie die wirtschaftliche und monetäre Zusammenarbeit übernommen werden. Wir müssten uns auch der Zollunion anschliessen, die den freien Warenverkehr innerhalb der EG regelt, und damit die gemeinsame Handelspolitik der EG

gegenüber Drittländern zur Anwendung bringen. Folge davon wäre die Unmöglichkeit für die Schweiz - wie im früheren Bericht erklärt - ihre "treaty making power" zu bewahren. Damit wäre sie nicht mehr in der Lage, mit Drittländern Abkommen auszuhandeln und abzuschliessen, in Bereichen, die unter die handelspolitische Kompetenz der EG fallen. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass auch der EWR hier - in geringerem Ausmass - Auswirkungen haben könnte.

Sodann würde ein EG-Beitritt es uns verunmöglichen, in wichtigen Bereichen Regelungen aufrecht zu erhalten, die von den Regeln des EG-Rechtsbestandes abweichen. So könnten wir unsere Politik der Stabilisierung der ausländischen Bevölkerung sowie die wichtigsten Bestimmungen der Lex Friedrich über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland nicht oder nur noch für eine begrenzte Zeit aufrechterhalten. Gleiches würde für das wichtige Instrument unserer Verkehrspolitik, das Maximalgewicht von 28 Tonnen für Lastwagen gelten. Das EWR-Konzept schliesst das Aushandeln von abweichenden Lösungen im Prinzip nicht aus. Seitens der EG ist indes starker Widerstand gegen zeitlich unbefristete Abweichungen festzustellen.

Ausserdem würde uns der EG-Beitritt verpflichten, nicht nur das bestehende EG-Recht anzunehmen, sondern auch die künftigen Weiterentwicklungen dieses Rechts, das mehr und mehr mit Mehrheitsbeschlüssen gesetzt wird. Unsere Entscheidungsautonomie würde also eingeschränkt. Zum EWR-Projekt ist jedoch folgendes zu bemerken: Selbst wenn die Entscheide durch Einstimmigkeit zustande kommen, könnte der von der EG auf die Nicht-Mitgliedstaaten ausgeübte Einfluss die Möglichkeit der Schweiz, sich von den Weiterentwicklungen des EG-Rechts fernzuhalten, faktisch ebenfalls einschränken, es sei denn, sie nehme wirtschaftliche und andere Nachteile in Kauf. Trotzdem gilt, dass ein Beitritt unsere Autonomie stärker beschneiden würde als die Beteiligung am EWR, die uns einen hinreichenden Handlungsspielraum belassen dürfte, insbesondere in unseren Beziehungen zu Drittländern. Hinzu kommt, dass wir bei einem Beitritt zur EG auch deren politische Zielsetzung, die Schaffung einer politischen Union akzeptieren müssten. Wir können davon ausgehen, dass die Verwirklichung einer solchen Zielsetzung, ja nur schon die Aussicht darauf, eine merkliche Beschränkung unserer Autonomie zur Folge hätte. Wohlverstanden, wir müssten auch der Wirtschafts- und Währungsunion beitreten, die gegenwärtig vorbereitet wird. Dies ist ein Bereich, der ausserhalb des EWR bleibt. Sollte dieses Unionsprojekt vollumfänglich verwirklicht werden, so müssten wir bei einem EG-Beitritt auf eine autonome Geld- und Währungspolitik verzichten.

Hingegen könnten die Unterschiede zwischen der Option Beitritt und dem EWR-Projekt weniger gross sein als es scheint in bezug auf die Auswirkungen auf unsere internen

Institutionen: Föderalismus, direkte Demokratie, Kompetenzen der Bundesversammlung, des Bundesrates und des Bundesgerichtes. Dies geht aus der Analyse hervor, die wir in Kapitel 6 über die voraussehbaren institutionellen Konsequenzen unserer Zugehörigkeit zum EWR gemacht haben. Wird am Schluss der Verhandlungen das EWR-Projekt in seinem heutigen Stand - darauf beruht unsere Analyse - ohne grössere Änderungen Wirklichkeit, so ist nicht ausgeschlossen, dass der Unterschied zwischen den institutionellen Folgen eines EG-Beitritts und des EWR-Projekts vor allem quantitativer Art ist. Mit anderen Worten: Die Auswirkungen könnten im einen wie im anderen Fall gleicher Natur sein; sie wären aber im Falle des Beitritts umfangreicher, weil die in einem Beitrittsvertrag geregelten Materien zahlreicher sind als im angestrebten EWR-Vertrag.

Schliesslich hätte die Option EG-Beitritt gegenüber dem EWR-Projekt den Vorteil, dass wir uns vollumfänglich am EG-Entscheidungsprozess beteiligen könnten, der unsere eigenen Entscheide schon jetzt in zunehmendem Mass beeinflusst. Dieser Einfluss wird zweifelsohne noch grösser werden, und zwar in dem Masse, wie die EG ihre Kompetenzen ausweitet und ihre Rolle als zentraler Angelpunkt der neuen europäischen Architektur festigt. Wenn auch - wie in unserem Bericht vom August 1988 hervorgehoben - diese formelle Beteiligung der Schweiz am EG-Entscheidungsprozess und der Einfluss, den wir darauf nehmen könnten, nicht idealisiert werden dürfen, so hätte der Beitritt dennoch den Vorteil, das Risiko einer einseitigen Abhängigkeit ein für allemal zu beseitigen. Ein derartiges Risiko kann bestehen, wenn von anderen Integrationsoptionen die Rede ist als vom vollumfänglichen EG-Beitritt.

Schlussfolgerung: Wir dürfen nicht aus den Augen verlieren, dass die Option EG-Beitritt, die sich in mehrfacher Hinsicht vom EWR-Projekt unterscheidet und gleichzeitig in eine ähnliche europäische Konzeption eingebettet ist, vermehrt in den Vordergrund treten könnte, wenn der EWR-Vertrag unseren Erwartungen, insbesondere auf institutioneller Ebene, nicht entsprechen sollte. Folgende Hauptfaktoren könnten, unabhängig von einem Scheitern des EWR-Projekts, zu einer solchen Entwicklung führen:

- eine Entwicklung des europäischen Umfeldes, die den Ost-West-Gegensatz vollständig zum Verschwinden bringt, um einer neuen europäischen Architektur Platz zu machen, die strukturiert, sicher und kohärent ist;
- die dominierende Rolle der EG in dieser neuen Konfiguration;
- neue Erweiterungen der EG;
- die Verstärkung der EG-Tendenz, zu verlangen, dass die europäischen Nicht-Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit mit ihr auf einer Harmonisierung ihrer Gesetzgebung auf der Grundlage des EG-Rechts aufbauen;

- eine ausgeprägtere föderalistische Ausgestaltung der EG und eine systematischere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips;
- eine bedeutende Verstärkung der Rolle der EG auf weltweiter Ebene.

Das Zusammenwirken solcher Faktoren, die erst nach der Veröffentlichung unseres vorhergehenden Berichts in ihrem ganzen Ausmass in Erscheinung traten, könnte uns veranlassen, die Zielsetzung unserer Integrationspolitik zu überprüfen.

Die Auslösung einer solchen Dynamik würde nicht bedeuten, dass die bisher von der Schweiz verfolgte Integrationspolitik verfehlt gewesen wäre. Die Erfolge dieser Politik, in Tat und Wahrheit die einzig mögliche, weil sie mit den Parametern unserer Beziehungen mit der EG übereinstimmte, würde eine solche Beurteilung widerlegen. Die Erklärung für eine allfällige Aenderung unserer Integrationspolitik wäre in erster Linie in den Ereignissen in Mittel- und Osteuropa zu suchen. Sie haben eine Entwicklung ausgelöst, die geeignet ist, diese Parameter grundlegend zu verändern, insbesondere unsere Perzeption der EG und deshalb der Rolle unserer Neutralität in den europäischen Beziehungen.

### 23 Die Option Rückkehr zu einem pragmatischen, punktuellen Vorgehen

Sollte das EWR-Projekt nicht Wirklichkeit werden oder wenn die Schweiz Anlass hätte, darauf verzichten zu müssen, so wäre die Rückkehr zu einer pragmatischen, punktuellen Integrationspolitik die wahrscheinlichste Folge. Dabei könnte aber, gleichzeitig oder zu einem späteren Zeitpunkt, ein EG-Beitritts-Szenario ins Auge gefasst werden. In solcher Lage könnte es notwendig werden, sich eine neue Perspektive zu eröffnen, um die nachstehend beschriebenen Nachteile eines pragmatischen, punktuellen Vorgehens zu verhüten oder wenigstens zu vermindern. Dieses Vorgehen würde dann eine Uebergangslösung darstellen.

Ein Fehlschlagen des oder unser Ausstieg aus dem im Gang befindlichen EWR-Prozess hätte zur Folge, dass wir eine Handlungsfreiheit zurückgewännen, die heute durch die multilaterale Struktur der EWR-Verhandlungen teilweise eingeschränkt ist. Das Vorgehen nämlich, dass die EFTA-Länder gegenüber der EG mit einer Stimme sprechen, hindert jedes einzelne von ihnen daran, seine eigenen Interessen mit der gleichen Freiheit wie früher geltend zu machen. Dieser Nachteil darf freilich nicht überschätzt werden, da die EFTA-Länder ihre Haltung mit Einstimmigkeit festlegen.

Diese wiedererlangte Handlungsfreiheit würde in der Optik unserer Beziehungen mit dem Rest der Welt zweifelsohne dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit der Schweiz zu erhöhen als

Land, das befähigt ist, eine autonome Aussenwirtschaftspolitik zu führen. Es wäre jedoch auch zu fragen, ob das Interesse der nichteuropäischen Länder an der Schweiz nicht abnehmen würde. Das Gegenstück dieser wiedererlangten Handlungsfreiheit wäre ganz ohne Zweifel eine gewisse Isolierung der Schweiz beim Aufbau Europas, dies auf wirtschaftlicher, politischer und sogar kultureller Ebene. Der grösseren Handlungsfreiheit würde also eine geringere Einflussmöglichkeit der Schweiz im europäischen Integrationsprozess gegenüberstehen. Und dieser Verlust an Einfluss würde dennoch nicht aufgewogen durch die Möglichkeit der Schweiz, sich dem Anpassungsdruck seitens der EG zu entziehen. Die Schweiz wäre weiterhin vor die Notwendigkeit gestellt, der raschen Entwicklung der EG Rechnung zu tragen und sich anzupassen, um die daraus erwachsenden wirtschaftlichen und anderen Nachteile abzuschwächen.

Ausserdem könnte unser Rückzug aus dem EWR-Projekt als Mangel an europäischer Solidarität empfunden werden. Als Folge davon wäre die EG nicht mehr in gleichem Masse bereit, ihre Beziehungen auf dem pragmatischen, punktuellen Weg weiterzuentwickeln. Es wäre damit zu rechnen, dass die Bereitschaft der EG zu Verhandlungen mit der Schweiz weniger gross wäre als im Kontext des pragmatischen, punktuellen Vorgehens, das wir praktizierten, bevor das aktuelle EWR-Projekt in Erscheinung trat. Die Rückkehr zu einem pragmatischen, punktuellen Vorgehen, um unsere Beziehungen zur EG weiterzuentwickeln, könnte schwierig sein. Wir müssten uns darauf gefasst machen, dass dieses Vorgehen nicht mehr das gleiche Entwicklungspotential hätte wie vor dem Beginn des aktuellen EWR-Projekts. Wir könnten uns gar in eine Lage versetzt sehen, wo wir kaum eine andere Wahl hätten als Lösungen anzunehmen, welche die anderen EFTA-Länder mit der EG ausgehandelt hätten, dies unter der Annahme, das EWR-Projekt lasse sich ohne die Schweiz realisieren.

Wirtschaftlich wären die Auswirkungen einer Rückkehr zu einem pragmatischen Vorgehen kurzfristig sicher tragbar. Aber die Kosten einer Nicht-Beteiligung am EWR wären langfristig betrachtet höher. Diese Einschätzung beruht auf einer Lageanalyse, in der sich die Schweiz - als Hypothese - nicht am EWR beteiligen, die EG aber als unser wichtigster Handelspartner ihren grossen Binnenmarkt verwirklichen würde. In diesem Fall kann angenommen werden, dass die Nicht-Beteiligung der Schweiz am EWR kurzfristig keine untragbaren Auswirkungen auf unsere Wirtschaft hätte. Die fühlbarsten Kosten einer Nicht-Beteiligung wären Wettbewerbsnachteile für unsere in die EG exportierenden Industrien. Es wäre mit einem bescheideneren Wachstum der schweizerischen Exporte in die EG zu rechnen, nicht notwendigerweise aber mit einem Rückgang dieser Exporte. Eine andere Auswirkung könnte darin bestehen, dass unsere Unternehmen einen grösseren Teil ihrer Produktion in die EG verlegen würden. Längerfristig hingegen hätte eine Nicht-Beteiligung der Schweiz am EWR schwerwiegendere Konsequenzen. Auch wenn eine autonome Liberalisierung unserer Wirtschaft immer möglich ist, würden wir doch in geringerem Masse

an der wechselseitigen Oeffnung der Märkte teilhaben, die der EWR hervorruft. Wir könnten somit nicht von den Vorteilen des verstärkten Wettbewerbs profitieren, den die Oeffnung hervorbringt. Die Sektoren unserer Wirtschaft, die heute durch Handels- und Kartellschranken geschützt sind, müssten sich nicht liberalisieren. Die Kosten dieses Schutzes hätten hauptsächlich die Konsumenten, die Steuerpflichtigen und die Industrie zu tragen. Die schwerwiegendste Auswirkung aber wäre ein Verlust an Flexibilität und Effizienz unserer Wirtschaft im Vergleich zu unseren europäischen Konkurrenten. Nicht nur die Wettbewerbsposition der schweizerischen Unternehmungen könnte geschwächt werden, sondern auch die Stellung der Schweiz als Aufnahmeland von Direktinvestitionen aus der EG. Gesundheit und Vitalität unserer Wirtschaft, dank denen wir kurzfristig die Kosten einer Nicht-Beteiligung am EWR zu tragen vermöchten, könnten längerfristig in Frage gestellt werden. Gewisse dieser negativen Wirkungen könnten jedoch merklich abgeschwächt werden, wenn die Schweiz, unabhängig von einer Beteiligung am EWR und des daraus resultierenden Anpassungsdrucks, eine autonome Liberalisierung der gegenwärtig geschützten Wirtschaftszweige vornehmen würde.

Wir haben beschlossen, verwaltungsexterne Wissenschaftler mit der Aufgabe zu betrauen, eine vergleichende ökonomische Studie auszuarbeiten über die möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen des EWR-Projekts, der Optionen EG-Beitritt und der Rückkehr zum pragmatischen, punktuellen Weg. Dieses Vorhaben wird von Professor Heinz Hauser von der Hochschule St. Gallen geleitet. Die Studie dürfte im Frühling 1991 veröffentlicht werden.

## SCHLUSSBEMERKUNGEN UND AUSBLICK

Wir sind weiterhin entschlossen, uns aktiv an der Entwicklung der europäischen Integration und damit auch an der Gestaltung des gesamten europäischen Umfeldes zu beteiligen. In dieser Optik erscheint uns das EWR-Projekt, über das gegenwärtig verhandelt wird, als ein wirksames Mittel, unseren Willen zu europäischer Zusammenarbeit konkret umzusetzen. Selbst wenn uns das EWR-Projekt nicht die gleichen Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung der europäischen Integration gibt, wie eine volle Mitgliedschaft in der EG, so entspricht es doch in ausreichendem Masse der gegenwärtigen Integrationsdynamik, um uns eine wirksame Teilnahme daran zu ermöglichen. In unserer Vision der europäischen Zukunft der Schweiz kommt dem EWR-Projekt das Verdienst zu, in verhältnismässig kurzer Frist greifbare Ergebnisse zu ermöglichen.

Der EWR-Vertrag dürfte uns erlauben, die zweifache wirtschaftliche und politische Zielsetzung zu erreichen, die unserer Integrationspolitik stets zugrundelag und die wir in unserem Bericht vom August 1988 dargelegt haben, nämlich: die Schaffung von Rahmenbedingungen zwischen der Schweiz und der EG, die jenen nahekommen, die zwischen den EG-Mitgliedstaaten bestehen, und Konsolidierung unseres Rechts auf Beteiligung am Aufbau Europas.

Um uns die Verwirklichung dieser Zielsetzung zu ermöglichen, sollte der EWR-Vertrag kumulativ die drei folgenden Bedingungen erfüllen:

- uns einen hohen Grad der Integration in den Binnenmarkt verschaffen durch die möglichst breite Verwirklichung der vier Freiheiten und durch eine verstärkte Zusammenarbeit in den flankierenden Politiken;
- uns das Recht auf Beteiligung am EWR-Entscheidungsprozess geben und damit unsere Interessen wirksam geltend zu machen. Dabei soll die Tragweite dieses Rechts dem materiellen Gehalt des Vertrages entsprechen;
- uns ermöglichen, den wesentlichen Teil unserer Besonderheiten aufrechtzuerhalten.

Ist dies der Fall, so kann es für die Schweiz nicht in Frage kommen, aus der europäischen Integration Nutzen zu ziehen, ohne dazu einen positiven Beitrag zu leisten. Wir verlangen nicht, von der EG und von unseren EFTA-Partnern mehr zu erhalten, als das, was wir ihnen im Gegenzug geben können und das wir ihnen übrigens zum Teil schon geben. In unserer Konzeption soll der EWR auf den Grundsätzen der Gleichheit der Vertragsparteien und der

Ausgewogenheit der Rechte und Pflichten gegründet sein. Dies sind die einzigen soliden Fundamente einer dauerhaften Zusammenarbeit.

Würde die eine oder andere dieser drei Bedingungen nicht erfüllt, so würde das EWR-Projekt an Anziehungskraft verlieren. Wir müssten dann den Uebergang auf das eine oder das andere der beiden Szenarios näher ins Auge fassen, die da sind: die Option EG-Beitritt oder die Rückkehr zum pragmatischen, punktuellen Weg. Die Schweiz wird alles in ihrer Macht Stehende unternehmen, um zum Abschluss eines Vertrages zu gelangen, der diese drei Bedingungen erfüllt, selbst wenn nicht zu bestreiten ist, dass die laufenden Verhandlungen sehr schwierig sind. Sollten sie sich im erhofften Sinn entwickeln, so könnten wir wahrscheinlich die Unterzeichnung eines EWR-Vertrages für die erste Hälfte des kommenden Jahres in Aussicht nehmen. Nach Unterzeichnung des Vertrages könnten wir das Vernehmlassungs- und das Genehmigungsverfahren für den Vertrag einleiten und, parallel dazu, die Arbeiten zur Anpassung unseres internen Rechts an die Hand nehmen. Als Ziel wird angestrebt, dass der Vertrag an jenem Datum in Kraft tritt, das für die Vollendung des EG-Binnenmarktes vorgesehen ist, nämlich am 1. Januar 1993.

Der Abschluss dieses Vertrages dürfte für unsere Integrationspolitik Abschluss und Neuanfang in einem sein. Er würde den krönenden Abschluss von mehr als 30 Jahren Annäherung zwischen der Schweiz und der EG bilden und eine neue, umfassende und strukturierte Grundlage für unsere Beziehungen ergeben. Er dürfte auch einen Rahmen schaffen, der neuen Entwicklungen der europäischen Integration gewachsen ist.

## INHALTSVERZEICHNIS

### **EINLEITUNG**

### **ERSTER TEIL**

- 1. Wichtigste Entwicklungen im europäischen und internationalen Umfeld**
- 2. Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG**
  - 21 Inangriffnahme des EWR-Projekts
  - 22 Hauptmerkmale der heutigen europäischen Annäherung
  - 23 Historischer Abriss
    - 231 Informeller Dialog (März 1989 - Dezember 1989)
    - 232 Sondierungsgespräche und Verhandlungsbeginn (Dezember 1989 - September 1990)
- 3. Ziele des künftigen EWR-Vertrags und Beurteilung seiner Hauptmerkmale**
  - 31 Ziele
  - 32 Hauptmerkmale
    - 321 Das Gemeinschaftsrecht als Vertragsgrundlage
    - 322 Notwendigkeit eines homogenen EWR
    - 323 Die Rechtsordnung des EWR
- 4. Voraussehbarer Vertragsinhalt und Auswirkungen auf das schweizerische Recht**
  - 41 Allgemeines
  - 42 Freier Warenverkehr
  - 43 Freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr
  - 44 Freier Personenverkehr
  - 45 Flankierende Politiken
- 5. Voraussehbare institutionelle und juristische Aspekte des EWR-Vertrages**
  - 51 Allgemeine Bemerkungen
  - 52 Ueberwachung der Umsetzung und Anwendung der EWR-Regeln
  - 53 Ausarbeitung und Verabschiedung neuer EWR-Regeln

- 54 Einheitliche Auslegung der EWR-Regeln und Streitbeilegungsverfahren
- 55 Demokratische Dimension des EWR
- 56 Politischer Dialog
- 57 Sozialer Dialog

## 6. Voraussehbare Auswirkungen des EWR-Vertrags auf die schweizerischen Institutionen

- 61 Allgemeine Bemerkungen
- 62 Auswirkungen auf den Föderalismus
- 63 Auswirkungen auf die direkte Demokratie
- 64 Auswirkungen auf die Kompetenzen der Bundesversammlung, des Bundesrates und des Bundesgerichts

## ZWEITER TEIL

- 1. Die Neutralitätspolitik im neuen europäischen Umfeld
- 2. Andere integrationspolitische Optionen der Schweiz als allfällige Alternativen zum EWR-Projekt
  - 21 Allgemeines
  - 22 Die Option EG-Beitritt
  - 23 Die Option Rückkehr zu einem pragmatischen, punktuellen Vorgehen

## SCHLUSSBEMERKUNGEN UND AUSBLICK

Anhang: Erste provisorische Liste der Bundesgesetze, die dem Recht des künftigen EWR-Vertrags anzupassen sind

**Erste provisorische Liste der Bundesgesetze, die dem Recht des künftigen EWR-  
Vertrages anzupassen sind**  
(gemäss Stand der Verhandlungen im Oktober 1990)

Tragweite der Anpassungen:

XXX materiell wichtige Anpassungen  
XX Anpassungen mittlerer Tragweite  
X Anpassungen mit geringer Tragweite

Bundesgesetze, geordnet nach der systematischen Sammlung des Bundesrechts	Tragweite der Anpassungen	SR	Band	AS	Seite
<u>Bürgerrecht. Niederlassung. Aufenthalt</u>					
1. Gesetz vom 26. März 1931 über Auf- enthalt und Niederlassung der Ausländer	XXX	142.20	<u>1</u>		121
<u>Bundesbehörden</u>					
2. Gesetz vom 21. März 1986 über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt	XX	170.512	<u>1987</u>		600

		Tragweite der Anpassungen	SR	Band	AS	Seite
3.	Gesetz vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung	X	172.010	<u>1979</u>		114
4.	Gesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren	XX	172.021	<u>1969</u>		737
5.	Beamtengesetz vom 30. Juni 1927	X	172.221.10	<u>1</u>		489
6.	Gesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege	XX	173.110	<u>3</u>		531
<u>Privatrecht. Zivilrechtspflege. Vollstreckung</u>						
7.	Gesetz vom 16.12.83 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland	XXX	211.412.41	<u>1984</u>		1148
8.	Pfandbriefgesetz vom 25. Juni 1930	X	423.4	<u>2</u>		747

		Tragweite der Anpassungen	SR	Band	AS	Seite
9.	Gesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)	XXX	220	<u>2</u>		199
10.	Gesetz vom 2. April 1908 über den Versicherungsvertrag	X	221.229.1	<u>2</u>		784
11.	Gesetz vom 26. september 1890 betreffend den Schutz der Fabrik- und Handelsmarken, der Herkunftsbezeichnungen von Waren und der gewerblichen Auszeichnungen	XXX	232.11	<u>2</u>		845
12.	Entwurf eines Bundesgesetz über den Schutz von Topographien von integrierten Schaltungen (BBl 1989 III 477)	XX				
13.	Gesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb	X	241	<u>1988</u>		223
14.	Gesetz vom 20. Dezember 1985 über Kartelle und ähnliche Organisationen	X	251	<u>1986</u>		874

		Tragweite der Anpassungen	SR	Band	AS	Seite
15.	Gesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess	XX	273	<u>1948</u>		485
16.	Gesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs	X	281.1	<u>3</u>		3
<u>Strafrecht. Strafrechtspflege. Strafvollzug</u>						
17.	Gesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht	X	313.0	<u>1974</u>		1857
18.	Gesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen	X	351.1	<u>1982</u>		846
<u>Schule. Wissenschaft. Kultur</u>						
19.	Gesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung	X	412.10	<u>1979</u>		1687
20.	Gesetz vom 7. Oktober 1983 über die Forschung	XX	420.1	<u>1984</u>		28

		Tragweite der Anpassungen	SR	Band	AS	Seite
<u>Natur-und Heimatschutz</u>						
21.	Tierschutzgesetz vom 9. März 1978	X	455	<u>1981</u>		562
<u>Zollwesen</u>						
22.	Zollgesetz vom 1. Oktober 1925	XX	631.0	<u>6</u>		465
<u>Steuern</u>						
23.	Gesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben	X	641.10	<u>1974</u>		11
<u>Verkehr</u>						
24.	Gesetz vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr	XX	741.01	<u>1959</u>		679
25.	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957	X	742.101	<u>1958</u>		335

		Tragweite der Anpassungen	SR	Band	AS	Seite
26.	Gesetz vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen	XX	742.31	<u>7</u>		195
27.	Gesetz vom 4. Oktober 1985 über den Transport im öffentlichen Verkehr	XXX	742.40	<u>1986</u>		1974
28.	Gesetz vom 23. September 1953 über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge	XXX	747.30	<u>1956</u>		1305
29.	Gesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt	X	748.0	<u>1950</u>		471
30.	Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Regelung des Zugangs zu den Berufen "Strassentransporteur" und "Binnenschifffahrtsunternehmer"	XXX				
31.	Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924	XXX	783.0	<u>7</u>		754

		Tragweite der Anpassungen	SR	Band	AS	Seite
32.	Gesetz vom 14. Oktober 1922 betreffend den Telegraf- und Telefonverkehr (Entwurf des Fernmeldegesetzes zum Ersatz des Gesetzes vom 14. Oktober 1922; BB1 1988 I 1311; wird zur Zeit in den Räten beraten und stimmt weitgehend mit dem EG-Rechtsbestand überein)	XXX	784.10	<u>7</u>		867
33.	Entwurf eines Gesetzes über Radio und Fernsehen (BB1 1987 III 689; der Umfang der Anpassungen wird von der im Vertrag vorgesehenen gesetzlichen Grundlage abhängen; vgl. Kapitel 43 des Berichtes)					
<u>Gesundheit. Arbeit. Soziale Sicherheit</u>						
34.	Gesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz	XX	814.01	<u>1984</u>		1112

		Tragweite der Anpassungen	SR	Band	AS	Seite
35.	Gesetz vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung	XX	814.20	<u>1972</u>		950
36.	Gesetz vom 21 März 1969 über den Verkehr mit Giften	XXX	814.80	<u>1972</u>		430
37.	Gesetz vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (zur Zeit in Revision; EG-kompatibel; BB1 1989 I 893)	X	817.0	<u>4</u>		459
38.	Gesetz vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen	X	818.101	<u>1974</u>		1071
39.	Gesetz vom 19. März 1976 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten	XX	819.1	<u>1977</u>		2370
40.	Gesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel	XX	822.11	<u>1966</u>		57

		Tragweite der Anpassungen	SR	Band	AS	Seite
41.	Gesetz vom 22. Juni 1951 über die Arbeitsvermittlung	XX	823.11	<u>1951</u>		1211
42.	Gesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (die 10. AHV-Revision berücksichtigt schon die meisten nötigen Anpassungen; BBl 1990 II 1)	XX	831.10	<u>8</u>		447
43.	Gesetz vom 19. Juni 1959 über die In- validenversicherung	XX	831.20	<u>1959</u>		827
44.	Gesetz vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hin- terlassenen- und Invalidenversicherung	XX	831.30	<u>1965</u>		537
45.	Gesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	XX	831.40	<u>1983</u>		797
46.	Gesetz vom 13. Juni 1911 über die Krankenversicherung	XX	832.10	<u>8</u>		281

		Tragweite der Anpassungen	SR	Band	AS	Seite
47.	Gesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung	XX	832.20	<u>1982</u>		1676
48.	Gesetz vom 25. September 1952 über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee und Zivilschutz	X	834.1	<u>1952</u>		1021
49.	Gesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft	X	836.1	<u>1952</u>		823
<u>Landwirtschaft</u>						
50.	Tierseuchengesetz vom 1. Juni 1966	X	916.40	<u>1966</u>		1565
<u>Handel</u>						
51.	Gesetz vom 25. März 1977 über explosionsgefährliche Stoffe	XXX	941.41	<u>1980</u>		522
<u>Kredit</u>						
52.	Gesetz vom 1. Juli 1966 über die Anlagefonds (zur Zeit in Revision)	X	951.31	<u>1967</u>		115

		Tragweite der Anpassungen	SR	Band	AS	Seite
53.	Gesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen	XX	952.0	<u>10</u>		337
54.	Ausarbeitung eines Börsengesetzes im Gange	XXX				
55.	Ausarbeitung eines Gesetzes über Finanzdienstleistungen im Gange	XXX				
<u>Versicherung</u>						
56.	Gesetz vom 23. Juni 1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen	XX	961.01	<u>1978</u>		1836
57.	Gesetz vom 4. Februar 1919 über die Kautionen der Versicherungsgesellschaften	X	961.02	<u>10</u>		296
58.	Gesetz vom 25. Juni 1930 über die Sicherstellung von Ansprüchen aus Lebensversicherungen inländischer Lebensversicherungsgesellschaften	X	961.03	<u>10</u>		303