

## INTEGRATIONSBÜRO EDA/EVD

Bern, den 1.4.93/ble

### Lagebeurteilung und Politik des BR nach dem 6. Dezember 1992

Das Volk hat am 6. Dezember die EWR-Vorlage knapp (50,3% nein) und die Stände deutlich (16 Kantone nein) abgelehnt. Für den Bundesrat bedeutet dies: der Souverän hat die Teilnahme der Schweiz am europäischen Binnenmarkt im Rahmen des EWR abgelehnt. Der Binnenmarkt jedoch ist bereits Realität und die übrigen EWR-Staaten haben sich zwischenzeitlich darauf geeinigt, den EWR auch ohne die Schweiz zu realisieren. Auch in dieser Lage erachtet es der Bundesrat als vordringlich, die Interessen der Schweiz ausserhalb des EWR optimal zu wahren.

In aussenpolitischer Hinsicht durch eine Vermeidung der Isolation. Es ist unbestritten, dass die Schweiz eine weltoffene Haltung einzunehmen gewillt ist. Dies beinhaltet, dass wir die anderen Staaten in der Realisierung des EWR ohne die Schweiz unterstützen, um die zeitliche Verzögerung durch unser Abseitsstehen zu begrenzen. Auch ohne EWR-Teilnahme der Schweiz sind die am EWR beteiligten Staaten unsere wichtigsten wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Partner. Vor allem sind darunter alle (!) unsere Nachbarn. Dieser aussenpolitischen Realität gilt es Rechnung zu tragen. Der Bundesrat hat dies mit der Befürwortung des EWR-Beobachterstatus innerhalb der EFTA unterstrichen. Der Bundesrat ist unverändert der Ueberzeugung, dass eine Isolation der Schweiz keine gangbare Lösung für unsere Zukunft in Europa darstellt. Entsprechend unternimmt der Bundesrat gegenwärtig alles in seiner Macht stehende, um den Ausbau der bilateralen Beziehungen mit der EG und den übrigen EWR-Staaten zu ermöglichen und gleichzeitig den späteren Beitritt zum EWR-Abkommen als Möglichkeit offen zu halten. Die Option des Beitritts zur EG bleibt weiterhin gültig.

Der momentan eingeschlagene bilaterale Weg ist zweifelsohne der schwierigere. Der Versuch, ihn zu gehen, entspricht dem Auftrag des Volkes als Konsequenz des Resultates vom 6. Dezember 1992.

Welche bilateralen Instrumente stehen primär zur Verfügung:

- Freihandelsabkommen 1972 (Gemischter Ausschuss 5.2.93)
- Forschungsrahmenabkommen Schweiz-EG 1986 (24.12.92: Besuch von BR Cotti beim damals zuständigen EG-Kommissar Pandolfi / 3. 3. 1993: Gemischter Forschungsausschuss CH-EG)
- Versicherungsabkommen 1991
- Transitabkommen 1992 (1. Kontakte betreffend Luft- und Landverkehr am 4.3.93 / Besuch von EG-Verkehrskommissar Matutes, 29.3.93)

Jedes dieser Vertragsinstrumente kennt Mechanismen der Weiterentwicklung und der gegenseitigen Konsultation. Doch: Konsultation heisst (noch) nicht Verhandlungen, und Verhandlungen heisst (noch) keineswegs vertragliche Vereinbarungen. Es ist eine Binsenwahr-





heit der Diplomatie: um Verträge abzuschliessen braucht es beidseitige Interessen. Bisher hat die EGK für Verhandlungen zum Abbau gewisser Handelshemmnisse (Ursprungsregeln, Zollbehandlung von verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten) im Rahmen des Freihandelsabkommens von 1972 ermutigende Signale gegeben. Bei allen anderen diplomatischen Vorstössen hat die EGK jedoch Abwarten signalisiert.

Im Gemischten Ausschuss Schweiz-EG im Rahmen des bilateralen Forschungsabkommens von 1986 wurden am 3. März 1993 Gespräche mit der EGK geführt und die schweizerischen Interessen an einer vollwertigen und gleichberechtigten Teilnahme an den Forschungs- und Bildungsprogrammen der EG klar dargelegt. Diese Anliegen wurden beim Schweiz-Besuch des dänischen Forschungsministers (EG-Präsidentschaft) am 19. März wiederholt. Dass seitens der für Forschung zuständigen Ansprechpartner bei der EG ein grosses Interesse an einer intensiveren Zusammenarbeit mit der Schweiz besteht, bestätigte sich ebenfalls beim Treffen von Staatssekretär H. Ursprung mit Kommissar A. Ruberti (zuständig für die Bereiche Wissenschaft, Forschung & Entwicklung und Bildung) vom 26. März 1993 in Brüssel.

Im Verkehrsbereich zeichnen sich nach einem Besuch von EG-Verkehrskommissar Matutes bei Bundespräsident Ogi (29. März 1993) Fortschritte ab. Vorerst werden exploratorische Gespräche geführt werden; das Verhandlungsmandat seitens der EG soll im Verlauf des Jahres vom EG-Rat genehmigt werden. (Der Abschluss der Verhandlungen ist - vorsichtig geschätzt - frühestens Ende Jahr zu erwarten.)

Auf politischer Ebene hat die EG wiederholt betont, dass die Anliegen der Schweiz in den noch nicht festgelegten Gesamtrahmen der künftigen Beziehungen CH-EG passen müssen (kein Rosinenpicken - kein bilateraler EWR). Zeitlich ist dies gemäss EG nicht vor dem Inkrafttreten des EWR für die übrigen Vertragsstaaten zu erwarten. Daneben ist die EG mit den Beitrittsverhandlungen, den GATT-Verhandlungen und der Ratifikation von Maastricht mit prioritären Fragen beschäftigt. Auch die EG-Mitgliedstaaten sind mit innenpolitischen Problemen ausgelastet; man denke etwa an Italien, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien oder Deutschland.

Auf **Bundesebene** ist es für den Bundesrat klar, dass wir in den Neunzigerjahren allfällige Nachteile, die uns aus einer Nichtteilnahme am EWR erwachsen, durch eine möglichst hohe Uebereinstimmung unseres Rechts mit dem EG-Recht mindern können. Dies gilt besonders für das Wirtschaftsrecht in einem umfassenden Sinne (Gesellschaftsrecht, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen, Personenfreizügigkeit und gegenseitige Anerkennung der Diplome, Sozialgesetzgebung usw.) Diese Zielsetzung hat der Bundesrat mit seiner Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens vom 23. 2. 1993 (Swisslex) deutlich gemacht. Die Aufnahme der Botschaft bei den vorberatenden Kommissionen und im Ständerat stimmt den BR zuversichtlich. Zu hoffen bleibt, dass die Botschaft auch im Nationalrat eine positive Behandlung erfährt. Man kann nicht genügend betonen, wie wichtig diese Paketlösung ist, denn Folgeprogramme müssen, in sich ausgewogen, Prioritäten realisieren: Revitalisierung der Wirtschaft, Europaverträglichkeit des Schweizer Rechts, Vorbehalt der Gegenseitigkeit. Von den ehemals 50 Eurolex-Vorlagen haben 35 auch ohne EWR eine Bedeutung für die Schweiz. Mit der Swisslex-Botschaft nimmt der Bundesrat 27 Vorlagen wieder auf, wovon 16 direkt und 11 unter dem Vorbehalt der Reziprozität verwirklicht werden sollen. Die restlichen wichtigen Vorlagen werden ins ordentliche Gesetzgebungsverfahren verwiesen.



Weitere Projekte des Bundesrates, welche nicht direkt aus den ehemaligen Eurolex-Vorlagen hervorgehen, zielen in die gleiche Richtung: am wichtigsten hier sind der Entscheid von Nationalrat und Bundesrat zur Einführung einer Mehrwertsteuer und die neue Landwirtschaftspolitik, welche auch den Erfordernissen nach Verhandlungsabschluss der Uruguay-Runde des GATT entsprechen muss.

Der Bundesrat erachtet aufgrund der Erfahrungen vom 6. Dezember auch eine vertiefte Information der Schweizer Bevölkerung über Belange der europäischen Integration als vordringlich. Die Abstimmungsgeografie zeigt deutlich, dass sich die Schweizer Bevölkerung sprachregional und sozial ein deutlich entgegengesetztes Bild über die Zukunft der Schweiz in Europa macht. Diesen Gräben misst der Bundesrat staatspolitische Bedeutung ersten Ranges zu, nicht nur für die Europafrage, sondern für zukünftige internationale Entwicklungen mit primär innenpolitischen Konsequenzen (Migration, Sicherheitspolitik, Umweltfragen usw.)

Auf der Ebene Bund - Kantone ist es dem Bundesrat ein Anliegen, die Zusammenarbeit und die guten Erfahrungen aus der Zeit der EWR-Verhandlungen weiterzuführen und zu vertiefen. Was die unmittelbare Kantonshoheit angeht, kann der Bundesrat an dieser Stelle natürlich keine Empfehlungen abgeben. Doch grundsätzlich gilt für die Kantone ähnliches wie für den Bund. Die Notwendigkeit, die kantonale Gesetzgebung parallel mit unseren Nachbarn (d.h. nach dem EWR-ja unserer Nachbarn: EG-verträglich) auszugestalten, wird in der Tendenz zunehmen. Für die Kantone stehen hier der Bildungsbereich (Anerkennung der Diplome) und das öffentliche Beschaffungswesen im Vordergrund. Der Beschluss der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz, über eine Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens eine Vernehmlassung unter den Kantonen durchzuführen, zielt bereits in diese Richtung.

Die Gemeindeebene wäre im Falle einer EWR-Teilnahme der Schweiz nur marginal betroffen gewesen. Entsprechend ist ihre Lage nach dem 6. Dezember im wesentlichen unverändert. Bei den Gemeinden jedoch gilt es ebenfalls, ein Auge auf das Beschaffungswesen zu richten. Vergessen wir nicht: günstige Einkäufe der öffentlichen Hand sind nicht in erster Linie eine Bedrohung der lokalen Wirtschaft, sondern vor allem eine effiziente Verwendung von Steuergeldern.

Ein Punkt, der Kantone und Gemeinden gleichermaßen betrifft ist die Regionalpolitik. Dieses Instrument wird im Rahmen der europäischen Integration immer bedeutender. Die Förderpolitik der EG zugunsten strukturschwacher Regionen belegt schon heute über 50 % des EG-Budgets. Die EG kennt also Mechanismen, die unserem Finanzausgleich sehr ähnlich sind. Dazu kommen, sofern die Maastricht-Verträge ratifiziert werden, neue Instrumente einer Vertretung der Regionen im institutionellen Rahmen.

Die schweizerischen Grenzkantone haben sich teilweise ebenfalls für grenzüberschreitende Regionalkooperation ausgesprochen. Dabei scheint es dem Bundesrat im Interesse der Wahrung des innerern Gleichgewichts des Landes angezeigt, an der Einheitlichkeit der Integrationspolitik festzuhalten, ohne jedoch die Wünsche der Grenzkantone zu vernachlässigen oder die Grenz- respektive Binnenkantone zu benachteiligen. Den Kantonen ist es zudem unbenommen, innerhalb der Schranken von Art. 9 und 10 BV regionale Abkommen einzugehen. Die Frage des Handlungsspielraumes der Kantone und die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit müssen auf jeden Fall weiter geprüft werden.



Nur so kann gewährleistet werden, dass wir unseren Föderalismus und unsere Gemeindeautonomie, auf die wir zurecht stolz sind, als lebendige Elemente bewahren können und dass wir uns auf die europäische Entwicklung einstellen und uns - nicht zuletzt - engagieren können.

### Vertiefung der Zusammenarbeit Bund - Kantone

(Diese Thematik wird von BR Koller intensiv behandelt)

Die Zusammenarbeit Bund-Kantone hat sich während der EWR-Verhandlungen auf allen Ebenen verstärkt und bewährt. Nach der Ablehnung des EWR vom 6. Dezember ist es der feste Wille des Bundesrates, die etablierte Zusammenarbeit zwischen dem Bundesrat und den kantonalen Regierungen im Geist des im Bundesbeschluss über den EWR enthaltenen Art. 21 der Uebergangsbestimmungen BV weiterzuführen. Das Kontaktgremium bildet den geeigneten Rahmen für diesen Dialog. Wir gehen ferner davon aus, dass die Eurodelegierten, denen auf dem Gebiet der Sicherstellung der Eurokompatibilität der kantonalen Gesetzgebung eine wichtige Rolle zukommt, auch in Zukunft unersetzliche Ansprechpartner sein werden.

Zudem überlegen sich die Kantone, eine "Konferenz der Kantone" ins Leben zu rufen. Dieses Instrument würde vor allem die horizontale Koordination der Kantone untereinander regeln und der Bundesrat wäre in der einen oder anderen Form an diesem neuen föderalistischen Instrument beteiligt.

Der Bundesrat steht dem Ausbau der bestehenden und der allfälligen Einführung neuer Instrumente grundsätzlich positiv gegenüber und erachtet die Freiheit der Kantone, sich entsprechend zu organisieren als selbstverständlich. Dabei sollte eine gute, praxisorientierte Form für gegenseitige Gespräche massgebend für die institutionelle Ausgestaltung sein. In jedem Falle wird uns eine interne Abstimmung und ein Ausbau unserer föderalistischen Instrumente auch auf internationaler Ebene handlungsfähiger machen. Und diese Entwicklung ist zu begrüssen.

### Zusammenfassung

Nach dem EWR-Nein der Schweiz will der Bundesrat die integrationspolitischen Interessen der Schweiz in optimaler Weise wahren und allfällige Nachteile einer schweizerischen Nichtteilnahme am EWR mildern. Dabei bleiben alle Optionen offen. Gestützt auf die bestehenden vertraglichen Beziehungen stehen gegenwärtig die bilateralen Verhandlungen mit der EG im Vordergrund. Dabei handelt es sich jedoch um eine zeitliche Prioritätenordnung. Grundsätzlich erachtet der Bundesrat einen Alleingang der Schweiz nicht als integrationspolitische Option.

Die zukünftige Ausgestaltung der schweizerischen Integrationspolitik wird durch eine aktive Aussenpolitik geprägt sein. Dabei ist für den Bundesrat wichtig, dass die internationalen und



innerschweizerischen Bedingungen berücksichtigt werden. Auf Bundesebene sollen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert und die Uebereinstimmung der schweizerischen mit der europäischen Rechtsentwicklung unserer Nachbarn angestrebt werden.

Die weitere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen soll die positiven Erfahrungen aus der Zeit der EWR-Verhandlungen vertiefen. Dabei können bestehende Instrumente wie das Kontaktgremium mit neuen Mechanismen der europapolitischen Koordination ergänzt werden. Ziel des Bundesrates ist es, den Geist der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Konsultation nicht zuletzt mit Blick auf eine erhöhte Handlungsfähigkeit auf der internationalen Ebene zu fördern.