

Thomas Cottier
Rachel Liechti

**Die Beziehungen der Schweiz zur
Europäischen Union:**
Eine kurze Geschichte differenzieller
und schrittweiser Integration

Thomas Cottier
Alexandra Dengg

**Der Beitrag des freien Handels
zum Weltfrieden**

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Neben einem einjährigen, praxisbezogenen und interdisziplinären Nachdiplomstudium zum *Master of Advanced European Studies* und dem Vertiefungsstudium *Major in Conflict and Development* werden spezielle Weiterbildungskurse angeboten. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.

ISBN-13: 978-3-905751-07-9

ISBN-10: 3-905751-07-0

Prof. Thomas Cottier, Ordinarius am Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht und Direktor des World Trade Institute, Universität Bern.

lic. iur. Rachel Liechti, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht der Universität Bern.

Dr. iur. Alexandra Dengg, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht der Universität Bern.

Inhaltsverzeichnis

Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union:

Eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration

Prof. Dr. Thomas Cottier, lic. iur. Rachel Liechti

I.	Einleitung	5
II.	Die Etappen der schweizerischen Europapolitik	6
	A. Die Nachkriegszeit	6
	B. Das Freihandelsabkommen 1972 und die Politik der Europakompatibilität	7
	C. Die Bilateralen I von 1999	10
	D. „Ja zu Europa!“	12
	E. Die Bilateralen II von 2004	13
	F. Auswirkungen der Osterweiterung	16
	G. Der Weitere Weg	17
III.	Die Vorteile der Sektoriellen Verträge	18
IV.	Die Defizite und Grenzen sektorieller Verträge	19
	A. Wirtschaftliche Aspekte	19
	B. Staatsrechtliche Aspekte	24
	C. Praktische Aspekte	28
V.	Implikationen der differenziellen Integration: Die EU Mitgliedsstaaten	30
VI.	Schlussfolgerungen	32
	Endnoten	34

Der Beitrag des freien Handels zum Weltfrieden 41

Prof. Dr. Thomas Cottier, Dr. iur. Alexandra Dengg

I.	Einleitung	41
II.	Der freie Handel	42
III.	Geschichtlicher Rückblick	46
	A. Merkantilismus	46
	B. Aufstieg und Fall des Freihandels im 19. Jahrhundert	47
	C. Reparation und Schutzzollpolitik nach dem Ersten Weltkrieg	48
	D. Der Paradigmenwechsel: Hinwendung zu Kooperation und freiem Handel nach dem Zweiten Weltkrieg	49
IV.	Der Beitrag der WTO	51
	A. Industriestaaten	51
	B. Entwicklungsländer	51
	C. Perspektiven	53
V.	Der Beitrag der Europäischen Integration	54
	A. Die beiden Ansätze der Friedenssicherung	54
	B. Die Friedensfunktion der Europäischen Gründungsverträge	57
	C. Die Friedensleistung der Europäischen Integration	59
VI.	Der Beitrag der Schweiz	60
	A. Freihandel und Protektion	60
	B. Institutionelle Defizite	62
	C. Fehlende Weitsicht	63
VII.	Der EU-Beitritt der Schweiz als Teil der Friedenspolitik	65
	Endnoten	67

Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union

Eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration

Prof. Dr. Thomas Cottier / lic. iur. Rachel Liechti

I. Einleitung*

Differenzielle Integration, wie sie der EUV und EGV unter den Mitgliedstaaten formell vorsehen, ist bis dahin ohne Einfluss geblieben. Der Idee eines Kerneuropas, der Idee der variablen Geometrie werden selbst nach der Osterweiterung Skepsis und Ablehnung entgegengebracht. Die Mitgliedstaaten befürchten, in äussere Kreise abgeschoben zu werden, Einfluss zu verlieren und ihre Interessen nicht mehr optimal vertreten zu können. Differenzielle Integration ist allenfalls solange möglich, als man sich in Phasen der zwischenstaatlichen Kooperation befindet. Wird ein Gegenstand in den ersten Pfeiler überführt, so nimmt diese Bereitschaft aus den genannten Gründen ab. Die EU kann sich, so scheint es, im Binnenverhältnis des Integrationsrechts nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner bewegen.

Im Lichte dieses Befundes ist die Feststellung interessant, dass variable Geometrie vor allem im Aussenverhältnis der Gemeinschaft praktiziert wird. Die selektive Ausdehnung und Übernahme des EG-Rechts in vielfältigen und unterschiedlichen Verträgen kontrastiert mit der *Unité de Doctrine*, die im Innern der Gemeinschaft vorherrscht. Die Beziehungen der Schweiz zur Gemeinschaft sind diesbezüglich ein interessantes Beispiel. In ihrer zunehmenden Verdichtung widerspiegeln sie zugleich Möglichkeiten wie Grenzen differenzieller Integration. Ihre Betrachtung ist sowohl aus der Sicht der Schweiz wie

auch aus der Sicht der Gemeinschaft von Interesse. Die Frage stellt sich, wie weit differenzielle Integration gehen kann, wo ihre Vorteile, wo ihre Nachteile liegen. Daraus mögen sich auch Rückschlüsse für Spielräume innerhalb der Union sowie Perspektiven ihrer Entwicklung im Erweiterungsprozess unter wirtschaftlich und auch politisch zunehmend heterogenen Mitgliedstaaten gewinnen lassen. Der Fall der Schweiz zeigt, dass differenzielle Integration Rücksicht zu nehmen weiss auf unterschiedliche wirtschaftliche und staatsrechtliche Rahmenbedingungen. Sie stösst indessen mit fortschreitender Integration auf zunehmend enge Grenzen und ruft nach einer institutionellen Klärung. Inhalte und Formen der Integration lassen sich nicht beliebig trennen, sondern müssen aufeinander abgestimmt werden.

II. Die Etappen der schweizerischen Europapolitik

A. Die Nachkriegszeit

Nach zwei Weltkriegen war das europäische Bedürfnis gross, eine Form der Zusammenarbeit zu finden, welche die friedliche Koexistenz garantierte. Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, die volkswirtschaftlich sehr gelitten hatten und sich auf einen Wiederaufbau konzentrieren mussten, blühte die Schweiz in jenen Jahren wirtschaftlich geradezu auf.¹ Der Schweizer Franken war stabil und da die Infrastruktur ohne Kriegsschäden bestand und Notwendiges gedeckt war, konnte sich die Industrie vermehrt dem Export von Waren und Dienstleistungen zuwenden. Die darniederliegenden und kriegsversehrten Märkte Westeuropas bildeten eine primäre Destination. Vor diesem Hintergrund trat die Schweiz 1948 der OEEC² als Gründungsmitglied bei, auch um zu zeigen, dass die schweizerische Neutralität wirtschaftliche Solidarität mit dem kriegsversehrten Europa nicht ausschloss.³

Dem 1949 gegründeten Europarat, der neben der wirtschaftlich

ausgerichteten OEEC mit Winston Churchill die Grundlagen für eine Art der Vereinigten Staaten von Europa bilden sollte, begegnete die Schweiz hingegen vorerst mit Skepsis. Erst nachdem 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und fünf Jahre später die Europäische Atomgemeinschaft sowie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet und mit supranationalen Kompetenzen ausgestattet wurden, konnte in der Schweiz die Zurückhaltung selbst gegenüber dem die Souveränität kaum beschränkenden Europarat überwunden werden. Die Schweiz trat 1963 bei, wobei es bis zur Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention - dem Herzstück des Europarates - nochmals weitere elf Jahre dauerte. Es herrschte immer noch die Meinung vor, dass eine Integration in die EWG mit den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik unvereinbar gewesen wäre.⁴

Als wirtschaftliche Reaktion auf die Gründung der EWG durch „das Europa der sechs“⁵ errichtete „das Europa der sieben“⁶ 1960 die europäische Freihandelszone EFTA mit dem Ziel, einerseits Wachstum und Wohlstand der Mitgliedstaaten zu fördern und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den westeuropäischen Ländern zu vertiefen, andererseits aber auch ein Gegengewicht zu der EWG und ihren politischen Zielen zu bilden.⁷ Annäherungen an die EWG scheiterten vorerst und nahmen ihren Anfang erst in den siebziger Jahren. Seit 1955 wendete die Schweiz auf provisorischer Basis das GATT an und verfügte ab 1966 über ein vertraglich verbindlich geregeltes Verhältnis mit der EG auf der Grundlage der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung.

B. Das Freihandelsabkommen 1972 und die Politik der Europakompatibilität

Grundlage für die Geschichte einer „punktuell-pragmatischen“⁸ Beziehung zwischen der Schweiz und der EU bildet das Freihandelsabkommen⁹ zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft¹⁰, welches am 3. Dezember 1972 mit 72,5 % Ja-Stimmen angenommen wurde.¹¹ Anlässlich der Erweiterung der EWG, und der

Abkehr Grossbritanniens von der EFTA, wurde es vordringlich, durch die Ausweitung des Warenverkehrs die harmonische Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft zu fördern und durch die harmonische Entwicklung des Handels zum Aufbau Europas beizutragen.¹² Das Abkommen verbietet den Vertragsparteien Zölle, mengenmässige Beschränkungen sowie Massnahmen gleicher Wirkung für die vom Abkommen abgedeckten (Industrie-)Produkte. Sowohl dieser punktuell-pragmatische Anfang, wie auch die über 130 weiteren bilateralen Sonderabkommen, welche die Schweiz im Rahmen des FHA abschloss,¹³ erfolgten im Rahmen der GATT-rechtlichen Spielräume. So waren praktische Handlungsspielräume vorhanden, und das innere Gleichgewicht zwischen Innenpolitik und Aussenpolitik der Schweiz konnte weitgehend gewahrt werden.¹⁴ Über die kommenden Jahre entwickelte sich die Schweiz absolut gesehen nach den USA zum zweitgrössten Handelspartner der EG, mit einem überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Binnenmarktanteil von rund 4 % bei einem Bevölkerungsanteil von 1,8 %¹⁵ der damaligen 15er Gemeinschaft. Die EU wurde mit Abstand der grösste Abnehmer von Schweizer Produkten: Seit Jahren entwickelten sich die Beziehungen auf stabile Weise. Das gilt bis heute. Im Jahre 2005 gingen 62,9 % aller Schweizer Exporte in die EU, während umgekehrt im selben Jahr 82,3 % ihrer Importe aus der EU stammten.¹⁶ Schweizerische Unternehmungen tätigen über 40 % ihrer Direktinvestitionen in die EU.¹⁷

Die seitens der EWG-Mitgliedstaaten zuvorkommende und im gegenseitigen Interesse stehende Lösung trug dazu bei, dass in der Schweiz eine ernsthafte Europadiskussion gar nicht erst entstanden war, als mit der 1986 eingeführten Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) ein „bemerkenswerter Entwicklungsschub“¹⁸ im westeuropäischen Integrationsprozess einsetzte, der vorerst zum Ausbau des Binnenmarktes und schliesslich zur Gründung der Europäischen Union führte.

Erst nachdem sämtliche Kantone und 75,7 % der Wählerinnen und Wähler der Schweiz 1986 den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen abgelehnt hatten,¹⁹ begann langsam ein Denkprozess in der Europafrage. Obgleich gut gerüstet, sah sich die

Schweiz als Mitglied der EFTA veranlasst, den multilateralen Annäherungsprozess im Rahmen eines europäischen Wirtschaftsraumes aktiv zu unterstützen. Dieser Prozess führte im Inneren in den folgenden Jahren zu einer Politik der Europakompatibilität oder des so genannten autonomen und systematischen Nachvollzugs.²⁰ Auch ohne vertragliche Verpflichtung begann die Schweiz, wenn immer möglich, in aussenhandelsrelevanten Bereichen gemeinschaftliche Regelungen unilateral zu übernehmen, um möglichst Nachteile und Handelshemmnisse zu vermeiden und günstige Voraussetzungen für den Werkplatz Schweiz zu schaffen. Gleichzeitig wurden ab 1988 neue Vorschriften regelmässig auf ihre Vereinbarkeit mit dem „*acquis communautaire*“ geprüft und in den Gesetzesvorlagen ausgewiesen.²¹

Im August 1988 veröffentlichte der Bundesrat seinen ersten „Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess“.²² Der Bundesrat erblickte damals in seinem Bericht als wirkliche Alternative zur bisherigen Integrationspolitik nur den EG-Beitritt und schloss somit einen solchen nicht mehr kategorisch aus:

„Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Glaubwürdigkeit der traditionellen schweizerischen Neutralitätspolitik, die wir autonom und nach freiem Ermessen führen, durch die Übernahme der politischen Zielsetzungen der EG, *so wie sie sich heute präsentieren*, in Frage gestellt werden könnte. Gleichzeitig geht er davon aus, dass eine politisch stabile und neutrale Schweiz mit einer glaubwürdigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht nur im schweizerischen, sondern in einem übergeordneten gesamteuropäischen Interesse liegt, weil sie mit ihrer Kontinuität einen wichtigen Beitrag zur Entspannung und Stabilität in Europa leistet. *Unter diesen Voraussetzungen* kann ein EG-Beitritt nach heutigem Ermessen nicht das Ziel der schweizerischen Integrationspolitik sein.“²³ „Die raschen Entwicklungen im europäischen Integrationsprozess machen es unerlässlich, die *schweizerische Position in Europa laufend neu und vorurteilslos zu überdenken*.“²⁴

Auf dieser Grundlage beteiligte sich die Schweiz - im Gegensatz zu den andern EFTA-Staaten - ohne eigentliche wirtschaftliche Notwendigkeit an den EWR-Verhandlungen (1989 - 1992). Nachdem die von der EG und anderen EFTA-Staaten lancierten Verhandlungen

zum EWR-Abkommen keine eigentlichen Mitentscheidungsrechte für die EFTA/EWR-Staaten vorsahen und der *acquis communautaire* in den vom Vertrag erfassten Bereichen als massgeblichen Inhalt übernommen wurde, entsprach der EWR-Vertrag den Interessen der Schweiz nur noch teilweise und war heftig umstritten.²⁵

Um verschiedene Optionen offen zu halten, legte der Bundesrat am 18. Mai 1992 seinen Bericht über den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft²⁶ vor. Im Bericht wird - nach Prüfung verschiedener Alternativen - der Beitritt klar als Ziel der Integrationspolitik deklariert und der EWR - seiner Ratio entsprechend - als Etappe auf dem Weg dorthin betrachtet. Am 26. Mai 1992 unterzeichnete der Bundesrat in der Folge ein Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur EG. Dieses Gesuch entsprach im Wesentlichen der Philosophie des EWR-Vertrages als *Antichambre* für die EFTA-Staaten, wie sie von Jacques Delors damals konzipiert wurde. Es nahm auch die zunehmende Kritik an den institutionellen Schwächen des EWR-Vertrages auf, in der Hoffnung, auf diese Art und Weise diesen Einwänden den Wind aus den Segeln nehmen zu können. Die Verbindung mit der Beitrittsfrage trug indessen wesentlich zur Ablehnung des Vertrages durch Volk und Stände bei. Das umfassende Vertragswerk wurde am 6. Dezember 1992 von 50,3 % der Stimmenden, 14 Kantonen und 4 Halbkantonen abgelehnt.²⁷ Das Ergebnis konnte angesichts einer über Jahre ausgebliebenen Europadebatte und entsprechend fehlender Vorbereitung der Bevölkerung nicht erstaunen.²⁸ Am Resultat vermochte auch eine in letzter Minute einsetzende Kampagne der Wirtschaft nichts zu ändern.

Die Ablehnung des EWR-Vertrages führte zu einer Stärkung nationalkonservativer Parteien, die es verstanden, sich mit der Europafrage Stimmen zu verschaffen und ihren Wähleranteil zu erhöhen. Sie bestimmten im Wesentlichen die europapolitische Agenda für die nächste Dekade, die zum so genannten bilateralen Weg führte.

C. Die Bilateralen I von 1999

Das Nein zum EWR-Abkommen war politisch massgebend für die Rahmenbedingungen, die der Bundesrat für die folgende Entwick-

lung zwischen der Schweiz und der EG festlegte. In den kommenden Verhandlungen sollten – im Gegensatz zum EWR-Abkommen – nicht fortlaufend EG-Recht auf die Schweiz ausgedehnt und keine supranationalen Institutionen zur gemeinsamen Überwachung und Fortentwicklung des Vertragsrechts geschaffen werden.²⁹ Vorbild blieb das statische FHA von 1972. Mit diesen Zielen vor Augen beschloss der Bundesrat, die Kooperation mit der EU vorerst auf dem Weg sektorieller bilateraler Abkommen auszubauen.³⁰ Schon im Januar 1993 unterbreitete die Regierung dem Rat der EU das Begehren, mit der Schweiz bilaterale sektorielle Verhandlungen aufzunehmen.

Ende 1993 - fast neun Monate nach dem Verhandlungsbegehren - erklärte sich der EU-Rat schliesslich einverstanden, in sieben Bereichen Verhandlungen mit der Schweiz aufzunehmen, namentlich in den Bereichen: Forschung, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, Landwirtschaft, Luftverkehr, Landverkehr und Personenverkehr.³¹ Letzterer wurde auf Drängen der EG in die Verhandlungen aufgenommen und entwickelte sich zum Kernstück des Pakets.

Die Verhandlungen zu den Bilateralen I waren zäh, und die Annahme der Alpeninitiative am 20. Februar 1994 stellte die Bereitschaft der ohnehin schon misstrauischen EU auf eine harte Probe. Es entstand der Eindruck, dass die Schweiz den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und die freie Wahl der Verkehrsmittel im Bereiche des Landverkehrs in Frage stellte.³² Dies führte auf beiden Seiten zu einer Denkpause, die bis Ende 1994 dauerte. Am 21. Juni 1999 wurden die Verträge schliesslich unterzeichnet und am 21. Mai 2000 einer intensiven Referendumskampagne angenommen.³³ Die Verträge weisen teilweise unterschiedliche Strukturen auf, sind aber gesamthaft stark durch die Übernahme oder doch Anlehnung an das EG-Recht geprägt, selbst wo formell vom Grundsatz der Äquivalenz ausgegangen wird.³⁴

Das ausgehandelte Forschungsabkommen ist ein typisches *Kooperationsabkommen*, welches den Forschungsstellen der Schweiz erlaubt, gegen Bezahlung an Projekten und Programmen des 5. Forschungsprogramms der EU mitzumachen. Die Kooperationspartner der EU sind jedoch vom Entscheid über Inhalt und Finanzrahmen der

Projekte und Programme ausgeschlossen.³⁵

Die fünf Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, über Personen- und Landverkehr, über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen sind eigentliche *Liberalisierungsabkommen*, mit dem Freihandelsabkommen von 1972 vergleichbar, und beruhen auf der Äquivalenz der massgeblichen Rechtsvorschriften in der Schweiz und in der EU.³⁶

Das Luftverkehrsabkommen hingegen ist ein *partieller Integrationsvertrag*, der einheitliche Behörden für die Rechtsanwendung und Rechtsentwicklung vorsieht. Im Unterschied zu den anderen Abkommen wird bei diesem das bestehende relevante EG-Recht auf die Schweiz einschliesslich der Zuständigkeit des EuGH ausgedehnt. Es zeigt deutlich, dass und wo „de-institutionalisierte“ Verträge mit der EG ihre materiellen Grenzen haben.³⁷

Allen Verträgen gemeinsam ist die Schlussklausel über die gegenseitige Abhängigkeit der Verträge, die so genannte „Guillotineklausel“. Diese von der EU geforderte Bestimmung beruht auf ihrer Einschätzung, dass nur die Gesamtheit der Verträge im gegenseitigen Interesse der Schweiz und der EU liegt.³⁸ Der Paketlösung liegt seitens der EG die Überlegung zu Grunde, dass massgeschneiderte Lösungen mit der Schweiz unter gewissen Umständen zwar möglich sind, dass aber Rosinenpickerei im Rahmen von Volksabstimmungen ausgeschlossen werden soll.³⁹

D. Die Volksinitiative „Ja zu Europa!“

Am 4. März 2001 stimmte das Schweizervolk über die Volksinitiative „Ja zu Europa!“ ab. Diese hätte den Bundesrat durch eine Verfassungsänderung verpflichtet, unverzüglich Beitrittsverhandlungen mit der EU aufzunehmen. Sowohl das Parlament⁴⁰ als auch der Bundesrat⁴¹ empfahlen die Ablehnung der Initiative, weil sie der Meinung waren, einerseits seien die politischen Voraussetzungen für einen EU-Beitritt noch nicht erfüllt, andererseits brauche die in der Bundesverfassung verankerte Verteilung der Kompetenzen in der Aussenpolitik keine Änderung. 76,8 % des stimmenden Schweizervolks sowie

sämtliche Kantone folgten dieser Haltung und lehnten die Initiative ab.⁴² Das Thema Beitritt war damals für Jahre vom Tisch.

Im Aussenpolitischen Bericht 2000⁴³ erklärte der Bundesrat anlässlich der Ablehnung der Abstimmung, dass der Beitritt zur EU nach wie vor das längerfristige Ziel seiner Europapolitik sei. Für die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen seien jedoch drei Bedingungen zu erfüllen: Erstens müssten Erfahrungen mit der Umsetzung der Bilateralen vorliegen, zweitens gälte es die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die zentralen Bereiche des schweizerischen Staatswesens zu prüfen, drittens und schliesslich müsste eine breite innenpolitische Unterstützung der bundesrätlichen Integrationspolitik vorhanden sein.⁴⁴

E. Die Bilateralen II von 2004

Die Bilateralen II⁴⁵ bilden die Fortsetzung der Bilateralen I und haben ebenso zum Ziel, anstehende Probleme in den Beziehungen der Schweiz zur EU punktuell-pragmatisch zu regeln. Schon in den Schlussakten zu den Bilateralen I hatte die Schweiz einseitig erklärt, sie wolle die Zusammenarbeit im Bereich Migrations- und Asylpolitik intensivieren, und beide Vertragsparteien hatten erklärt, weitere Verhandlungen über die so genannten „leftovers“ führen zu wollen.⁴⁶

Die EU blieb trotz dieser Absichtserklärung skeptisch gegenüber neuen Verhandlungen mit der Schweiz, hatte aber ihrerseits zwei gewichtige Anliegen: Einmal hoffte sie auf die Mitwirkung der Schweiz an einem europaweiten System zur Sicherstellung der Besteuerung von Zinserträgen. Zum anderen strebte die Kommission auch eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung im Bereich der indirekten Steuern an. So liess sich der Rat auf dieser Grundlage auf einen neuen Zyklus von Verhandlungen ein.

Die Schweiz stellte ihrerseits drei Bedingungen für die Aufnahme von Verhandlungen:⁴⁷

1. Verhandlungen müssen auch in den für die Schweiz wichtigen Bereichen, namentlich Schengen/Dublin sowie die sieben „Überbleibsel“ aus den Bilateralen I, geführt werden und können nicht

auf die Zinsbesteuerung und die Betrugsbekämpfung beschränkt bleiben.

2. Die Verhandlungen sollen in allen Dossiers parallel geführt und abgeschlossen werden, um ein ausgewogenes Gesamtergebnis zu garantieren, welches auch die schweizerischen Interessen berücksichtigt. Das soll aber nicht heissen, dass sie rechtlich miteinander verknüpft sind wie die Bilateralen I mit ihrer „Guillotineklausel“.
3. Die Interessen des Schweizer Finanzplatzes, besonders das Bankgeheimnis, sollen gewahrt werden.

Nach einigen Treffen und Notenwechsellern verabschiedete der Allgemeine Rat am 17. Juni 2002 die letzten Verhandlungsmandate und gab somit grünes Licht für die Aufnahme der Verhandlungen in allen Bereichen.

Während den Verhandlungen war die Schweiz stets um ein ausgewogenes Gesamtergebnis bemüht, welches nebst der Erledigung der „leftovers“ in erster Linie zu einer verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz, Visa und Asyl führen sollte. Ihre Hauptanliegen umfassten:

- Die Teilnahme an der Schengener und Dubliner Zusammenarbeit zur Stärkung der inneren Sicherheit und Senkung der Kosten im Asylwesen sowie die gleichzeitige Sicherstellung der Möglichkeit, über die Übernahme zukünftiger Rechtsakte autonom und souverän zu entscheiden. Eine volle Integration in das System wurde nicht beabsichtigt.
- Die Revision des Protokolls 2 zum Freihandelsabkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, welche es der Schweiz ermöglicht, in einem breiten Bereich Nahrungsmittel zollfrei in die EU zu exportieren.
- Beteiligung der Schweiz an den Gemeinschaftsprogrammen in den Bereichen Bildung, Jugend, Medien, Statistik und Umwelt.
- Abkommen über die Pensionen, wonach die Schweiz darauf ver-

zichtet, Pensionen von ehemaligen Beamten der EU-Institutionen, welche schon in der EU der Quellensteuer unterliegen nochmals zu besteuern.

Die Interessen der EU konzentrierten sich vorwiegend auf die zwei Vorlagen dank denen die Verhandlungen überhaupt aufgenommen wurden, nämlich:

- Das Zinsbesteuerungsabkommen zur Einbindung der Teilnahme der Schweiz am EU-System der grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung.
- Das Abkommen über die Betrugsbekämpfung, nach dem die Amts- und Rechtshilfe zwischen der Schweiz und der EU in Bezug auf Delikte im Bereich der indirekten Steuern griffiger ausgestaltet und der Informationsaustausch zwischen den Behörden intensiviert werden.

Im März 2003 vereinbarten die Verhandlungspartner, die Verhandlungen über die Dienstleistungen auf Grund vieler offener Fragen zu sistieren und zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzunehmen. Am 19. Mai 2004 erfolgten in den anderen Verhandlungsbereichen noch die letzten Einigungen zwischen der Schweiz und der EU. Ende Juni wurden die neun Abkommen paraphiert und am 26. Oktober 2004 in Luxemburg unterzeichnet.⁴⁸

Im Unterschied zu den Bilateralen I handelt es sich nicht mehr um Abkommen, die ausschliesslich wirtschaftlich motivierten Interessen gerecht werden, sondern um ein Vertragswerk, das sich auf wichtige, innenpolitisch sensible, Bereiche ausdehnt, so auf die Sicherheitspolitik, Fragen der Zuwanderung, der Umwelt, der Kultur und der Bildung - ganz neue Bereiche für eine bilaterale Kooperation und somit eine Verdeutlichung des dynamischen Prozesses einer differenziellen Integration in die EU.

Sieben der Abkommen wurden dem fakultativen Referendum unterstellt - einzig beim Assoziierungsabkommen zu Schengen/Dublin kam ein solches zustande. Die Schweizerische Volkspartei

SVP und die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz AUNS hatten schon am 10. Dezember 2004 beschlossen, das Referendum zu ergreifen. Sie erhielten in der Folge noch Unterstützung seitens der rechtskonservativen Lega dei Ticinesi.⁴⁹ Wie vom Bundesrat und Parlament empfohlen, hiessen 54,6 % des stimmenden Schweizervolks am 5. Juni 2005 bei einer Stimmbeteiligung von 56,6 % die Assoziierung gut.⁵⁰ Das Abkommen wurde am 20. März 2006 von der Schweiz ratifiziert.⁵¹

F. Auswirkungen der Osterweiterung

Das Freihandelsabkommen von 1972 sowie sechs der Abkommen der Bilateralen I wurden am 1. Mai 2004 mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten zur EU automatisch auf diese ausgedehnt (Acquis communautaire). Einzig beim Abkommen über die Personenfreizügigkeit⁵² waren Vertragsanpassungen nötig, welche die Schweiz mit der EU aushandelte. Der Schweiz war vor allem an eine separate Übergangsregelung gelegen, die ihr eine kontrollierte Öffnung auch gegenüber den Arbeitsmärkten der neuen Mitgliedstaaten garantiert. Entgegen der ursprünglichen Forderung der EU konnte die Schweiz eine Übergangsfrist bis April 2011 aushandeln, während der sie noch arbeitsrechtliche Beschränkungen weiterführen darf. Als kleine Gegenleistung gewährt sie jährlich zunehmende Kontingente für Kurzaufenthalter und Jahresaufenthalter aus den neuen Mitgliedstaaten.⁵³

Das Zusatzprotokoll zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit sowie die neuen flankierenden Massnahmen zum Schutz der schweizerischen Arbeitnehmer vor Lohn- und Sozialdumping wurden am 25. September 2005 in einem fakultativen Referendum vom Schweizer Volk mit einem Ja-Anteil von 56 % angenommen⁵⁴ und traten am 1. April 2006 in Kraft.⁵⁵

Schliesslich hat sich die Schweiz im Rahmen der Bilateralen II zur Leistung von 1 Mia SF an Kohäsionszahlungen über eine Laufzeit von fünf Jahren zugunsten der zehn neuen Mitgliedstaaten verpflichtet. Der Bundesrat regelte die allgemeinen Modalitäten des Engagements in einem völkerrechtlich unverbindlichen „memorandum of

understanding“⁵⁶ mit der EU und, betonte, dass der Bundesrat die einzelnen Projekte und Programme mit den einzelnen Partnerstaaten selber wählt und vertraglich regelt. Nachdem Rechtsparteien das Referendum gegen das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (BG Ost),⁵⁷ welches rechtliche Grundlage der Köhasionsmilliarde bildet, ergriffen hatten, wurde dieses an der Volksabstimmung vom 26. November 2006⁵⁸ zu unserer grossen Erleichterung angenommen.

G. Der weitere Weg

Am 26. Oktober 2005 ging der Bundesrat in Klausur, um eine europapolitische Standortbestimmung vorzunehmen⁵⁹ und verabschiedete im Juni den Europabericht 2006.⁶⁰ Dieser bildet eine gründliche Analyse der verschiedenen europapolitischen Instrumente und Optionen zur Wahrung materieller und ideeller Landesinteressen - über eine Zollunion, einen Ansatz vom Typus EWR bis hin zu Formen einer differenzierten Integration oder dem vollständigen EU-Beitritt. Der Beitritt zur EU bildet für den Bundesrat in seiner heutigen Zusammensetzung indessen kein strategisches Ziel mehr, sondern lediglich *eine* längerfristige Option. Dieser bekräftigt den bilateralen Weg als erfolgreiche Interessenpolitik der Schweiz, wird aber das seit 1992 eingefrorene Beitritts-gesuch trotz Motionen der nationalkonservativen SVP⁶¹ nicht zurückziehen. In welche Form eine weitere Kooperation gekleidet wird, wird sich weisen.

Europapolitische Priorität haben gemäss Bundesrat die Umsetzung und Weiterführung der bilateralen Verträge mit Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien sowie den Schutz von geografischen Herkunftsbezeichnungen für weitere landwirtschaftliche Erzeugnisse. Gleichzeitig werden weitere Interessensbereiche⁶² zwischen der Schweiz und der EU andiskutiert. So etwa die Öffnung des Elektrizitätsmarktes in der ganzen EU, die Teilnahme am Satellitennavigationssystem Galileo, ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich, die einseitige Einführung des Cassis de Dijon Prinzips in der Schweiz. Im Moment besonders heikel sind die Diskussionen um die kantonale Unternehmungsbesteuerung.

Während die Europäische Kommission vorbringt, dass gewisse Modalitäten der Besteuerung von Holdinggesellschaften öffentliche Beihilfen darstellen, die gegen Artikel 23 des FHA von 1972 verstossen, hegt die Schweiz ernsthafte Zweifel bezüglich der Anwendbarkeit des Freihandelsabkommens auf die betreffenden steuerlichen Regelungen und hat die Kommission deshalb aufgefordert ihren Standpunkt zu präzisieren.⁶³

III. Die Vorteile der sektoriellen Verträge

In den Verhandlungen zu den bilateralen Verträgen und ihren Annahmen durch das Schweizervolk, ist es der Schweiz gelungen, auf punktuell-pragmatische Art, ihre Interessen in verschiedener Hinsicht zu wahren. Aufbauend auf einem seit Jahren errichteten bilateralen Netzwerk konnten anstehende Probleme induktiv und fortlaufend gelöst werden. Die Schweiz hat diese Vorteile alle erreichen können, ohne formell ihre direkte Demokratie, Unabhängigkeit, Souveränität, ihre föderalen Strukturen und die Neutralität aufzugeben. Anders als bei eigentlichen Quantensprüngen, wie sie mit einem Vollbeitritt oder dem Beitritt zum EWR verbunden wären, konnten die Risiken eines Scheiterns der Vorlagen wesentlich eingeschränkt werden. Die Schweiz konnte sich entsprechend ihrer Tradition schrittweiser und im Volk abgestützter Entwicklung am europäischen Integrationsprozess beteiligen und Defizite im Verhältnis zur inneren Entwicklung der EU abzubauen. Mit den Bilateralen ist es nach Auffassung der Regierung gelungen, „die politisch und wirtschaftspolitisch bedenkliche institutionelle Isolation“ der Schweiz zumindest auf einer stabilen Grundlage zu reduzieren und die integrationspolitische Lage zu verbessern.⁶⁴

Auch wenn die Schweiz keinen gleichberechtigten Beitritt zum EU-Binnenmarkt hat, sind die Beziehungen der Schweiz zur EU sehr eng. Auf die wirtschaftliche Verflechtung wurde bereits hingewiesen. Die heutige Rechtslage kommt dem Integrationsstand des 1992 gesamthaft noch verworfenen EWR-Vertrages nahe, auch wenn keine Deckungsgleichheit besteht. Wesentliche Teilbereiche der vier

Grundfreiheiten im grenzüberschreitenden Verkehr sowie flankierende Massnahmen sind von den bilateralen Verträgen abgedeckt.⁶⁵ Arbeitsmärkte werden schrittweise geöffnet und Weiterbildungsmöglichkeiten verbessert. Bei den Luftverkehrsgesellschaften hat sich die Wettbewerbssituation radikal verbessert und Handelshemmnisse im Agrarhandel sind abgebaut worden.⁶⁶ Im Bereich der Landwirtschaft geht die Rechtslage über deren Ausschluss aus dem EWR-Vertrag hinaus. Der Bilateralismus hat damit auch in sensiblen Bereichen Liberalisierungen und notwendige Strukturanpassungen eingeleitet. Mit der Öffnung der Strassen- und Eisenbahnverkehrsmärkte konnten Grundlagen für eine umweltgerechte, koordinierte europäische Verkehrspolitik geschaffen werden.⁶⁷ Gleichzeitig erlaubt es dieser Weg, Vorteile eigenständiger Regelungen in essentiellen Teilbereichen zu wahren und EG-Recht dort weder autonom noch in Verhandlungen zu übernehmen, wo dieses für die Entwicklung und Interessen des Landes als mehrheitlich nicht vorteilhaft beurteilt wird. Die differenzielle Integration erlaubt es der Schweiz namentlich, ihre eigene Währungspolitik zu verfolgen und weiterhin von einem generellen und im Vergleich zur EU tieferen Zinsniveau des Schweizer Frankens zu profitieren (wobei die Vorteile durch Wechselkursschwankungen fast wettgemacht werden).⁶⁸ Schliesslich sind die fiskalischen Kosten geringer als für Vollmitglieder. Die Schweiz leistet im Rahmen der bilateralen Verträge keine allgemeinen à fonds perdu Beiträge an das EU-Budget. Sie kontrolliert weiterhin den Einsatz der für die neuen Mitgliedstaaten vorgesehenen Mittel von insgesamt einer Milliarde Schweizer Franken.⁶⁹

IV. Die Defizite und Grenzen sektorieller Verträge

A. Wirtschaftliche Aspekte

Die Vorteile des bilateralen Weges und der gute Ausbaustand der bilateralen Beziehungen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass nach wie vor strukturelle Nachteile mit der heutigen Architektur diffe-

renzieller Integration in Kauf genommen werden müssen. So hat sich gezeigt, dass die Liberalisierung des Dienstleistungshandels auf der Basis sektorieller Verhandlungen nicht erreicht werden kann und diese nicht zum Ziel geführt haben.⁷⁰ Die Widerstände summieren sich gegenseitig, und dies in jenem Bereich, wo die Schweiz die stärksten Wachstumschancen aufweist. Preissenkende Parallelimporte bleiben im Patentbereich weiterhin beidseitig ausgeschlossen. Zahlreiche Hemmnisse bestehen weiterhin durch die Handhabung von administrativen Einschränkungen, die innerhalb der Gemeinschaft namentlich durch das bekannte *Cassis-de-Dijon* Prinzip keinen Bestand mehr haben. Ebenso bleibt die Schweiz ausserhalb der engen Zusammenarbeit von Kommission und Mitgliedstaaten im Wettbewerbsrecht. Ein Rechtshilfeabkommen fehlt, was sich negativ auf die Wirksamkeit des Kartellrechts auswirkt. Die Schweiz ist und bleibt aus all diesen Gründen in vielen Bereichen eine Hochpreisinsel. Ohne äusseren Anpassungsdruck, wie ihn Österreich nach dem Beitritt erfahren hat,⁷¹ kann sie ihre Wettbewerbsfähigkeit nur verhältnismässig langsam verbessern. Das hat sich vor allem in Verzögerungen bei der Liberalisierung von Netzinfrastrukturen und den damit möglichen Kostensenkungen ausgewirkt.⁷² Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Schweiz - gerade auch dank der direkten Demokratie - traditionell weniger interventionistisch ist und ihre Wettbewerbsfähigkeit sich weltweit betrachtet in der Spitzengruppe bewegt.⁷³

Ebenso bleiben Hemmnisse und zusätzliche Kosten bestehen, wie sie die gemeinsame Grenze mit sich bringt. Die Definition der Grenze als EG-Aussengrenze führt zu kostensteigernden Marktaufteilungen. Sie führt potenziell zu Verzögerungen in der Grenzabfertigung, was sich somit zum Nachteil der schweizerischen Industrie auswirkt. Gesamthaft gesehen wirken sich diese Nachteile potenziell dahin aus, dass Unternehmungen ihre Tätigkeiten zunehmend in die EU verlegen und so der Werkplatz Schweiz leidet. Das gilt insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmungen, die den Hauptteil der Arbeitsplätze stellen. Sie können sich Vertretungen im Ausland nicht oder nur beschränkt leisten. Interessant ist der Befund, dass die schweizerische Industrie schon heute mehr Personen im Ausland als im Inland beschäftigt und die Differenz zu Lasten der im Inland beschäftigten

Personen zunimmt.⁷⁴ Ausländische Direktinvestitionen in der Schweiz sind stark rückläufig und Schweizer Unternehmungen investieren vermehrt im Ausland. Während die schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland (Kapitalexporte) 2004 33 Mrd. Franken betragen, beliefen sich die ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz (Kapitalimporte) gerade noch auf eine Milliarde Franken - gegenüber 22 Mrd. im Vorjahr.⁷⁵ Inwieweit die differenzielle Integration Ursache dieser Entwicklung ist, lässt sich nur schwer beurteilen. Sicher bildet sie nicht die ausschliessliche Ursache, und die volle Integration führt angesichts der allgemeinen Globalisierung kaum zu einer Umkehr dieser Entwicklung. Gleichwohl dürfte sie die Rahmenbedingungen für KMUs in der Schweiz, die vor allem in Nachbarstaaten aktiv sind, wesentlich verbessern.

Vergleichbare Nachteile der differenziellen Integration sind längerfristig auch in den präferenziellen Drittlandbeziehungen absehbar.⁷⁶ Die EU verfügt heute über ein weit grösseres Netz an bilateralen Verträgen und vermag ihre Interessen wirksamer auf Drittmärkten durchzusetzen. Die verbleibenden EFTA-Staaten versuchen diese Nachteile teils antizipativ auszugleichen und zu vermeiden. Ob dies längerfristig angesichts der weltweit zunehmenden Präferenzabkommen⁷⁷ gelingen wird, ist eine offene Frage. Die EFTA-Staaten verfügen (nach erfolgter Osterweiterung der EU, welche die Kündigung von acht Freihandelsabkommen mit Staaten Mitteleuropas zur Folge hatte) noch über 15 Freihandelsabkommen.⁷⁸ Weitere Verträge sind in Aushandlung mit Ägypten und SACU (Südafrikanische Zollunion),⁷⁹ während Verhandlungen mit Kanada bislang erfolglos verlaufen und namentlich an der Fischereifrage im Verhältnis zu Norwegen und Island gescheitert sind. Die EU hat seit der Osterweiterung ausser mit der Schweiz kaum mehr Freihandelsabkommen. Umgekehrt verfügt sie aber über ein weit gespanntes Netz von präferenziellen Regelungen mit 77 Entwicklungsländern im Rahmen der Cotonu Konvention (früher Lomé Konvention). Zahlreiche weitere Abkommen stehen in Aushandlung, namentlich ein Freihandelsabkommen mit Mercosur (Argentinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay), ein Abkommen über Zusammenarbeit und Freihandel mit dem Gulf Cooperation Council (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabien, Vereinigte Arabische

Emirate)⁸⁰, weitere Abkommen mit Syrien, der Türkei und Albanien sowie so genannte „Economic Partnership Agreements“⁸¹ mit den AKP Staaten: CEDESA, CEMEC, 16 Ländern von COMESA, 15 Ländern von CARIFORUM, 7 Ländern von SADC und 14 pazifischen Staaten.⁸² Die Bemühungen der EFTA-Staaten stehen dem nach, auch wenn vereinzelt wie im Falle von Singapur⁸³ und Südkorea⁸⁴ Vertragsabschlüsse noch vor der EU gelungen sind. Von der quantitativen Betrachtung abgesehen, gilt es zu berücksichtigen, dass die EU aufgrund ihrer Marktgrösse wesentlich mehr Verhandlungsmacht auf die Waagschale legen kann. Seit einiger Zeit versucht die Schweiz, mit den USA ein Freihandelsabkommen auszuhandeln mit dem Ziel eines verbesserten Marktzuganges für Waren und Dienstleistungen. Die angestellten Prognosen im Herbst 2005 waren günstig.⁸⁵ Der Ausgang der Verhandlungen ist ungewiss. Insbesondere im Bereich der technischen Handelshemmnisse sind die gleichen Probleme zu erwarten, die bislang namentlich die gegenseitige Anerkennung im Rahmen eines *Mutual Recognition Agreements* in der Praxis als wenig wirksam erscheinen lassen. Die starke Ausrichtung der Schweiz auf den europäischen Markt dürfte hier dazu führen, dass auch künftig im Wesentlichen nach Massgabe europäischer Standards produziert werden muss. Gesamthaft ist davon auszugehen, dass die in der Schweiz hergestellten Produkte weltweit über einen weniger stark ausgeprägten präferenziellen Zugang als die in der EU fabrizierten Waren und erbrachten Dienstleistungen geniessen dürften. Das ist im Lichte einer heute weltweit zunehmenden Regionalisierung nicht zu unterschätzen. Auch hier dürfte sich die Rechtslage längerfristig dahin auswirken, dass vermehrt Arbeitsplätze in der Schweiz verloren gehen und in den EU-Raum und Drittstaaten ausgelagert werden, um von Präferenzen vermehrt profitieren zu können. Die Stellung der „6. Schweiz“⁸⁶ dürfte sich damit weiter verstärken.

Professor Breuss kommt in seiner vergleichenden Untersuchung zum Ergebnis, dass das Bruttoinlandsprodukt der Schweiz (im Unterschied zum Bruttonationaleinkommen, das Erträge ausländischer Standorte berücksichtigt) in der letzten Dekade weit schwächer gewachsen ist als im Ausland und die Wirtschaft langsamer als in Österreich expandiert. Dessen Wachstumsvorsprung gegenüber der

Schweiz beträgt rund 1 % des Bruttoinlandsprodukts. Neben einem allmählich schwindenden Aufholeffekt von 1/3 Prozentpunkten zeichnen dafür die Beteiligung am EU-Binnenmarkt und der Währungsunion sowie die Osterweiterung um je einen weiteren Drittel Prozentpunkt verantwortlich. Gesamthaft ermittelt er den auf die Mitgliedschaft in der EU zurückzuführenden Wachstumseffekt für Österreich von rund 1/2 Prozentpunkten pro Jahr, der durch die (für Österreich besonders wichtige) Osterweiterung um ein weiteres Viertel zunehmen dürfte. Für die Schweiz kommt der Autor zum Ergebnis, dass sich die positiven Mitnahmeeffekte aus der Entstehung des europäischen Binnenmarktes und die negativen Auswirkungen aus der Nichtteilnahme an der vollen Integration in etwa gegenseitig neutralisiert haben.⁸⁷ Dieser Befund bestätigt den Eindruck, dass die schrittweise und differenzielle Integration für den Werkplatz Schweiz keine optimalen Rahmenbedingungen geschaffen hat und Wachstumschancen mit dieser Politik verspielt worden sind. Sie führt im Ergebnis zu einer weiteren Stärkung der 6. Schweiz und von Auslandsinvestitionen auf Kosten inländischer Arbeitsplätze.

Als mögliche Antwort auf die genannten Nachteile des Bilateralismus wird neben dem Vollbeitritt aus wirtschaftlicher Sicht die Schaffung einer Zollunion mit der EU diskutiert.⁸⁸ Die Zollunion würde wesentliche der vorgenannten Nachteile beseitigen, namentlich durch die Beseitigung von Grenzkontrollen und den Einbezug der Schweiz in das präferenzielle Vertragssystem der EU. Sie würde zu einer vollen Integration der Landwirtschaft in den EU-Markt führen, worin materiell und strukturpolitisch die grösste Herausforderung liegen dürfte. Vor allem aber verstärkt die Zollunion erneut die Defizite in der Mitbestimmung. Im Europabericht 2006 zeigt der Bundesrat als weiteren Nachteil einer Zollunion auf, dass die Schweiz durch die Übernahme des Hauptteils der EU-Politik im Bereich Aussenhandel ihre Fähigkeit verlieren würde, in autonomer Weise Abkommen im Rahmen der WTO und der Präferenzabkommen der EFTA abzuschliessen.⁸⁹ Die Zollunion ist daher –°wie bereits der EWR-Vertrag – vor allem aus staatsrechtlicher Optik problematisch.

B. Staatsrechtliche Aspekte

Die Wahrung der formellen Souveränität der Schweiz durch differenzielle Integration mit Freihandelsabkommen und bilateralen Verträgen hat auch eine gewichtige Kehrseite und ihren Preis. Bei der Gestaltung von EU-Recht und EU-Politiken und bei der dynamischen Fortentwicklung des EU-Rechts hat die Schweiz keinerlei Mitentscheidungsrechte. Sie kann ihren Einfluss informell geltend machen, sie kann angehört werden; bei der Beschlussfassung selbst von Rechtsnormen mit Bedeutung für eingegangene Verträge kann sie indessen originär nicht partizipieren. Die Ablehnung neuen Rechts im Rahmen bestehender Verträge ist zwar möglich, aber mit hohen Kosten verbunden. Im Rahmen des autonomen Nachvollzuges bildet EG-Recht eine wichtige materielle Grundlage der Gesetzgebung, die – im Unterschied zur früheren Rechtsvergleichung – nicht mehr die Wahl zwischen verschiedenen nationalstaatlich geprägten Optionen lässt, sondern eine einzige von den Mitgliedstaaten ausgehandelte Regelung vorträgt. Auch hier ist die Ablehnung im Rahmen des Alleinganges möglich. Auch hier kann dies indessen mit Kosten und Nachteilen verbunden sein. Man kann gesamthaft mit Fug die Metapher verwenden, dass die Schweiz diesbezüglich zu einem der EU „zugewandten Ort“ geworden ist.⁹⁰ Die Schweiz drückt sich politisch und institutionell an den Rand des europäischen Integrationsprozesses, wo sie ihn kaum beeinflussen kann, obwohl er sich stark auf sie auswirkt.⁹¹ Der nach wie vor mögliche Alleingang in einzelnen und sensiblen Bereichen, wie zum Beispiel dem Schutz des Bankgeheimnisses oder eines nur geringeren Konsumentenschutzes, vermag diesen Befund im Grundsatz nicht zu erschüttern. Angesichts des zunehmenden Einflusses des EG-Rechts durch vertragliche Bindungen, aber auch die einseitige Anpassung zwecks Vermeidung von wirtschaftlichen Nachteilen, zeigt sich im Ergebnis ein Defizit in Bezug auf die eigentliche demokratische Legitimation wichtiger Teile der eigenen Rechtsordnung. Die Politik der Europakompatibilität stützt sich notwendigerweise auf bereits ausgearbeitete Lösungen. Sie verhindert zusehends die vertiefte Auseinandersetzungen und eigene schweizerische Kreativität. Unabhängigkeit und Souveränität erweisen sich zunehmend als ein

formales Konzept, dem eine partielle Fremdbestimmung eigen ist.⁹² Nebst den Mitentscheidungsrechten fehlen im Rahmen der bilateralen Verträge auch Institutionen und angemessene Entscheidemechanismen, welche für eine dynamische Fortentwicklung der Verträge entscheidend wäre.⁹³ Vorerst fehlen gemeinsame Rechtsprechungsorgane, welche die Vertragsbestimmungen für beide Seiten einheitlich auslegen. Die sektoriellen Abkommen befassen sich nicht mit der Frage des Rechtsschutzes, so dass diese gänzlich der Autonomie der Vertragsparteien überlassen bleibt.⁹⁴ In der EU kann jedes nationale Gericht im Vorabentscheidungsverfahren den EuGH um verbindliche Auslegung der Vertragsbestimmungen bitten - jedes letztinstanzliche Gericht ist sogar dazu verpflichtet - was eine einheitliche Auslegung des Europarechts sicherstellt. In der Schweiz, wo kantonales Recht und Bundesrecht zur Anwendung kommen, entscheidet - ausser beim Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen - jeweils das dezentral zuständige Gericht, ohne die Möglichkeit des Vorabentscheidungsverfahrens vor dem EuGH.⁹⁵ Damit sind in der Regel lange Instanzenzüge verbunden, bis das Bundesgericht letztinstanzlich befinden kann. Die Lage dürfte vorerst zu einer uneinheitlichen Anwendung des Rechts in den verschiedenen Kantonen führen. Es wird einige Zeit brauchen, bis das Bundesgericht in allen wichtigen Fragen eine einheitliche Rechtsprechung durchzusetzen vermag. Die ersten Erfahrungen namentlich mit den Freizügigkeitsabkommen können diesbezüglich als positiv beurteilt werden.⁹⁶ Gleichwohl bleiben die Notwendigkeit des vollständigen Instanzenzuges und die Abwesenheit gemeinsamer Vorabentscheidungsverfahren ein Handicap. Es wird sich weisen, ob die Bemühungen zu einem Rahmenvertrag hier zu Verbesserungen führen werden. Es ist derzeit offen, ob darin, als eine Möglichkeit, eine Anlehnung an den EWR-Gerichtshof erfolgen wird und auf diese Weise nach einer Dekade die heute weitem bedauerte Ablehnung des EWR-Vertrages im Jahre 1992 ausgeglichen werden kann.

Defizitär ist angesichts der komplexen Regelungsmaterien sodann die in der EU ansonsten stark ausgebaute Streitbeilegung zwischen Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft. Die Abkommen sehen jeweils für die Verwaltung und ordnungsgemässe Anwendung

lediglich Gemischte Ausschüsse vor, die Empfehlungen abgeben und in den explizit vorgesehenen Fällen auch - einstimmige - Beschlüsse fassen.⁹⁷ Man hat es mit dem Modell traditioneller Handelsverträge bewenden lassen, ungeachtet des integrationspolitischen und oft auch dynamischen Gegenstandes der Abkommen. Die Rechtsentwicklung ist somit stark exekutivlastig. Die Beteiligung des Parlaments bleibt im Prozess der Rechtsentwicklung ein noch ungelöstes Problem.

Geht man der Frage auf den Grund, weshalb sich die Schweiz à *tout prix* am traditionellen Verständnis von Souveränität und Unabhängigkeit festklammert, so dürfte dafür - neben parteipolitischem Kalkül - die Angst vor einem eigentlichen Identitätsverlust bestimmend sein. Die Schweiz ist in vielem ein weltoffenes und europäisches Land. Kultur, Wirtschaft und Wissenschaft pflegen einen regen internationalen Austausch und partizipieren in nicht geringerem Umfang an diesen Lebensbereichen. In den Medien genießt das Geschehen im Ausland eine hohe Aufmerksamkeit. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung ist relativ hoch und ihre Integration ist bislang recht gut gelungen. Als politische Willensnation wird die Schweiz indessen wesentlich durch die direkte Demokratie geprägt. Sie bestimmt ihr Staatsverständnis und ihre Identität auf allen Ebenen des Gemeinwesens. Diese gemeinsame Tradition verbindet auch die Landesteile trotz unterschiedlicher Sprachen. Eine Öffnung hin zur Mitbestimmung und Mitverantwortung im europäischen Gemeinwesen wird mehrheitlich als Verlust dieser Tradition und damit der eigenen Identität verstanden. Dazu kommen allgemeine Globalisierungängste, die neben faktischen Entwicklungen im Bereiche der Kommunikationsmittel durch die zunehmende Verlagerung der Rechtsetzung auf die internationale Ebene, die Abwanderung von Arbeitsplätzen und die Zuwanderung billiger Arbeitskräfte unterschwellig zu Abwehrhaltungen führen.⁹⁸ Dieses Phänomen ist indessen nicht spezifisch für die Schweiz. Es findet sich auch in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Spezifisch ist indessen die gleichzeitige Einsicht, dass die Schweiz auf Grund ihrer starken internationalen wirtschaftlichen Verflechtung auf enge vertragliche Beziehungen mit dem Ausland angewiesen ist und sich eine introvertierte Politik nicht leisten kann. Aus dieser Mischung resultiert eine pragmatische Politik der kleinen

Schritte, die zur differenziellen Integration und der oben geschilderten hybriden Vertragskonstellation geführt hat. Die Spannungslage von Berührungängsten, Abwehrreaktionen und notwendigen engen Beziehungen mit dem Ausland bleibt nicht ohne Einfluss auf das Selbstvertrauen der Schweiz. Sie nagt an den eigentlichen Grundlagen einer tragfähigen Identität und Eigenart der Schweiz.⁹⁹

Dieser Punkt verdient besondere Beachtung. Die Schweiz tritt einerseits selbstbewusst in der Vertretung ihrer Interessen auf. Die Verhandlungen werden klug und geschickt geführt, und die Notwendigkeit des Referendums verlangt nach einer langsamen und soliden Gangart, auf die das Land in seiner politischen Tradition nicht ohne Stolz blickt. Gleichzeitig wagen wir die These, dass die Schweiz an Selbstvertrauen und Selbstsicherheit eingebüsst hat. Das äussert sich immer wieder dort, wo neue Situationen und Probleme mit der EU auftauchen.¹⁰⁰ Der tiefere Grund dieser Verunsicherung liegt darin, dass die Schweiz isoliert ist und spürt, dass sie über Jahre nicht wirklich am institutionellen Beitrag Europas mitgewirkt hat und ihre Tradition der Friedenswahrung, ihre Staatskunst, nicht in den Dienst dieses grossen und so erfolgreichen Werkes der Europäischen Union gestellt hat.¹⁰¹ Darüber wird einst die Geschichte zu befinden haben. Sicher ist indessen schon heute, dass die Schweiz des 20. Jahrhunderts, bei allem Verständnis für die bis 1945 bestehende historische Lage als Republik im Spannungsfeld konfligierender europäischer Mächte, nach dem Zweiten Weltkrieg nicht an ihre kreativen verfassungsrechtlichen Leistungen des 19. Jahrhunderts, nunmehr auf europäischer Ebene, anzuknüpfen verstand. Das Verhältnis zu Europa bleibt ein Verhältnis des Kleinmutes und der reinen wirtschaftlichen Interessenvertretung. Es fehlt weitem der Wille, einen eigentlichen Beitrag am Aufbau einer Union zu leisten und nicht primär nur auf die kurz- und mittelfristigen Interessen zu achten. Es fehlt weitem an einer Vision und Perspektive, an der sich die Zukunft des Landes mit seiner heute weitgehend verwaltenden Politik orientieren könnte. Daraus kann Grösseres und Bleibendes nicht entstehen. Es fehlt ein Entwurf für die Zukunft. Es fehlt eine Vision, wie sich die Schweiz ins Europa des 21. Jahrhunderts einbringen kann und ihren Beitrag als reiches Land in der Stabilisierung des Kontinents optimal leisten

kann. Der Blick bleibt mehrheitlich in der Vergangenheit und tradierten Elementen der Identität verhaftet. Mit vergleichbaren Schwierigkeiten haben auch die Mitgliedstaaten der EU zu kämpfen, und die Schwierigkeiten und Rückschläge in der Weiterentwicklung, Vertiefung und Ausdehnung der Integration belegen dies deutlich. Orientierung, Vision und Ausrichtung auf die Zukunft stellen sich nicht von selbst mit einer Mitgliedschaft ein. Dazu bedarf es neuer Grundlagen der Identität, die über Hergebrachtes hinausweisen, die Tradition und Zukunft in Beziehung bringen. Dazu ist ein neues Verständnis von Souveränität erforderlich, deren Kern sich in der selbstbewussten Teilhabe und Partizipation bei der Fortentwicklung der Integration und des europäischen Rechts, im Engagement für Frieden und Gerechtigkeit findet. Es bedarf, mit andern Worten, letztlich eines neuen Staatsverständnisses. Die Mitgliedschaft in der Union schafft indessen unbestreitbar eine klarere und bessere Ausgangslage für diesen Prozess als die Ambivalenz der differenziellen Integration der Schweiz. Sie bildet eine bessere Grundlage zum Bau des europäischen Hauses als eine Aufgabe mehrerer Generationen und Dekaden.¹⁰² Die differenzielle Integration hat die Schweiz diesbezüglich in Verzug gesetzt. Sie hat es ermöglicht, diesen Grundfragen immer wieder auszuweichen und sich der Debatte zu entziehen. Sie hat - mit allen kurzfristigen Vorteilen - das Land in die Stellung eines zugewandten Ortes gebracht und zu Verunsicherung und Verlust an politischem Selbstvertrauen geführt.

C. Praktische Aspekte

Neben grundsätzlichen Überlegungen zur Identität treten praktische Aspekte, die es bei einer Beurteilung der differenziellen Integration zu berücksichtigen gilt. Die Schwierigkeit, Verträge mit 27 Partnern auszuhandeln, nimmt zu. Die Mitglieder der EU weisen heute sehr unterschiedliche Interessen und Entwicklungsgrade auf. Wie im Inneren der EU, wird es auch gegen aussen schwieriger, gemeinsame Lösungen zu finden. Das gilt besonders dort, wo die Materie nicht allein der Gemeinschaft unterstellt ist, sondern die Notwendigkeit gemischter Verträge und damit der Einstimmigkeit hervorruft. Das

bedeutet, dass einerseits auf die Sonderwünsche eines jeden Mitgliedstaates eingegangen werden muss. Andererseits führt dies zu massiven Verzögerungen im Ratifikationsprozess einzelner Verträge. So ist absehbar, dass der Vertrag über die Betrugsbekämpfung noch während Jahren nicht in Kraft treten wird, obgleich er seitens der EU gefordert worden war.

Die mit dem Bilateralismus verbundenen Verzögerungen können einschneidende Wirkungen haben. So besteht zwischen der Ablehnung des EWR-Vertrages und dem Grounding und Niedergang der Swissair eine gewisse Kausalität, welche auf ungünstige Rahmenbedingungen der 90er Jahre zurückgeht, die erst mit dem Luftverkehrsabkommen überwunden werden konnten. Da dieses erst 2002 in Kraft trat war es zu spät.¹⁰³

Sodann zeichnet sich ab, dass trotz des hohen Aufwands in zentralen Fragen wie Zollunion, Wettbewerbsrecht, Währungsstabilität sowie innere und äussere Sicherheit Vertragslösungen nur zustande kommen können, wenn die Schweiz Souveränitätsrechte an die EU überträgt und die höchstrichterliche Gewalt des EuGH anerkennt. Diese Faktoren haben denn auch den Bundesrat schon 1999 dazu bewogen, einzugestehen, dass die „inhaltlichen und verfahrensmässigen Grenzen für weitere sektorielle Vereinbarungen bald einmal erreicht sein werden.“¹⁰⁴ An dieser Einschätzung hat sich heute strukturell nichts geändert. Im Gegenteil. Sie kontrastiert allein mit dem nach wie vor fehlenden Willen, sich der Beitrittsfrage innenpolitisch zu stellen.

V. Implikationen der differenziellen Integration: die EU-Mitgliedstaaten

Die integrationspolitische Geschichte der Schweiz wäre ohne die Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten, Probleme auf diese induktive Art und Weise zu lösen, nicht möglich. Die frühe Haltung, welche 1962¹⁰⁵ zum Scheitern einer Assoziierung führte und neben Beitritt

und Mitgliedschaft pragmatische Lösungen noch ausschloss, ist einer offenen Haltung gewichen, die neben wirtschaftlichen Interessen viel Verständnis für die Schweiz aufbringt. Man gewinnt den Eindruck, dass seitens der EU bewusst ein Weg differenzieller Integration eingeschlagen wurde. Es ist interessant festzustellen, dass dies - abgesehen von den vorübergehenden Assoziierungsabkommen mit späteren Mitgliedstaaten¹⁰⁶ - die einzige Spielart nicht terminierter differenzieller Integration ist. Was die EG-Staaten innerhalb des Vertrages zwar vorsehen, praktizieren sie allein mit der Schweiz auf einer dauerhaften Basis.

Es ist offensichtlich, dass hier die Rahmenbedingungen der Schweiz als eine direkte Demokratie der kleinen Schritte von entscheidendem Einfluss sind. Kein anderer europäischer Staat ist auf gleiche Art und Weise unmittelbar darauf angewiesen, die öffentliche Meinung im Integrationsprozess zu mobilisieren und mit ihr Schritt zu halten. Man kann mit Fug behaupten, dass die Schweiz ohne direkte Demokratie und dem Erfordernis einer Mehrheit von Kantonen mit den anderen EFTA-Staaten den Beitritt im Jahre 1995 vollzogen hätte. Die Eliten und das Parlament waren dazu bereit. Die Schweiz kann indessen nur so weit und nur so rasch voranschreiten, wie der Wille zur Öffnung mehrheitsfähig ist - und dies in Grundfragen nicht nur des Volkes, sondern auch der Kantone, wo die zahlreichen kleinen Gemeinwesen überdies ein überproportionales Gewicht haben. Diese Gewichtsverteilung ist essentieller Bestandteil von Checks and Balances und des Föderalismus in der Schweiz und bildet ein konstituierendes Element ihrer Verfassung. An ihr führt kein Weg vorbei.

Die Frage bleibt indessen, wie weit das Verständnis der EU für die Schweiz und den gewählten Weg reichen kann. Die Zulassung der differenziellen Integration seitens der Schweiz kann innerhalb der EU nach vergleichbaren Ansätzen und Abstufungen rufen, welche ihrerseits die Einheit und den Zusammenhang gefährden können. Die pragmatische Einräumung von Vorteilen könnte da ihre Grenze finden, wo sich Differenzierungen auch im Innern der EU einstellen und so die Einheit der EU gefährden könnten. Der Umstand, dass die differenzielle Integration innerhalb der Gemeinschaft gestützt auf Art. 43-45 EUV und Art. 11-12 EGV bislang nicht genutzt wird, spricht

dafür, dass der Spielraum für sektorielle Privilegierungen mit hohem Integrationsgrad auch in Drittlandbeziehungen beschränkt sein dürfte. Von daher scheint es einleuchtend, dass der bilaterale Weg zwar weiterhin beschritten, aber kaum zu einer umfassenderen Regelung führen wird, welche der Schweiz auch Partizipationsrechte gewähren und sie im Rahmen differenzieller Integration als Nettozahlerin einbinden würde. Welche Regelungen auch immer getroffen werden, die EU muss dafür sorgen, dass die differenzielle Integration der Schweiz nicht zum Modell der Desintegration angesichts zunehmender Dezentralisierungstendenzen verleitet. Dieser Punkt wurde an der Tagung eigens zur Diskussion gestellt. Im Mittelpunkt des Interesses stand - mit Blick auf die Türkei - die Frage, inwieweit das schweizerische Modell der differenziellen Integration verallgemeinerungsfähig ist und auf weitere Partnerstaaten Anwendung finden kann. Auf der einen Seite wurde die Auffassung vertreten, dass die differenzielle Integration sowohl im Inneren wie in Drittlandbeziehungen massgeschneidert möglich ist. So sei die Ausarbeitung eines angemessenen Rahmens mit Russland im Gange.¹⁰⁷ Die Schweiz weise als Drittstaat die stärkste Integration auf, die auch auf andere Länder Anwendung finden könne.¹⁰⁸ Wie weit die Schweiz den Weg differenzieller Integration beschreiten wolle, liege in ihrem Ermessen, da sie mit den damit verbundenen demokratischen und partizipativen Defiziten einer bloss formalen Souveränität zu leben habe.¹⁰⁹ Umgekehrt wurde die Auffassung vertreten, dass die Schweiz auf Grund ihrer besonderen geographischen Schlüsselstellung eine besondere Behandlung erfahren habe, die nicht auf andere Staaten übertragen werden könne. Ähnliche Anliegen seitens von peripheren Staaten würde man nicht gleichermassen berücksichtigen.¹¹⁰ Die Frage bleibt somit offen, ob der der Schweiz angebotene Weg seitens der EU auch für andere Partner in Frage kommen könnte.

VI. Schlussfolgerungen

Das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union ist geprägt durch eine starke wirtschaftliche Integration, die sich rechtlich in Formen und Verfahren einer weitgehenden differenziellen Integration im Drittstaatenverhältnis manifestiert. Sie hat pragmatisch und in Schritten zur Schaffung von Rahmenbedingungen geführt, die Rücksicht auf die direktdemokratische Tradition und Verfahren der Schweiz und die wirtschaftliche Notwendigkeit nehmen. Die differenzielle Integration hat auf pragmatisch-punktuelle Grundlage und im Rahmen zahlreicher Staatsverträge erlaubt, den hohen Integrationsgrad der Schweiz ohne Mitgliedschaft weitgehend zu sichern und neue Probleme fortlaufend anzugehen. In diesem Prozess hat das EG-Recht in der Schweiz zunehmend an Einfluss gewonnen, ohne dass bei dessen Erarbeitung die differenzielle Integration eine angemessene Mitbestimmung zulässt. Dazu kommt ein starker Einfluss durch autonomen Nachvollzug, der aus wirtschaftlicher Sicht zur Anwendung von Nachteilen notwendig ist, staatsrechtlich indessen die eigene Rechtssetzung und damit letztlich auch die Demokratie in der Schweiz aushöhlt. Schliesslich zeigt sich, dass die heutigen Formen der differenziellen Integration keine hinreichenden Instrumente der Streitbeilegung kennen. Materien mit hohem Integrationsgrad werden weiterhin in der Form klassischer und nur beschränkt entwicklungsfähiger bilateraler Verträge eingefasst. Schlussfolgerungen ergeben sich aus der Sicht der Schweiz wie aus der Sicht der Europäischen Union.

Aus der Sicht der Schweiz führen die Defizite der differenziellen Integration und die staatsrechtlichen Probleme, die wirtschaftlichen und praktischen Nachteile, die wir oben geschildert haben, zum Schluss, dass nur ein voller Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union der tradierten schweizerischen Identität in einem neuen Umfeld Zukunft und Hoffnung geben kann.¹¹¹ Die Fortsetzung des bilateralen Weges stösst längerfristig auf grundsätzliche und praktische Probleme. Er vermag auch nicht die notwendigen wirtschaftlichen Impulse zu geben. Der Anschluss an den EWR-Vertrag oder die Bildung einer Zollu-

nion führen zu einer Erosion der materiellen Souveränität, indem hier die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an die Union nicht durch eine hinreichende Partizipation in der Entscheidungsfindung ausgeglichen wird.

Die Schweiz wird als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft nicht nur ihre partizipativen Defizite beseitigen können, sondern auf Grund ihrer Erfahrung als Willensnation und Geschichte als überhaupt erste vielsprachige und multikulturelle Republik Europas ihren Beitrag endlich auch beim Aufbau europäischer Institutionen leisten können. Sie wird dadurch eine neue Sinnggebung und Erneuerung erfahren. Die Verunsicherung kann überwunden und das Selbstvertrauen wieder gestärkt werden. Die Staatskunst besteht darin, die Frage der europäischen Integration in der Schweiz aus ihrem heutigen Kontext reiner Interessenpolitik zu lösen, die Notwendigkeit einer längerfristigen Sicht einer noch skeptischen Bevölkerung zu kommunizieren und eine offene demokratische Debatte über die Zukunft der Schweiz in Europa und der Welt zu führen.

Aus der Sicht der Europäischen Union stellt sich die Frage, wie weit differenzielle Integration mit Drittstaaten sinnvollerweise gehen kann und soll. Export und Expansion von EG-Recht in Bemühungen um die Schaffung von Wirtschaftsräumen und Einflussphären führen mit fortschreitender differenzieller Integration zu Problemen der Abhängigkeit und Demokratieverlusten, wie der Fall der Schweiz zeigt. Materielle Rechte und Pflichten müssen im Gleichgewicht stehen mit Möglichkeiten der Teilhabe am Rechtsetzungsprozess. Auch hier muss ein angemessenes Verhältnis von Substanz und Verfahren (substance-structure pairings) gefunden werden. Wo dies ausbleibt, sind Probleme vorprogrammiert. Sie führen entweder zum Rückbau oder zur vollen Mitgliedschaft. Wo dieses Ziel nicht ins Auge gefasst wird und verantwortet werden kann, empfiehlt es sich unseres Erachtens, Beziehungen grundsätzlich auf der Grundlage des WTO-Rechts zu gestalten und Präferenzregelungen im Rahmen der von Art. XXIV GATT und Art. V GATS gewährten Spielräume zu gestalten und so auf eigentliche Freihandelsregelungen und die wirtschaftliche Integration zu beschränken. Darüber hinausgehende Regelungen sollten im Rahmen einer Mitgliedschaft erfolgen, die auch hinreichende Par-

tizipation und damit demokratische Legitimation mit sich bringt. Die Geschichte der zugewandten Orte und die Gefahr einer Kolonialisierung dürfen sich nicht wiederholen. Sie widerspricht den Grundsätzen des heutigen Völkerrechts und der Selbstbestimmung und kann keine dauerhafte und solide Grundlage bilden. Differenzieller Integration von Drittstaaten ohne Partizipationsrechte muss daher auch im Interesse der Union und ihrer langfristigen Legitimität Grenzen gesetzt werden.

Endnoten

- ^{*} Nachgeführter Beitrag zur 6. Gemeinsamen Tagung von ECSA Austria, Arbeitskreis Europäische Integration und ECSA Schweiz in Wien am 10. / 11. November 2005 zum Thema. „Kerneuropa: Differenzierte Integration als Konzept für die erweiterte EU oder als Grundlage für ihre Spaltung?“
- ¹ Ausführlich zur schweizerischen Europapolitik bis 1960 cf. ROLAND MAURHOFER, Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960; Zwischen Kooperation und Integration, Bern Stuttgart, Wien: Haupt, 2001.
- ² Organisation for European Economic Cooperation, eine rein gouvernementale Organisation, welche in erster Linie gegründet wurde, um europäische Länder in den Entscheidungsprozess der Verwendung der Gelder aus dem Marshall-Plan einzubinden. Seit September 1961 OECD.
- ³ MAURHOFER, supra Anm. 1, S. 445.
- ⁴ MAURHOFER, supra Anm. 1, S. 446.
- ⁵ MAURHOFER, supra Anm. 1, S. 431 ff.
- ⁶ Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz und das Vereinigte Königreich.
- ⁷ Eingehend dazu PIERRE DU BOIS, Le libre-échange en Europe de 1945 à 1960, in: OLIVIER JACOT GUILLARMOD (Ed.), L'avenir du libre-échange en Europe: vers un Espace économique européen?, Zürich und Bern, 1990, 3-15.
- ⁸ THOMAS COTTIER, Die Schweiz im Integrationsprozess: ordnungspolitische Hausaufgaben. Vortrag vor der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft des Kantons Bern, Handels- und Industrieverein Sektion Burgdorf-Emmental und Pro Emmental, Burgdorf, 16.10.2000, in: Aussenwirtschaft, Jg. 55 (2000), Heft IV, S.468.
- ⁹ Für eine Gesamtdarstellung der wirtschaftlichen Beziehungen CH - EG siehe:

THOMAS COTTIER / MATTHIAS OESCH, *International Trade Regulation*, Bern and London: 2005, S. 313-343.

¹⁰ SR 0.632.401 (FHA).

¹¹ BBl. 1973 I 82.

¹² Präambel und Art. 1 des FHA.

¹³ Dazu Integrationsbericht des Bundesrats von 1988, *infra* Anm. 22.

¹⁴ THOMAS COTTIER *Zwischen Integration und Weltwirtschaft: rechtliche Spielräume der Schweiz nach der Uruguay-Runde des GATT*, in: LINDER W. / LANFRANCHI P. / WEIBEL E. R. (HRSG.), *Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*, Verlag Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 1996, S. 231-244.

¹⁵ Quelle: Eurostat / U.S. Bureau of the Census: http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1334,49092079,1334_49092794&_dad=portal&_schema=PORTAL (16.01.2007).

¹⁶ Die Volkswirtschaft, 9 - 2006.

¹⁷ Für eine Übersicht über die wirtschaftlichen Eckdaten siehe: http://www.europa.admin.ch/europapol/info_mat/dossiers/d/eckdaten.htm (15.01.2007).

¹⁸ ASTRID EPINEY, *Europarecht I. Das institutionelle Recht der Europäischen Union*, Stämpfli Verlag AG Bern, 2004, S. 12.

¹⁹ BBl. 1986 II 98.

²⁰ Ausführlich zum autonomen und systematischen Nachvollzug des EG-Rechts siehe: THOMAS COTTIER / DANIEL DZAMKO / ERIK EVTIMOV, *Die europakompatible Auslegung des schweizerischen Rechts*, in ASTRID EPINEY / SARAH THEUERKAUF / FLORENCE RIVIÈRE (HRSG.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht, Annuaire suisse de Droit européen 2003*, Bern, 2004, S. 360-369.

²¹ COTTIER, 2000 *supra* Anm.8, S. 469.

²² Integrationsbericht 1988, BBl. 1988 III S. 249-462.

²³ Integrationsbericht 1988, S. 379 *supra* Anm. 22.

²⁴ Integrationsbericht 1988, S. 381 *supra* Anm. 22.

²⁵ Für eine im Ergebnis positive Beurteilung des EWR-Vertrages und als Spiegel der damaligen Auseinandersetzungen siehe THOMAS COTTIER, *Recht und Macht im Europäischen Wirtschaftsraum*, *Aktuelle Juristische Praxis* 10/92 S. 1204-1216.

²⁶ BBl. 1992 III, 1185.

²⁷ BBl. 1993 I, 168.

²⁸ COTTIER, 2000, *supra* Anm. 8, S. 468.

²⁹ BRUNO SPINNER, *Rechtliche Grundlagen und Grenzen für bilaterale Abkommen*, in: DANIEL FELDER / CHRISTINE KADDOUS (HRSG.), *Accords bilatéraux Suisse – UE, Bila-*

- terale Abkommen Schweiz – EU, Dossiers de droit européen no 8, Basel, Genf, München, Brüssel (Helbing & Lichtenhahn), 2001, S. 13.
- ³⁰ Zur Entstehungsgeschichte der Bilateralen I: JAKOB KELLENBERGER, Der politische und wirtschaftliche Stellenwert der sieben bilateralen sektoriellen Abkommen, in: DANIEL FELDER / CHRISTINE KADDOUS (HRSG.), Accords bilatéraux Suisse – UE, Bilaterale Abkommen Schweiz – EU, Dossiers de droit européen no 8, Basel, Genf, München, Brüssel (Helbing & Lichtenhahn), 2001, S. 4 f.
- ³¹ Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz vom 23. Juni 1999, BBl. 1999, S. 6128-6449 (Botschaft 1999), 6129.
- ³² KELLENBERGER, supra Anm. 30, S. 4/5.
- ³³ BBl. 2000, 3773.
- ³⁴ Ausführlich zu den Bilateralen I siehe: COTTIER / OESCH, supra Anm. 9, S. 330-338.
- ³⁵ SPINNER, supra Anm. 29, S. 13 f.
- ³⁶ SPINNER, supra Anm. 29, S. 14.
- ³⁷ SPINNER, supra Anm. 29, S. 15. Mehr zu den Grenzen von sektoriellen Verträgen infra IV.
- ³⁸ Botschaft 1999, supra Anm. 31, S. 6156.
- ³⁹ SPINNER, supra Anm. 29, S. 17.
- ⁴⁰ Beschluss des Parlaments, BBl. 2000, 3540.
- ⁴¹ Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative „Ja zu Europa!“ vom 27. Januar 1999: http://www.europa.admin.ch/europapol/expl/ja_zu/botschaft/d/text.htm (16.01.2007).
- ⁴² BBl. 2001, 2025.
- ⁴³ Aussenpolitischer Bericht 2000, BBl. 2001, 216.
- ⁴⁴ Aussenpolitischer Bericht 2000, supra Anm. 43, S. 318.
- ⁴⁵ Allgemein zu den Bilateralen II siehe: COTTIER / OESCH, supra Anm. 9, S. 338 f.
- ⁴⁶ Siehe Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen („Bilaterale II“) vom 1. Oktober 2004, BBl. 2004, S. 5965-6564 (Botschaft 2004).
- ⁴⁷ Botschaft 2004, supra Anm. 46, S. 5989 f.
- ⁴⁸ Botschaft 2004, supra Anm. 46, S. 5966 f.
- ⁴⁹ DIETER FREIBURGHANUS / MARKUS GRÄDEL, Die Europapolitik der Schweiz im Jahr 2004. Die Bilateralen II: Ende gut, alles gut? in: ASTRID EPINEY / SARAH THEUERKAUF / FLORENCE RIVIÈRE (HRSG.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht, Annuaire suisse de Droit européen, Bern, 2004, S. 19-22.

- 50 BBl. 2005, 5183.
- 51 Siehe: <http://www.europa.admin.ch/nbv/inkraft/d/ratifikationstabelle.pdf> (15.01.2007).
- 52 SR 0.142.112.681.
- 53 FREIBURGHaus / GRÄDEL, *supra* Anm. 49, S. 20 f.
- 54 BBl. 2005, 6903.
- 55 Siehe Medienmitteilung vom 28. März 2006: http://www.europa.admin.ch/ba/weiter/pers/d/pm_060328.pdf (15.01.2007).
- 56 Für den Text des Memorandums siehe: <http://www.bundesgesetzost.admin.ch/dokumentation/00438/00466/index.html?lang=de> (15.01.2007).
- 57 Ausführlich zur Entstehungsgeschichte des Bundesgesetzes: <http://www.bundesgesetzost.admin.ch/> (15.01.2007).
- 58 Für die amtlichen Ergebnisse der Abstimmung siehe: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20061126/index.html> (15.01.2007).
- 59 Siehe Medienmitteilung zur Klausur des Bundesrats zur Europapolitik: http://www.admin.ch/cp/d/436072d6_1@fwsrv.g.html (15.01.2007).
- 60 Für den kompletten Europabericht siehe: http://www.europa.admin.ch/europapol/off/europa_2006/d/europa_2006.pdf (15.01.2007); BBl 2006 6815.
- 61 BBl 2006 6825.
- 62 Zu den neuen Themenbereichen siehe: <http://www.europa.admin.ch/europapol/themen/gen/d/etappen.pdf> (15.01.2007).
- 63 Der jeweilige Stand der Diskussion wird laufend auf der Homepage des Integrationsbüros aktualisiert: <http://www.europa.admin.ch/europapol/themen/steuer/d/index.htm> (15.01.2007).
- 64 Botschaft 2004, *supra* Anm. 46, S. 6161.
- 65 Botschaft 2004, *supra* Anm. 46, S. 6162.
- 66 Botschaft 2004, *supra* Anm. 46, S. 6162.
- 67 Botschaft 2004, *supra* Anm. 46, S. 6160.
- 68 FRITZ BREUSS, Österreich und die Schweiz - Erfahrungen mit und ohne EU Mitgliedschaft, WIFO, Monatsberichte 10/2005, S. 688, 706.
- 69 Siehe Memorandum of Understanding, *supra* Anm. 56
- 70 COTTIER / DZAMKO / EVTIMOV, *supra* Anm. 20, S. 377.
- 71 HARALD BADINGER / FRITZ BREUSS, Has Austria's Accession to the EU Triggered an Increase in Competition?, A Sectoral Markup Study, *Empirica* 32/2, 2005, S. 145-180; BREUSS, *supra* Anm. 68, S. 681, 699.
- 72 H. RENTSCH / St. FLÜCKIGER / Th. HELD / Y. HEINIGER / Th. STRAUBHAAR, *Ökonomik*

- der Reform: Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz, Zürich 2004. Siehe auch BREUSS, supra Anm. 68, S. 700, 702.
- ⁷³ Im Global Competitiveness Report 2005-2006 des World Economic Forum nimmt die Schweiz unter 117 Ländern den 8. Rang ein; siehe auch BREUSS, supra Anm. 68, S. 697.
- ⁷⁴ MONIKA ENGLER, Direktinvestitionen: Auf Kosten der Arbeitnehmenden?, in: Die Volkswirtschaft, 78/9, 2005, S. 9-12.
- ⁷⁵ Siehe Bericht der Schweizerischen Nationalbank: http://www.snb.ch/d/download/publikationen/q0504/QH4_Direktinvestitionen_d.pdf (15.01.2007).
- ⁷⁶ Eingehend zur gegenwärtigen und zunehmenden Entwicklung von präferenziellen Abkommen siehe MARTIN GODEL / JONATHAN GAGE (HRSG.), Multilateralism and Bilateralism after Cancun: Challenges and Opportunities of Regionalism, SECO Publikation Welthandel Nr. 2 (10.04).
- ⁷⁷ Ausführlich zu den präferenziellen Regelungen der Schweiz und der EU: COTTIER / OESCH, supra Anm. 9, S.553-574, mit weiteren Verweisen.
- ⁷⁸ Bulgarien, Chile, Kroatien, Israel, Jordan, Libanon, Mazedonien, Mexiko, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Republik Korea, Rumänien, Singapur, Tunesien und die Türkei.
- ⁷⁹ Siehe EFTA Secretariat's Annual Report 2004: <http://secretariat.efta.int/Web/Publications/AnnualReport/2004/fullreport.pdf>, S. 19/20, (15.01.2007).
- ⁸⁰ Zum Stand der Verhandlungen: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/gcc/index_en.htm (15. 01.2007).
- ⁸¹ Ausführlich zu den Economic Partnership Agreements: <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/epas.htm> (16.01.2007).
- ⁸² Siehe die Liste der regionalen Handelsabkommen der EG von Dezember 2006 unten rechts auf Seite: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index_en.htm (16.01.2007).
- ⁸³ Seit 1. Januar 2003 in Kraft: <http://www.ige.ch/D/jurinfo/j110701.shtm> (17.01.2007).
- ⁸⁴ Seit 1. September 2006 in Kraft, cf. Tabelle in Anm. 83.
- ⁸⁵ GARY CLYDE HUFBAUER / RICHARD BALDWIN, The Shape of a US-Switzerland Free Trade Agreement, 2005, Institute of International Economics, Washington DC.
- ⁸⁶ Namentlich der Personalbestand in ausländischen Beteiligungen.
- ⁸⁷ BREUSS, supra Anm. 68, S 711/712; „Wenn der Nachbar immer näher rückt: Österreich wächst kontinuierlich rascher als die Schweiz“, NZZ, 4. November 2005, 23.
- ⁸⁸ R. MINSCH / P. MOSER, Die Zollunion - eine prüfenswerte Option: Für die Schweiz wären die Konsequenzen vielschichtig, NZZ 18.5 2004 S.19: <http://www.ssn>.

ethz.ch/info_dienst/medien/nzz/documents/2004/05/20040518Zollunion.pdf (15.01.2007).

⁸⁹ Europabericht 2006, supra Anm. 60, S. 6941.

⁹⁰ Darunter verstand man in der Alten Eidgenossenschaft die relativ rechtlose Stellung der Untertanengebiete der Orte, so namentlich die heutigen Kantone Aargau, Thurgau und Tessin. Diese Herrschaftsgebiete verfügten in der Tagssatzung weder über Vertretung noch Stimmrechte.

⁹¹ KELLENBERGER, supra Anm. 30, S. 9 f.

⁹² COTTIER, supra Anm. 8, S. 470.

⁹³ SPINNER, supra Anm. 29, S. 18.

⁹⁴ THOMAS COTTIER / ERIK EVTIMOV, Probleme des Rechtsschutzes bei der Anwendung der sektoriellen Abkommen mit der EG, in: THOMAS COTTIER / MATTHIAS OESCH (HRSG.), Berner Tage für die juristische Praxis - BTJP 2002: Die sektoriellen Abkommen Schweiz-EG. Ausgewählte Fragen zur Rezeption und Umsetzung der Verträge vom 21. Juni 1999 im schweizerischen Recht, Tagung vom 28. Februar 2002 an der Universität Bern, Bern, 2002, 179-207. (2002), 179 ff.; THOMAS COTTIER / ERIK EVTIMOV, Die sektoriellen Abkommen der Schweiz mit der EG: Anwendung und Rechtsschutz, ZBJV 2003, S. 77 ff.

⁹⁵ CICÉRON BÜHLER / FERNANDEZ / HÜRLIMANN / HOLZER / LAUPER / SIEGWART / TRUFFER, Die sektoriellen Abkommen Schweiz-EG von 1999 in ihrer praktischen Anwendung, in: ASTRID EPINEY / SARAH THEUERKAUF / FLORENCE RIVIÈRE (HRSG.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht; Annuaire suisse de Droit européen, Bern, 2004, S. 363.

⁹⁶ COTTIER / DZAMKO / EVTIMOV, supra Anm.20, S. 383-387.

⁹⁷ Botschaft 1999, supra Anm. 31 S. 6157.

⁹⁸ COTTIER, 1996, supra Anm. 14 S. 232-234, sowie COTTIER, 2000, supra Anm. 8 S. 21.

⁹⁹ COTTIER, 1996, supra Anm. 14 S. 243.

¹⁰⁰ Die schweizerische Öffentlichkeit und ihre Medien reagieren auf auftretende Schwierigkeiten mit Nervosität und ohne Gelassenheit. Das zeigte sich beispielsweise in den Reaktionen auf die de facto verschärften Grenzkontrollen seitens Deutschlands (Dienst nach Vorschrift) im Raume Basel, vgl.: <http://www.nzz.ch/2004/03/09/il/newzzDRM0SMT8-12.print.html> (16.01.2007).

Ähnlich aufgebracht die Reaktionen nach Ankündigung der Einführung von EU-Zöllen auf Re-exporten aus der Schweiz, vgl.: http://www.espace.ch/artikel_42816.html (16.01.2007).

Schliesslich zeigt sich ein vergleichbares Muster auch im Streit mit Deutschland um die Anflugrechte auf den Flughafen Zürich-Kloten vgl.: <http://www.tagesanzeiger.ch/dyn/news/dossiers/zuerich/235.html> (16.01.2007).

- ¹⁰¹ Zur institutionellen Beteiligung als künftigen Beitrag der Schweiz zur europäischen Friedenspolitik siehe THOMAS COTTIER / ALEXANDRA DENG, Der Beitrag des freien Handels zum Weltfrieden, in dieser Basler Schrift.
- ¹⁰² ADOLF MUSCHG, Eidgenossenschaft Europa, in LINDER W. / LANFRANCHI P. / WEIBEL E. R. (HRSG.), Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration, Verlag Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 1996, S.277.
- ¹⁰³ Das Fehlen von Verkehrsrechten schweizerischer Carrier in der EG veranlasste die SAirGroup 1997 mitunter zum so genannten „Hunter-Konzept“. Durch Allianzen und die Beteiligung an europäischen Gesellschaften in und ausserhalb der EG wurde versucht, die Zulieferung von Passagieren an den Hub von Kloten und damit die Alimentierung des transkontinentalen Netzes zu sichern, vgl. dazu die amtliche Darstellung in der Botschaft des Bundesrates über die Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt vom 7. November 2001: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/6439.pdf> (16.01.07); BBl. Nr. 51 vom 28. Dezember 2001, 6439 ff. Die damit verbundene Verschuldung trug mit zum Niedergang der Swissair bei. Beim Vorliegen der 3 bis 7 Freiheiten hätte die Zulieferung wohl durch eigene Mittel an die Hand genommen werden können und die kostspielige Diversifizierung hätte vermieden werden können. Das im Jahre 2002 in Kraft getretene Abkommen über den Luftverkehr (SR 0.78.127.192.68) führt diese Freiheiten schrittweise ein. 2002 wurden die 3. und 4. Freiheiten, 2004 die 5. und 7. Freiheiten eingeführt. Die in der EG seit 1997 bestehende 8. Freiheit (Cabotage) besteht auch heute noch nicht; zum Abkommen siehe Urs HALDIMANN, Grundzüge des Abkommens über den Luftverkehr, in: DANIEL FELDER / CHRISTINE KADDOUS (HRSG.), Bilaterale Abkommen Schweiz - EU: Erste Analysen, Basel, Brüssel: Huber & Lang, 2001, S. 442, 450.
- ¹⁰⁴ Botschaft 1999, supra Anm. 31 S. 6161.
- ¹⁰⁵ Integrationsbericht 1999, 285: http://www.europa.admin.ch/europapol/off/ri_1999/d/ri.pdf (16.01.2007).
- ¹⁰⁶ Eingehend zu den Abkommen im Vorfeld der Osterweiterung: ANDREA OTT / KIRSTIN INGLIS (EDS.); Handbook on European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process, The Hague, 2002, sowie spezifisch in Bulgarien: ERIK EVTIMOV, Die Rezeption DES EUROPARECHTS IN MITTEL- UND OSTEUROPA (2004).
- ¹⁰⁷ Zu den Beziehungen der EU zu Russland: http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ (16.01.2007).
- ¹⁰⁸ Kommentar von Kathrin *Blanck*.
- ¹⁰⁹ Votum Stephan *Griller*.
- ¹¹⁰ Votum Christan *Calliess*.
- ¹¹¹ COTTIER, 1996, supra Anm. 14 S. 243.

Der Beitrag des freien Handels zum Weltfrieden

*Prof. Dr. Thomas Cottier
Dr. iur. Alexandra Dengg*

I. Einleitung*

“Trade conflict breeds noncooperation, suspicion, bitterness. Nations which are economic enemies are not likely to remain political friends for long.” Harry Hopkins, 1944

Seit Jahren begleitet uns dieser Satz aus der Feder des damaligen Direktors des *Office of Economic Affairs* im U.S. State Department. Harry Hopkins war einer der grossen Architekten der wirtschaftlichen Nachkriegsordnung von 1945, der *Pax Americana*. Sein Satz stand nicht nur am Anfang unseres Bemühens, die internationale Handelsordnung zu verstehen. Er motiviert uns auch heute, unseren Beitrag zum breiteren Verständnis und zur Stärkung der multilateralen Ordnung der WTO und der EU in Europa in einem Umfeld zu leisten, das sowohl Globalisierung und europäische Integration mehrheitlich skeptisch einschätzt und deren Leistungen für die Wahrung des Friedens weitgehend verkennt. WTO und Europäische Union werden weitem als Bedrohung für die Menschenrechte und als eine Gefahr für den Frieden empfunden.

Die Geschichte lehrt uns, dass protektionistische Handelspolitik und Unilateralismus den Weltfrieden gefährden und zu Kriegen und Elend geführt haben. Sie lehrt uns, dass offene Märkte durch Wettbewerb, Wohlstandsgewinne und gegenseitige Verständigung zur Wahrung des Friedens beitragen. Damit notwendigerweise verbundene Strukturanpassungen sind für die Betroffenen schmerzhaft, aber gesamthaft im Rahmen des Sozialstaates verkraftbar geblieben.

Die Wahrung des Friedens ist eine, wenn nicht die zentrale Aufgabe der multilateralen Ordnungen der WTO und der EU.

Die Schaffung einer Basis für nachhaltigen und stabilen Frieden nach dem Zweiten Weltkrieg bildete die Grundidee nicht nur der Vereinten Nationen, sondern auch der Begründung der Bretton-Woods Institutionen und der verschiedenen Organisationen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Es ist kein Zufall, dass dies nach den Erfahrungen mit dem Versailler Vertrag und dem Versagen des Völkerbundes primär auf dem Wege der wirtschaftlichen Kooperation und Integration angegangen wurde. Wiederaufbau, Überwindung nationalstaatlicher Abschottung und fairer Wettbewerb wurden als zentrale Voraussetzungen eines dauerhaften Friedens erkannt.

Das Bewusstsein für diese grundlegenden Zusammenhänge ist – 60 Jahre nach Kriegsende in Europa – weitgehend in Vergessenheit geraten. Handelspolitik im Alltagsgeschäft wird auf das Feilschen um eigene wirtschaftliche Vorteile reduziert. Weitsicht fehlt sowohl auf der globalen wie auch auf der regionalen Bühne, was insbesondere auch für die Schweiz gilt. Bei allem Verständnis für das kurzfristig Notwendige und eine pragmatische Politik müssen wir uns immer wieder die langfristige Friedensleistung und Friedensfunktion des Freihandels als Grundlage globaler Kooperation und regionaler Integration in Erinnerung rufen.

II. Der freie Handel

Die Idee des freien Handels basiert auf der Einsicht, dass internationale Arbeitsteilung und Wettbewerb auf den Märkten zu grösstmöglichem Wohlstand und Gemeinnutzen für alle Beteiligten führt. Um das Funktionieren des auf diese Weise vergrösserten Marktes zu gewährleisten, müssen ausländische und inländische Produkte grundsätzlich den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen. Entsprechend bildete das

Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen von 1947 die Grundlage für den Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen; ein Prozess der heute im Rahmen der WTO weitergeführt wird und seit 1995 auch auf Dienstleistungen Ausdehnung fand. Die Grundsätze der Nichtdiskriminierung durch Meistbegünstigung und Inländerbehandlung dienen dazu, im Wettbewerb gleich lange Spiesse für in- und ausländische Produkte zu schaffen.¹

Freier Handel bringt somit auch eine Intensivierung des Wettbewerbs mit sich. Er verlangt eine sportliche Mentalität und Beweglichkeit. Ständige Anpassung an neue Errungenschaften in Forschung und Entwicklung sind erforderlich. Bestehende Strukturen kommen unter Druck und müssen angepasst werden. Es ist daher nicht erstaunlich, wenn freier Handel auch zur Ursache von gesellschaftlichen Spannungen wird, die abgefedert und friedlich gelöst werden müssen. Dazu dienen auf globaler Ebene das multilaterale Regelwerk der WTO und dessen Möglichkeiten der friedlichen Streitbeilegung. Im regionalen Kontext Europas nimmt diese Aufgabe die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft wahr. Diese Einbindung führt aber auch dazu, dass Konflikte vermehrt internalisiert werden und somit primär innenpolitisch unter konkurrierenden Interessen ausgetragen werden müssen. Was früher zu internationalen Spannungen führte, wird heute vielfach auf verfasste Innenpolitik und Auseinandersetzung verwiesen. Friede muss täglich auch im Inneren hergestellt werden. Freier Handel setzt somit diskursfähige und konfliktfähige Gesellschaften voraus. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit bilden aus dieser Sicht notwendige Voraussetzungen des freien Handels. Im Rahmen des multilateral verfassten Systems bildet *good governance* eine wesentliche Voraussetzung einer sowohl gegen innen wie gegen aussen wirksamen gesellschaftlichen Befriedung und Friedenserhaltung. Darin liegt auch ein Grund, weshalb die Handelsliberalisierung in Entwicklungsländern immer wieder auf Schwierigkeiten stösst und auch nicht immer die erwünschten Ergebnisse hervorzubringen vermag.

Freier Handel bedeutet indessen nicht einfach Freihandel. Die WTO lässt Zollschatz und den Schutz inländischer Dienstleistungen

zu. Von eigentlichem Freihandel sprechen wir nur da, wo im Grundsatz sämtliche Hemmnisse beseitigt werden, was bei Freihandelszonen und der Zollunion der Fall ist. Paradebeispiel dafür ist die Europäische Gemeinschaft, heute gemeinhin die Europäische Union genannt. Selbst im Rahmen des Freihandels anerkennt das internationale Recht aber eine Vielzahl von Einschränkungen und Schutzklauseln, die zur Verwirklichung von legitimen Verfassungszielen erforderlich sind. Dazu gehört etwa der Schutz der öffentlichen Gesundheit, der Umwelt oder des lautereren Geschäftsverkehrs und fairen Wettbewerbs. Die multilaterale Handelsordnung der WTO wie auch das Europäische Gemeinschaftsrecht sind äusserst komplexe Regelwerke, die verschiedene Ziele unter einen Hut bringen müssen. In beiden Fällen können wir von einer eigentlichen Verfassungsfunktion sprechen, die der Koordination unterschiedlicher, aber gleichermaßen legitimer Politikziele dient.²

Offensichtliche Spannungen und Konflikte entstehen, wo Mitgliedstaaten der WTO, einer Freihandelszone oder einer Zollunion zum Schutz der eigenen Produktion Politiken merkantilistischer Tradition verfolgen, ohne dass die entsprechende Zielsetzung durch das internationale Regelwerk anerkannt ist oder wo die eingesetzten Mittel unverhältnismässig einschneidend sind. Spannungen dieser Art bestehen heute vor allem im Bereich des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten, im Bereich der Infrastrukturen mit traditionell monopolistischen Strukturen sowie in der Kulturpolitik. Diesen Bereichen ist gemeinsam, dass sie vielfach als ungeeignet für den freien Handel überhaupt beurteilt und eigentliche Aversionen gegen deren Öffnung entwickelt werden. Teils sind die Bedenken und Schutzbedürfnisse berechtigt; teils dienen sie aber vor allem der Verteidigung bestehender Privilegien und Renten. Sie tragen so den Keim künftiger Konflikte.

Die Suche nach angemessenen und kohärenten Lösungen ist im Verhältnis von Offenheit und Schutzfunktionen nicht abgeschlossen und nicht abschliessbar. *Res publica semper reformanda*. Die Handelsordnung unterliegt immer wieder neuen, namentlich technologisch bedingten und komplexen Herausforderungen. So stehen heu-

te neben den Altlasten einer über Jahre zu protektionistisch geführten Agrarpolitik namentlich ungelöste Fragen der Regelung der Informationstechnologie und der Gentechnologie an. Im Bereich der Dienstleistungen stehen wir vor grossen Herausforderungen der Mobilität von Arbeitnehmern, wo auf weltweiter Ebene ein multilateraler Rahmen noch weitgehend fehlt. Unklar ist auch das nähere Verhältnis von freiem Handel und Menschenrechten und die Frage, inwieweit sich diese beiden Bereiche gegenseitig bedingen oder beschränken.³ In vielen Streitfällen, die zu internationalen Spannungen Anlass geben, steht indessen der Schutz von Sonderinteressen im Vordergrund, die sich im innenpolitischen Prozess durchsetzen können, um Vorteile zu wahren und sich Strukturanpassungen zu entziehen oder diese zu verzögern. Das sind die eigentlichen Fälle von Protektionismus. Die Förderung der eigenen Wirtschaft bildet nach wie vor einen starken Antrieb in der Entwicklung von Nationalstaaten und der Erhaltung von Arbeitsplätzen. Dieser Schutz führt ohne übergreifende legitime Gründe zur Abschöpfung von unverdienten Renten, die letztlich eine ineffiziente Allokation von Ressourcen und Wohlstandsverluste mit sich bringen. Damit werden Spannungen ausgelöst. Protektionismus im Sinne dieser merkantilistischen Tradition stellt eine Gefährdung des Friedens dar. Es ist daher Aufgabe der multilateralen und der regionalen Ordnungen, protektionistische Tendenzen zu verhindern, das Funktionieren des freien Handels zu gewährleisten und damit zu einer friedlichen Weltordnung beizutragen. Darin liegt ihre zentrale Verfassungsfunktion.

Ein Blick auf die Geschichte zeigt, dass ein multilaterales Zusammenwirken zum Schutz des freien Handels keinesfalls eine Selbstverständlichkeit ist und dass seit dem Entstehen eines grenzüberschreitenden Handels protektionistische, nationale Politiken immer wieder zu militärischen Konflikten geführt haben. Ein massgeblicher Paradigmenwechsel trat erst nach dem Zweiten Weltkrieg ein, als wirtschaftliche Kooperation bewusst als Mittel der Friedenssicherung aufgenommen wurde.

III. Geschichtlicher Rückblick

A. Merkantilismus

Nach ihrer Ablösung von Spanien entwickelten sich die Städte der Niederlande im 17. Jahrhundert zu den Zentren des Welthandels. Die Holländer waren in Europa eigentlich die ersten, die den grenzüberschreitenden Handel als ein selbständiges Geschäft zum Blühen brachten.⁴ Bislang diente Handel im Wesentlichen der Verwertung von Überschüssen und dem Tausch. Waren wurden nun aber angekauft, in Holland zwischengelagert (entrepôts) und in der Folge weiter veräußert. Die Niederländer dominierten so bald den Seehandel und die Fischerei in Europa. Sie entwickelten die entsprechenden Finanzinstitute und Börsengeschäfte. England, Frankreich und Spanien reagierten auf diese Entwicklung mit protektionistischen Politiken, die später als merkantilistisch bezeichnet wurden, da sie primär den Interessen der Geschäftsleute dienten und nicht wirklich auf die Förderung des Gemeinwohls ausgerichtet waren. Diese Monarchien führten Importbeschränkungen ein und förderten verstärkt eigene Exporte. England erließ im Jahre 1652 den Navigation Act, durch den der Handelsverkehr mit England im Wesentlichen englischen Schiffen vorbehalten wurde. 1660 wurde das Gesetz weiter verschärft.⁵ Die Entwicklungen führten zum ersten und zweiten holländisch-englischen Krieg, bei dem sich England dank seiner Flottenstärke und einer in Holland fehlenden zentralen Staatsmacht durchsetzte.⁶ Frankreich erließ Einfuhrbeschränkungen, die im Jahre 1672 ebenfalls zum Krieg führten, da Holland vom französischen Markt abhängig war.⁷ Spanien reagierte 1701 mit Blockaden.⁸ Es ist kein Zufall, dass die führende Schrift zur Rechtfertigung merkantilistischer, englischer Politik von Thomas Mun in diesen Jahren erschien.⁹ Sie bildete die Grundlage der Handelspolitik in England und auf dem Kontinent und begleitete die nach dem Frieden von Münster (1648) einsetzende Nationalstaatenbildung und die zahlreichen damit verbundenen Kriege bis ins 19. Jahrhundert.

B. Aufstieg und Fall des Freihandels im 19. Jahrhundert

England wandte sich dem Freihandel erst im 19. Jahrhundert nach den napoleonischen Wirren und einem merkantilistisch erfolgten Aufbau seiner Seeherrschaft zu. Die Schriften von Adam Smith, *The Wealth of Nations* (1776) und David Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation* (1817) boten die theoretischen Grundlagen für eine liberale Politik.¹⁰ Sie basieren auf einem damals neuen Begriff des Reichtums und der Idee der Arbeitsteilung und Spezialisierung sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene. 1846 wurden in England die *Corn Laws* und damit Privilegien des Landadels aufgehoben. Mit dem *Cobden-Chevalier* Abkommen, das 1860 zwischen Grossbritannien und Frankreich abgeschlossen wurde und eine Meistbegünstigungsklausel enthielt, wurde eine erste Episode der Handelsliberalisierung in Europa eingeleitet. Es folgten weitere Abkommen, die auf bilateralere Ebene zwischen fast allen damaligen Europäischen Staaten abgeschlossen und in der Folge als *Cobden-Chevalier*-Netzwerk bezeichnet wurden.

Es blieb jedoch bei einem *Interlude*, wie Bairoch¹¹ zeigt. Schon bald setzten sich merkantilistische Überzeugungen auf dem Kontinent wieder durch. Deutschland konsolidierte den Zollverein und später die nationale Einheit. Bismarcks Sozialpolitik und das Argument der Arbeitsbeschaffung in der deutschen Nationalökonomie (Schmollers¹²) beeinflussten massgebend auch die Handelspolitik. Die staatsrechtliche Entwicklung der europäischen Kolonialreiche führte zu vielseitigen Präferenzen und schränkte den freien Handel weltweit ein. Entgegen einer allgemein verbreiteten Auffassung war die Handelspolitik am Vorabend des Ersten Weltkrieges mit Ausnahme Englands und auch der Schweiz weitgehend protektionistisch. Eine wirksame multilaterale Ordnung fehlte. Einschränkungen des Marktzuganges führten so in der Folge zu militärischer Besetzung und Eroberungen.

C. Reparation und Schutzzollpolitik nach dem Ersten Weltkrieg

Der Vertrag von Versailles folgte der europäischen Tradition des Friedensvertrages, in der Abgeltung und Reparation im Vordergrund standen.¹³ Schwerpunkt des Friedensvertrags waren Grenzziehung und Sicherheitsfragen. Seine wirtschaftlichen Aspekte beschränkten sich vor allem auf die Handelsbeziehungen Deutschlands zu den alliierten Staaten. Deutschland wurden besondere Auflagen in der Handelspolitik gemacht, indem es einseitig zur Meistbegünstigung verpflichtet wurde.¹⁴ Insgesamt herrschte die Idee der Wiedergutmachung und der Reparationszahlungen vor; die Schaffung einer konstruktiven Wirtschaftsordnung, die zur Förderung des Wiederaufbaus beitragen könnte, unterblieb dagegen. Der Völkerbund – ohne die USA – entwickelte die Idee der kollektiven Sicherheit, ohne indessen die wirtschaftlichen Dimensionen hinreichend zu beachten. Einzig die Internationale Arbeitsorganisation (*Bureau International du Travail*) wurde 1919 als Antwort auf die Oktoberrevolution geschaffen und nahm ihre Arbeit in der Folge in Genf (im heutigen Gebäude der WTO) auf.¹⁵ Tragfähige Grundlagen internationaler Zusammenarbeit fehlen und Versuche die Handelspolitik multilateral zu koordinieren scheitern allesamt. Der Einführung der einseitigen Hochzollpolitik nach dem Börsenkrach von 1929 in den USA und den Retorsionsmassnahmen in Europa steht kein multilaterales System entgegen.¹⁶ Die Weltwirtschaftskrise der späten 1930er Jahre brachte ein hohes Mass an wirtschaftlicher Desintegration mit sich. Um die Folgen der Krise auf andere abzuwälzen reagierten die Staaten mit Währungsabwertungen und protektionistischer Handelspolitik, der so genannten *Beggar-my-Neighbour* Politik. Es bildeten sich Blöcke zwischen Grossbritannien, dem britischen Empire und dem Commonwealth einerseits, zwischen Deutschland, Italien und Japan andererseits sowie nicht zuletzt zwischen Frankreich und dessen Kolonien und Protektoraten.¹⁷

D. Der Paradigmenwechsel: Hinwendung zu Kooperation und freiem Handel nach dem Zweiten Weltkrieg

John Maynard Keynes¹⁸ hat diese Entwicklung der Zwischenkriegszeit in seiner 1920 veröffentlichten Schrift *The Economic Consequences of the Peace* eindrücklich vorausgesagt. Seiner Ansicht nach müsse ein Friedensvertrag grosszügig sein. Er müsse bezahlbare Reparationen vorsehen. Die Politik müsse die wirtschaftlichen über die politischen Fragen stellen und dürfe die Lösung gravierender ökonomischer Probleme nicht hinter Territorialstreitigkeiten zurück binden. Nur eine Wirtschaftsordnung, die soziale Unterschiede ausgleicht und von allen Teilen der Gesellschaft akzeptiert wird, könne nachhaltig Frieden schaffen. Diese neue Sichtweise war umso bedeutsamer, als Keynes nach dem Zweiten Weltkrieg zu den grossen Architekten der Bretton Woods Institutionen gehörte und namentlich den Internationalen Währungsfonds wesentlich mitprägte. Sie prägte auch die Haltung der amerikanischen Handelspolitik, wie sie Cordell Hull, Staatssekretär unter Präsident Roosevelt, verkörperte. Er brachte seine Überzeugung, dass Freier Handel eine wichtige Voraussetzung für den Weltfrieden bildet, in seinen Memoiren auf den Punkt:

“[T]oward 1916, I embraced the philosophy I carried throughout my twelve years as Secretary of State, into the Trade Agreements, into numerous speeches and statements addressed to this country and to the world. From then on, to me, unhampered trade dovetailed with peace; high tariffs, trade barriers and unfair economic competition, with war. Though realizing that many other factors were involved, I reasoned that, if we could get freer flow of trade – freer in the sense of fewer discriminations and obstructions – so that one country would not be deadly jealous of another and the living standards of all countries might rise, thereby eliminating the economic dissatisfaction that breeds war, we might have a reasonable chance for lasting peace.”¹⁹

Man kann den Paradigmenwechsel der *Pax Americana* nicht genügend betonen: Es kam zur Abkehr von Reparation und zur Hinwendung zu Kooperation vor allem auch auf wirtschaftlichem Gebiet und im Handel.²⁰ Erstmals in der jüngeren Geschichte und unter massgeblichem Einfluss der USA betonte die Nachkriegsordnung zwischenstaatliche Zusammenarbeit und die Hinwendung zu offenen Märkten. Anstelle klassischer Friedensverträge trat der Multilateralismus.

In Westeuropa entwickelte sich auf Grundlage des US European Recovery Program (Marshall-Plan)²¹ die engere Zusammenarbeit, die 1948 zur Gründung der OEEC und 1961 der OECD führte. Mit dieser Philosophie wurden auch die Grundlagen für die europäische Integration im Rahmen der Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gelegt, die sich in der Folge in Abgrenzung und unter dem Druck des Ostblocks entwickelte.

Auf globaler Ebene wurden die Vereinten Nationen nicht auf traditionelle Friedenspolitik beschränkt, sondern entwickelten wirtschaftliche Fragestellungen und Tätigkeiten, namentlich in Zusammenhang mit der einsetzenden Dekolonialisierung. Im Kontext der Bretton Woods Institutionen wurde neben der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds die Schaffung einer Internationalen Handelsorganisation vorangetrieben. Zu dritt sollten die internationalen Organisationen den Kern der neuen Nachkriegsordnung konstituieren. Die Havana Charta²² enthielt weitgehende Regelungen, die noch heute nicht verwirklicht sind, beispielsweise im Bereich des Kartellrechts oder der Arbeitnehmerrechte (*labour standards*). Die ITO scheiterte in der Folge innenpolitisch in den USA, da sie zu weitgehenden Kompetenzerweiterungen des Präsidenten geführt hätte. An ihrer Stelle wurde das GATT als Provisorium 1947 geschaffen.²³ Dieses Provisorium hat 47 Jahre gehalten und es kann als eines der erfolgreichsten Abkommen der Nachkriegszeit bezeichnet werden. In acht Handelsrunden wurden die Industriezölle von durchschnittlich 40 % auf 4 % gesenkt und zahlreiche nicht-tarifäre Handelshemmnisse ins Recht gefasst.²⁴ Im Rahmen der Uruguay Runde entstanden daneben auch ein Rahmenabkommen für die Liberalisierung der Dienstleistungen (GATS) und ein umfassendes Abkommen zum geistigen Eigentum (TRIPs).

IV. Der Beitrag der WTO

A. Industriestaaten

Die 1995 gegründete WTO übernahm die Traditionen des GATT. Sie führte zu einer starken Verrechtlichung und Ausweitung der internationalen Handelsbeziehungen. Heute werden auch sensible zwischenstaatliche Konflikte im Gerichtssaal ausgetragen. Es ist zur Selbstverständlichkeit geworden, dass transatlantische Dispute – bei allen politischen Schwierigkeiten – auf diesem Wege und in aller Regel erfolgreich angegangen werden.²⁵ Im Kern zeichnet sich durch diese Verrechtlichung die Bildung einer neuen internationalen Ordnung ab und führt zu einem Vorgang, den wir als Konstitutionalisierungsprozess bezeichnen haben.²⁶

Ganz im Gegensatz zu Versailles und dem Völkerbund hat die Handelsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg wesentlich und nachhaltig zur Sicherung des Friedens unter den westlichen Industriestaaten beigetragen. Die progressive Liberalisierung führte zur gegenseitigen Vernetzung durch Handel und Investitionen und damit zu stabilen politischen Beziehungen. Sie führte in geschichtlich einmaligem Ausmass zu Prosperität und Wachstum der Industriestaaten. Arbeitsteilung und Spezialisierung in der Industrieproduktion kommen Millionen von Menschen zugute. Sie legen den Grundstein moderner Wohlfahrts- und Konsumgesellschaften.

B. Entwicklungsländer

Gleiches gilt grundsätzlich auch für die Entwicklungs- und Transformationsstaaten, die ihre Märkte geöffnet haben. Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel hat ständig zugenommen und betrug im Jahr 2004 für den Bereich des Warenhandels 31 % – das ist der höchste Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel seit 1950.²⁷

Schon im Rahmen ihres Aufrufs zur Bildung einer so genannten New International Economic Order (NIEO) in den 1970er Jahren forderten die Entwicklungsländer verstärkten Marktzugang vor allem im Bereich der landwirtschaftlichen Produkte.²⁸ Dabei haben sie seither merkantilistische Elemente wie Importsubstitutionen weitgehend fallengelassen. Zunehmend tragen auch sie ihre Streitigkeiten im Rahmen der WTO aus.

Das Bild darf indessen nicht beschönigt werden. Zahlreiche Konflikte in und zwischen Entwicklungsländern konnten – im Unterschied zu den Industriestaaten – bislang nicht verhindert werden. Ihre Ursachen sind vielfältig und gehen freilich weit über wirtschaftliche Probleme hinaus. Teils gehen sie auf die Arbeitsteilung kolonialer Monokulturen und damit auf koloniale Zoll- und Präferenzregelungen zurück. Teils werden sie durch andauernden Protektionismus im Verbunde mit Korruption und dem Fehlen einer guten Regierungsführung mit verursacht. Die liberale Handelsordnung kann oftmals zur Konfliktvermeidung wenig oder nichts beigetragen. Die Antwort auf diese Herausforderung muss einerseits in weiteren Öffnungen in Verbindung mit der Abkehr von post-kolonialen Strukturen liegen. Viel Arbeit wartet hier für die Industriestaaten und deren Landwirtschaftspolitik, die sowohl in Europa als auch in den USA zugunsten der Entwicklungsländer weiter liberalisiert werden muss. Tatsächlich liegt es in erster Linie an den Industriestaaten, Stabilität und Frieden durch die Verbesserung des Marktzuganges zu fördern. Andererseits bedarf es dazu auch neuer Instrumente, wie etwa der Förderung von Spezialitäten und Nischenprodukten und *Fair Trade* Ansätze, damit auch kleinere Entwicklungsländer von der Liberalisierung im Agrarbereich profitieren und Stabilität gewinnen können. Ein neues Gleichgewicht auch zwischen den Entwicklungsländern selbst muss angestrebt werden. Freier Handel kann nur auf diese Weise seinen Beitrag zur Stabilisierung der Entwicklungsländer leisten.

Wie wichtig freier Handel für die Herstellung des Friedens ist, zeigt sich in aller Deutlichkeit auch im Nahen Osten. Die Spannungen zwischen Israel und dem palästinensischen Volk haben ihre Ursachen mitunter in der wirtschaftlichen Abschottung und der Behinderung

des Waren- und Personenverkehrs zwischen Israel und den besetzten Gebieten. Intifada und Radikalismus wachsen auf diesen Grundlagen handelspolitischer Misswirtschaft. Es ist offensichtlich, dass ein künftiges Friedensabkommen die wirtschaftlichen Fragen des Zwei-staatenmodells in den Mittelpunkt stellen muss und die internationale Gemeinschaft, mitunter durch den Beitritt Palästinas zur WTO, die Durchsetzung und Sicherung offener Märkte gewährleisten muss.

C. Perspektiven

Inwieweit all die vorteilhaften Wirkungen der multilateralen Ordnung im 20. Jahrhundert in erster Linie der Frontstellung zur kommunistischen Welt zu verdanken war, wird die Zukunft weisen. Bis heute zeichnet sich kein Rückfall ab. Zahlreiche weitere Staaten drängen in die WTO und sie wird bald mit über 150 Mitgliedstaaten universellen Charakter haben. Die heutigen Schwierigkeiten, Fortschritte in den Verhandlungen zu erzielen, sind dabei nicht aussergewöhnlich. Handelsverhandlungen waren schon immer schwierig und zeitraubend. Man sollte dies ob all den negativen Schlagzeilen zu laufenden Handelsrunden nicht vergessen und immer wieder in Erinnerung rufen, dass das bestehende Regelwerk die Grundlage von tausenden von alltäglichen Transaktionen bildet und funktioniert.

Der Einbezug Chinas unter die heute 150 Mitgliedstaaten hat unseres Erachtens die Stabilität erhöht. Das gleiche wird auch für Russland gelten. Zu betonen bleibt aber, dass sich der Wettbewerb allgemein verschärft hat. Entwicklungsländer drängen heute in Domänen der Wertschöpfung, die früher den Industriestaaten weitgehend vorbehalten waren. Diese kommen im Prozess der Globalisierung zunehmend unter Druck. Zunehmend vernimmt man den Ruf nach Protektion, um Erreichtes zu schützen. Darin liegt die vielleicht grösste Gefährdung der multilateralen Ordnung und damit auch des Weltfriedens.

Die eigentlichen Herausforderungen des freien Handels liegen so primär in der Innenpolitik der Staaten. Während liberalisierter Handel internationale Konflikte vermeiden hilft, führt er innenpolitisch zu Span-

nungen im Zeitalter der Globalisierung. Was durch Grenzen nicht mehr nachhaltig geschützt werden kann, muss anderweitig abgedeckt werden. Der Bildungspolitik und der Sozialpolitik kommen daher zentrale Bedeutung zu. Ohne ein hinreichendes Niveau in diesen Bereichen ist freier Handel innenpolitisch auf Dauer nicht haltbar und verleiht protektionistischen Tendenzen Auftrieb. Bildung und soziale Gerechtigkeit und damit Mobilität auch im Inneren bilden notwendige Voraussetzungen der nachhaltigen Friedensfunktion offener Märkte. Im Rahmen der EU haben diese Anliegen in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Die Europäische Integration geht heute weit über die Sicherung des Freihandels hinaus. Materiell liegt hierin auch eine der Hauptfunktionen einer künftigen Verfassung Europas. Hier liegen indessen auch die zentralen Herausforderungen für die Entwicklungsländer. Die Stärkung der Rule of Law, gerechter Steuersysteme und der Verfahrensgerechtigkeit bilden daher notwendige Ergänzungen der Marktöffnung. Diese Politiken müssen auch seitens der internationalen Gemeinschaft stärker gestützt und gefördert werden. Ohne sie wird innerer Friede nicht möglich sein und die Liberalisierung kann ins Chaos und zu Bürgerkriegen führen.

V. Der Beitrag der Europäischen Integration

A. Die beiden Ansätze der Friedenssicherung

Die *Pax Americana* des GATT hat 1947 nicht nur weltweit, sondern auch für Europa wesentliche Weichen gestellt, denn sie regelte auch die Voraussetzungen der regionalen Integration und gibt damit der Einführung von Präferenzregelungen einen rechtlichen Rahmen. Welthandelsrechtliche Bedingungen standen damit dem europäischen Friedensprojekt zu Gevatter. Sie liessen grundsätzlich zwei Wege zu; die Bildung von Zollunion und von Freihandelsabkommen

im Rahmen von Artikel XXIV des GATT.

In Anlehnung an diese Rahmenbedingungen wurde die EWG²⁹ als Zollunion gegründet und bildete von Anfang an ein gemeinsames Aussenhandelsregime. Die Europäische Freihandelszone EFTA von 1960 wiederum beschränkte sich auf den gegenseitigen Abbau von Handelshemmnissen und liess die staatliche Souveränität der Mitgliedstaaten unberührt.³⁰ Beide Modelle ko-existierten und versuchten auf ihre Weise, den Frieden in Europa zu sichern und zu vertiefen. Beide Ansätze finden sich noch heute. Dabei wurde die klassische Zusammenarbeit stark zugunsten der Zollunion und damit einer eigentlichen Integration zurückgedrängt. Sie findet sich, abgesehen von dem verbleibenden Rumpf EFTA, vor allem im Rahmen des Europarates sowie in der zweiten und dritten Säule der heutigen Europäischen Union, also ausserhalb des eigentlichen Wirtschaftsrechts. Es lohnt sich, die Grundlagen dieser Entwicklung und ihre Bezüge zur Friedenspolitik in Kürze in Erinnerung zu rufen.

Die Gründung von „etwas wie die Vereinigten Staaten von Europa“ wurde vom britischen Premierminister Sir Winston Churchill in seiner viel beachteten Rede vom 19. September 1946 in Zürich gefordert.³¹ Er berief sich insbesondere auf die ideengeschichtliche Vorarbeit der Paneuropabewegung Graf Coudenhove-Kalergis. Dieser hatte die Bildung einer paneuropäischen Föderation und einer paneuropäischen Zollunion gefordert. Das erklärte Ziel Coudenhove-Kalergis waren die Vereinigten Staaten von Europa nach dem Muster der USA.³² Für Churchill war im Rahmen traditioneller Gleichgewichtspolitik Englands eine deutsch-französische Zusammenarbeit Grundlage jedes regionalen Zusammenschlusses und damit eines dauerhaften Friedens in Europa. Er stellte die Idee des vereinten Europas zu dessen Sicherung in den Vordergrund, unterliess es indessen, konkrete Vorschläge der Umsetzung zu unterbreiten. Benötigt werde dazu der „Entschluss von Hunderten von Millionen Männern und Frauen, Recht statt Unrecht zu tun und als Lohn Segen statt Fluch zu ernten.“³³ Als regionaler europäischer Zusammenschluss sollten die Vereinigten Staaten von Europa eine Stütze der Weltorganisation der Vereinten Nationen darstellen. Die Bemühungen führten 1949 zur Gründung

des Europarates,³⁴ der sich als loses Kooperationsforum westeuropäischer Staaten konstituierte und dessen wichtigste und nachhaltige Errungenschaft die Europäische Menschenrechtskonvention von 1951 und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bilden werden.³⁵

Im Unterschied zu diesen Bemühungen gestaltete sich die europäische Wirtschaftsintegration von unten her, punktuell und induktiv. Jean Monnet bewegte sich mit seiner Integrationsidee von den Idealisten der Zwischenkriegszeit und der Paneuropabewegung Graf Coudenhove-Kalergis weg. Er stellte nicht die grossen Schritte zu einer europäischen Integration in den Vordergrund, sondern die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Verflechtung, die in logischer Konsequenz die Vernetzung und Harmonisierung auch in anderen rechtlichen Bereichen zur Folge haben würde. Den Vorteil dieses *Spill-Over* Effekts sah er in der Dynamik und Anpassungsfähigkeit des Systems: Der Integrationsprozess war so nicht von vornherein an ein starres Modell gebunden, sondern konnte sich über Jahrzehnte hin nach und nach den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen anpassen.³⁶

Am 9. Mai 1950 schlug Robert Schuman, der französische Aussenminister, auf Anregung von Jean Monnet vor, die französische und die deutsche Stahl- und Kohleproduktion einer gemeinsamen Aufsichtsbehörde zu unterstellen.³⁷ Die zu schaffende Organisation sollte auch anderen Staaten zum Beitritt offen stehen. Durch Zusammenlegung der für die Rüstungsindustrie grundlegenden Rohstoffproduktionen sollte ein Krieg zwischen Frankreich und Deutschland auch materiell unmöglich gemacht werden. Schuman sagte voraus, dass sein Vorschlag durch die Errichtung einer Hohen Behörde, deren Entscheidungen für die Mitgliedsstaaten bindend sein sollten, den Grundstein einer europäischen Föderation bilden werde, die zur Wahrung des Friedens unabkömmlich sei. Der Vorstoss Schumans stand damals noch in eklatantem Widerspruch zur der von Frankreich traditionell verfolgten Deutschlandpolitik, die eine Wiederherstellung der deutschen Souveränität vor allem hinauszuzögern versucht hatte und für die eine Kooperation mit Deutschland undenkbar gewesen wäre. Das

internationale Echo auf den Schuman-Plan war dementsprechend positiv: Der Plan entsprach sowohl dem deutschen Interesse an einem Ausweg aus der politischen und wirtschaftlichen Isolation als auch dem Bestreben der USA, mit einem geeinten Westeuropa die Allianz gegen den Sowietkommunismus zu verstärken. Nicht zuletzt versprach er die nachhaltige Sicherung des eben errungenen Friedens, was angesichts der Schrecken des Krieges, den alle europäischen Gründerväter hautnah miterlebt hatten, als vorrangiges Ziel galt. Die frühen Verträge standen ganz im Dienste dieser Zielsetzung.

B. Die Friedensfunktion der Europäischen Gründungsverträge

Das Ziel der Friedenssicherung in Europa kommt rückblickend am deutlichsten im Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951³⁸ und im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957³⁹ zum Ausdruck. Die supranationale Kontrolle dieser Ressourcen diente der Lösung der Saarlandfrage und damit dem Frieden zwischen Frankreich und Deutschland. In den späteren Verträgen trat diese Funktion in den Hintergrund und wurde nicht mehr mit gleicher Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht. So wurde in der Präambel des Vertrages über die Europäische Union 1992⁴⁰ – unmittelbar nach Ende des kalten Krieges – auf die historische Bedeutung der Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents und auf die Stärkung der Solidarität zwischen den Völkern Europas Bezug genommen, was heute auch in der Präambel des Vertrages von Nizza 2001⁴¹ wiederholt wird. In der Präambel des Vertrages über eine Verfassung für Europa⁴² werden zwar noch „alte Gegensätze“ erwähnt, aber vor allem die gemeinsamen Europäischen Werte hervorgehoben. Das geeinte Europa macht es sich zur Aufgabe, auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der übrigen Welt hinzuwirken. Immerhin kommt die Aufgabe wieder explizit zum Ausdruck und schliesst auch den inneren Frieden unter den Mitgliedstaaten ein. Artikel I-3 Abs. 1 hält so fest: „Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“.

Die Legitimität der Integration verlagerte sich indessen mehrheitlich weg von der Friedensfunktion hin zu Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten. Nach diesen Maßstäben werden nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die EU selbst beurteilt. Sie bilden wichtige und unabdingbare Verfassungselemente, drohen indessen das zentrale Grundlagnliegen der Friedenssicherung gerade auch in der staatsrechtlichen Diskussion in die Vergessenheit abzudrängen. Dabei sind die Idee des vereinten Europas und das Streben nach Frieden untrennbar verbunden – wie Jacques Delors dies im Jahre 1990 ausgedrückt hat: „ ... que la conscience européenne est presque synonyme de l’aspiration à la paix...“⁴³

Es ist bedauerlich, dass die ursprüngliche Zielsetzung der Europäischen Gründungsverträge zunehmend in den Hintergrund getreten ist. Die Europäer mögen ihre Geschichte hinter sich lassen wollen, doch Anlass und Motiv der Integration als Instrument der Friedenssicherung verdienen es, immer wieder betont zu werden. Die heutige politische Wirklichkeit beschränkt sich auf die Wahrung von Interessen und Vorteilen, was eine wohl notwendige Folge der auf der wirtschaftlichen Integration basierenden Einigung ist. Dazu kommt, dass eine europäische Öffentlichkeit noch weitgehend fehlt. Politik bleibt nationale Politik und bildet den Maßstab aller Dinge bei gewählten Politikern und Medien. Merkantilistische Interessen schlagen immer wieder durch, zumal sie populistisch verwertet werden können. Die stumpfe Angstmacherei vor dem polnischen *Plummer* oder die Angst, das Herkunftsprinzip auch für Dienstleistungen zu verankern, sind lediglich jüngste Beispiele. Sinn und Blick für die Friedensfunktion sind verloren gegangen und haben kurzfristigem Kalkül Platz gemacht. Sie bildet nicht Teil des europäischen Bewusstseins, und entsprechend fehlen vielerorts die Überzeugung und das Engagement für die Europäische Integration. Der tiefere Sinn der europäischen Einigung hat in den Köpfen und Herzen der meisten Europäerinnen und Europäer nicht Eingang gefunden.

Das gleiche gilt auch für die staatsrechtliche Diskussion. Sie beklagt namentlich im deutschsprachigen Raum vor allem das Demokratiedefizit der Europäischen Union und sucht Remedur in erster Li-

nie auf dieser Ebene. Die Frage, welche Entscheidungsstrukturen der Erhaltung des inneren Friedens der Union am besten dienen, und wie nach Massgabe dieser Aufgabe Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie unter den Organen der Union aufzuteilen sind, steht nicht im Vordergrund der Debatte. Die demokratische Legitimation des Rechts ist zentral; sie ist indessen nicht ausschliesslich und muss durch die Friedensfunktion ebenso wie durch den Schutz der Menschenrechte als selbständige Legitimationsfaktoren begleitet werden.

C. Die Friedensleistung der Europäischen Integration

Es gehört heute – gerade nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrages für Europa im Jahre 2005⁴⁴ – zum guten Ton, die Erlungenschaften der Integration zu mindern. Dabei sind diese Erfolge gerade in Bezug auf die nachhaltige Friedenssicherung geschichtlich eindrücklich und hätten es verdient, in der jüngsten Verfassungsdebatte Europas viel stärker in den Vordergrund gestellt zu werden. Der effektive Leistungsausweis spricht für sich.

Der Wiederaufbau Westeuropas und eine bemerkenswerte Phase des Wachstums wurden durch die EG gefördert. Ob sich Westeuropa ohne die Europäische Gemeinschaft auf gleiche Weise hätte entwickeln können, ist äusserst fraglich. Sie war nicht zuletzt eine wichtige Grundlage für die erfolgreiche Demokratisierung des faschistischen Deutschlands und Italiens. Auch die politische Stabilisierung Griechenlands, Portugals und Spaniens wäre ohne deren EG Mitgliedschaft kaum so erfolgreich geglückt. Die Osterweiterung bildet die Fortsetzung dieser bewährten Politik. Erst im Vergleich mit früheren und kriegerischen Perioden europäischer Geschichte sind Bedeutung und Leistung des Europäischen Integrationsprozesses in ihrer vollen Tragweite erkennbar. Auch die schrittweise Stabilisierung des Balkans und damit die Beilegung einer ewigen Sorge Europas werden dank der EU möglich sein. Von grundlegender Bedeutung für die Wahrung nicht nur strategischer Interessen, sondern vor allem auch

eine Chance für einen neuen Frieden zwischen Staaten islamischer und christlicher Tradition stellen die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei dar. Im Lichte des heutigen Pessimismus sollte gelten: A few more smiles wouldn't hurt.⁴⁵

VI. Der Beitrag der Schweiz

A. Freihandel und Protektion

Wie aufgezeigt ist die Friedensleistung und Zielsetzung der EU an eindrücklichen historischen Ausweisen ersichtlich und führt zur Schlussfolgerung, dass der freie Handel – das Kardinalprinzip der EG – wesentlich zum Frieden in Europa beigetragen hat und weiter beiträgt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der WTO tragen ihrerseits dafür Sorge, dass sich die erweiterte EU auch gegenüber Dritten und der übrigen Welt an ihre Ideale und Vorgaben einer freien Handelsordnung halten wird, was nicht zuletzt für die Schweiz von grosser Bedeutung ist.

Die Schweiz verfolgt seit ihrer Gründung als rohstoffarmes Land eine Tiefzollpolitik, die vormals sogar verfassungsrechtlich abgesichert worden war.⁴⁶ Sie gehört gemessen an ihrer Grösse zu den offensten und wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften, was – mit Ausnahme der Landwirtschaft – sowohl für Waren als auch für Dienstleistungen gilt, wo die Schweiz lange zur weltwirtschaftlichen Spitzengruppe gehört. Die Schweiz vertritt weltweit das Credo des freien Handels. Sie gehört zu den am stärksten in Europa integrierten Volkswirtschaften. So war sie über Jahre hin der nach den USA zweitgrösster Handelspartner der EU. Der Schweizer Anteil am Binnenmarkt beträgt rund 4 Prozent. Nahezu 50 Prozent der Schweizer Direktinvestitionen werden in Mitgliedstaaten der EG getätigt.⁴⁷ Im Ergebnis verfolgen die Schweiz und die EU eine Politik der differenziellen und schrittwei-

sen Integration auf der Grundlage des Freihandelsabkommens von 1972⁴⁸ und den bilateralen Verträgen von 1999⁴⁹ und 2004.⁵⁰ Weitere Abkommen dürften folgen. Diese Integrationspolitik der Schweiz, die auch als Zeichen ihrer Staatskunst zu werten ist, kann als bislang erfolgreich bezeichnet werden. Das kann allerdings nur solange gelten, als wir die Schweizer Europapolitik allein unter dem Gesichtspunkt die Wahrung innerstaatlicher Interessen betrachten. Fraglich bleibt dagegen, ob diese Herangehensweise auch unter dem Aspekt einer Friedenspolitik als erfolgreich bezeichnet werden kann.

Seit Jahrzehnten verfolgt die Schweiz eine stark protektionistische Landwirtschaftspolitik. Sie gehört in der WTO zu den Führern der Gruppe 10, welche auf hohen Zollschränken und der Möglichkeit weitgehender Subventionierung aus strukturpolitischen Gründen unter Berufung auf die Multifunktionalität der Landwirtschaft beharren. Ihnen müssen Zugeständnisse Meter um Meter abgerungen werden, was mit zum zögerlichen Fortschritt der Doha Runde beiträgt. Mit der laufenden Agrarreform 2011 werden im Wesentlichen im Gleichschritt mit der EU weitere Marktöffnungen erfolgen; es wird indessen noch länger dauern, bis die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik gesamthaft als dem freien Handel verpflichtet beurteilt werden kann. Die Friedensfunktion des freien Handels wird diesen Prozess unterstützen. Sie wird normativ auch dafür sorgen können, dass die Öffnungen zur Befriedung namentlich in den Entwicklungsländern und ihrer ländlichen Bevölkerung beitragen können. Soweit es gelingt, das Auskommen dieser Bevölkerungsgruppen zu verbessern, wird die künftige Agrarpolitik auch die Förderung des Weltfriedens bewirken können.

Die Schweiz als offene Volkswirtschaft leistet in diesem Rahmen ohne Zweifel ihren Beitrag zu einem freien Welthandel und trägt in diesem Masse auch zu internationaler Stabilität und zu Frieden bei. Sie wird dies künftig auch vermehrt im Bereich der Landwirtschaft tun. So betrachtet kann die Schweizer Handelspolitik auch als Teil der Schweizer Friedenspolitik bezeichnet werden: Die Schweiz leistet sodann gute Entwicklungszusammenarbeit. Sie ist ein verlässlicher Vertragspartner und arbeitet aktiv im Multilateralen System der Bretton

Woods Institutionen und der WTO. Nicht zuletzt ist die Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzes zu erwähnen, die stets eines der zentralen Anliegen der Schweiz darstellte, sowie die Mitarbeit der Schweiz im Rahmen der UNO, die sich nunmehr, nach dem erfolgten Vollbeitritt, auch auf institutioneller Ebene auszuwirken beginnt.

B. Institutionelle Defizite

Die Schweiz als die älteste föderale, viersprachige und demokratische Republik Europas bildete einst Vielen eine grosse Hoffnung im europäischen Integrationsprozess. Ihre Staatskunst des Ausgleichs und der politischen Pragmatik hat, gepaart mit wirtschaftlichem Erfolg, noch heute Vorbildfunktion. Die Schweiz als *Little Europe* hat jedoch am Integrationsprozess auf der politischen Ebene aus vielfältigen Gründen bis heute nicht teilgenommen. Zum institutionellen Aufbau hat sie wenig beigetragen. Die Mitgliedschaft der Schweiz in regionalen Europäischen Organisationen beschränkt sich im Wesentlichen auf den Europarat und die EFTA. Durch ihre zahlreichen bilateralen Verträge kann sie als ein der EU *zugewandter Ort* bezeichnet werden, dessen Integration auf dem Wege der variablen Geometrie sich schrittweise vortastet und im Wesentlichen Entwicklungen innerhalb der EU punktuell nachvollzieht. Entsprechend gross ist auch der Einfluss des EG Rechts auf die Rechtsordnung der Schweiz geworden.⁵¹

Das Abseitsstehen im institutionellen Prozess der Europäischen Integration der EU bildet so gesehen eine Ausnahme und Anomalie. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Diese reichen von einer negativ, das heisst durch Abgrenzung, definierten nationalen Identität, einer durch Neutralität und Zurückhaltung erfolgreichen Wahrung der politischen Unabhängigkeit in einem lange Zeit spannungsreichen Europa (namentlich die Verschonung von den Weltkriegen), hin zur zentralen Sorge um die direkte Demokratie. Diese bildet zugleich den archimedischen Punkt des schweizerischen Staatsverständnisses. Sie erklärt, dass die Integration der Schweiz in Europa nur induktiv,

schrittweise, pragmatisch erfolgt. All dies sind wichtige Gründe, die im Stande sind, die historischen Entwicklungen zu erklären und zu verstehen, warum sich *Little Europe* weitem als ein Sonderfall versteht. Sie werden nicht verhindern, dass die Schweiz ohne wesentlichen Beitrag in die Geschichte der europäischen Architektur des 20. Jahrhunderts eingehen wird.

So wird in der Schweiz das Verhältnis zum politischen Projekt der Europäischen Union weit mehrheitlich als reine Aufgabe der Wahrung eigener Interessen verstanden. Entsprechend bilden Kosten, Nutzen, Vorteile und Nachteile das alleinige Thema des Diskurses zwischen den Parteien und Verbänden dieses Landes. Man ist mitunter an das Dörflein Seldwyla bei Gottfried Keller erinnert. Die Debatte ist rein pragmatisch und kurzfristig angelegt. In diesem engen Rahmen betrachtet ist es zwar eine kluge Politik, aber es bleibt eine Politik der Interessenoptimierung, des Trittbrettfahrens und des Erbsenzählens. Konzessionen müssen der Schweiz stets erst abgerungen werden, und man ist stolz darauf, nichts freiwillig aus der Hand zu geben. Selbst die finanziellen Leistungen an den Aufbau der neuen Mitgliedstaaten in Osteuropa sind umstritten. Die Frage des Beitritts zur EU wird mehrheitlich ausgeklammert, da sie die politischen Parteien der Mitte und die Verbände zu spalten oder sie eines populistisch verwertbaren Themas zu berauben droht. Diese grundlegende Frage aufzuwerfen widerspricht auch dem schweizerischen Pragmatismus, der sich lieber an einzelnen Schritten, denn an grossen Fragen orientiert, für die sich die direkte Demokratie angeblich nur beschränkt eignet.

C. Fehlende Weitsicht

Der vielleicht wichtigste Grund für das institutionelle Abseitsstehen liegt unseres Erachtens indessen darin, dass die schweizerische Öffentlichkeit die Europäische Integration nie als ein Friedensprojekt verstanden hat. Die Eliten des Landes, insbesondere auch der Bundesrat, haben es über Jahrzehnte, mehr noch als in den Nachbarstaaten, versäumt, diese zentrale Aufgabe in den Vordergrund zu stellen.

Dabei ist die Schweiz davon ebenso wie andere vital betroffen und von den Friedensleistungen der EU abhängig. Die Erweiterungen der EU vermochten und vermögen auch ihr die dringend erforderlichen Wachstumsimpulse zu verleihen. Auch teilte und teilt die Schweiz weiterhin das Interesse an einer friedlichen und nachhaltigen Entwicklung, die heute namentlich in Ost- und Südosteuropa von grosser Bedeutung ist.

Trotz einer lange privilegierten Lage als reiches Land, hat die Schweiz handelspolitisch mit wenigen Ausnahmen wie etwa bei der Gründung der EFTA keine namhaften Führungsfunktionen entwickelt. Die Frage lautete immer, was andere für uns, nicht was wir für das Gesamte tun können. Auch hier ist ein Blick auf die jüngere Geschichte lehrreich. Abwarten lautete stets die Maxime. Die Schweiz hat sich so der Schaffung der ITO nach dem Zweiten Weltkrieg vorerst widersetzt und trat dem GATT erst 1966 bei, nachdem sie es seit 1955 pragmatisch zu ihrem Vorteile angewendet hat.⁵² Sie trat den Bretton Woods Institutionen erst spät bei,⁵³ und wurde noch später – und dies nur dank einer Volksinitiative – Vollmitglied der UNO. Sie lehnte den EWR und Beitrittsverhandlungen mit der EU ab. Die Schweiz verweigert sich mit Regelmässigkeit vorerst neuen multilateralen Entwicklungen. Sie schliesst sich diesen mit gleicher Regelmässigkeit mit Verspätung an. In der Zwischenzeit beschränkt sie sich auf eine pragmatische Politik des Nachvollzuges und die Rolle eines Zaungastes. Während dies für die UNO und die WTO überwunden ist, gilt es noch heute, bald 60 Jahre nach der Gründung der EWG, für die Europäische Integration. Das europäische Projekt wurde aus Schweizer Perspektive mit Skepsis verfolgt, oft sogar in der klammheimlichen Hoffnung, dass es scheitern möge und sich der Weg der zwischenstaatlichen Kooperation im Rahmen der EFTA und des Europarates durchsetzen möge, ohne dabei traditionelle Vorstellungen von Souveränität und nationaler Identität zu berühren.

VII. Der EU-Beitritt der Schweiz als Teil der Friedenspolitik

Es bleibt die Hoffnung, dass die Besinnung auf die grundlegenden Aufgaben der europäischen Integration diese traditionelle Haltung in der Schweiz zu verändern vermag. Wenn wir die Frage nach den Vorteilen eines Beitritts zu beantworten haben, so müssen wir die Errungenschaften der Friedenssicherung in Europa und die Notwendigkeit starker, funktionsfähiger und demokratisch legitimierter Strukturen in den Vordergrund stellen. Die Frage des *institutionellen Beitrages* ist in diesem Sinne zentral. Es geht hier um mehr als kurzfristige Vor- und Nachteile wirtschaftlicher Natur und auch nicht darum, ob in der einen oder anderen Frage die direkte Demokratie praktisch Einbussen erleiden wird. Der enge Zusammenhang von freiem Handel und Friedenssicherung erfordert starke multilaterale Institutionen und zwar nicht nur global, sondern auch in Europa. Ein politisch und wirtschaftlich stabiles Umfeld liegt insbesondere im Interesse mittlerer und offener Volkswirtschaften wie der Schweiz. Die Geschichte lehrt, dass Konflikte entstehen, wo solche Institutionen fehlen oder schwach sind. Grosse Nationalstaaten, auf sich gestellt, neigen zu Protektionismus. Eine globalisierte Welt bedarf rechtlich verfasster Antworten auf der globalen und regionalen Ebene, die den Nationalstaat ergänzen und teilweise ablösen. Nationalstaaten, die ohne diese Antworten auf sich gestellt bleiben, neigen dagegen zu Protektionismus und Isolation. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs, der auch vor Spitzenprodukten nicht Halt macht, gilt das morgen noch mehr als heute.

Für die Schweiz stellt sich somit die Frage, welchen Beitrag sie mit all ihrer Erfahrung beim institutionellen Aufbau der europäischen Rahmenwerke leisten will. Unbestritten ist, dass die Schweiz mit ihrer langen Erfahrung als *Little Europe*, aber auch als Teilnehmerin in multilateralen Verhandlungen Wertvolles einzubringen hat. Dazu genügt ein Blick auf die globale Ebene. Was im Rahmen der UNO und deren Organisationen, der WTO, des IMF und der Weltbank beigetragen

wird ist um so mehr und aus den gleichen Gründen auch auf europäischer Ebene zu tun.

Stellung und Beitrag eines Landes, sein Selbstverständnis und die Achtung in der Staatengemeinschaft hängen nicht nur von wirtschaftlichen und kulturellen Leistungen ab, sondern auch von dem Beitrag, den es an gemeinsame Strukturen und Institutionen zu leisten bereit ist – und effektiv leistet. Die Schweiz leidet bezüglich dieser Aufgabe auf der europäischen Ebene an einem Defizit. Sie wird entsprechend auch kaum mehr wahrgenommen und genießt in der Verfolgung ihrer Interessen keinen besonderen Goodwill. Wir wagen auch die Behauptung, dass dieses Abseitsstehen, die Beschränkung auf Nachvollzug und reine Interessenvertretung das Selbstvertrauen und Selbstbewusstsein der Schweiz als Staatswesen schwächt und die innere Legitimität zunehmend beeinträchtigt. Erst mit einem Beitritt zur Europäischen Union wird sie dies mit der üblichen Verspätung abwenden und zu neuer Achtung und Selbstbewusstsein gelangen. Der Zustand als ein bloss der Europäischen Integration *zugewandter Ort* muss überwunden werden. Das wird nicht nur den Frieden im Inneren, sondern auch den schweizerischen Beitrag zur Friedensicherung weltweit fördern können.

Man wird einen solchen Aufruf in Seldwyla mit Bestimmtheit als internationalen Idealismus verwerfen. Man kann ihn aber auch als weitsichtigen Realismus bezeichnen, der die langfristigen Interessen der Bewohner dieses wirtschaftlich hochgradig interdependenten Landes an Frieden und Koexistenz durch aktive Mitarbeit beim Aufbau der multilateralen Verfassungsstrukturen wahrt. Es geht hier um die Einbettung der Schweiz in eine Welt von morgen. Es geht um neue Rechte, aber auch um Pflichten. So wie die Schweiz für das 19. und 20. Jahrhundert neu gebildet werden musste, muss sie sich auch für das 21. Jahrhundert verfassungsrechtlich vorbereiten. Das Schweizervolk wird dies gerade dank seiner grossen föderalen Tradition verstehen, wenn in Zusammenhängen argumentiert wird und der Bundesrat endlich bereit ist, die erforderliche Führungsarbeit zu leisten. In zahlreichen aussenpolitischen Abstimmungen hat seine Mehrheit Weitsicht bewiesen. Sie wird dies ihren Kindern zuliebe auch in der Europafrage tun.

Endnoten

* Erweiterte Fassung des Festvortrages anlässlich der Diplomfeier des Europainstituts Basel vom 24. Oktober 2005.

¹ Für eine vertiefte Behandlung s. THOMAS COTTIER / MATTHIAS OESCH, *International Trade Regulation: Law and Policy in the WTO, the European Union and Switzerland*, London und Bern 2005.

² Dazu THOMAS COTTIER, *Konstitutionalisierungsprobleme im internationalen Wirtschaftsrecht: verfassungsrechtliche Herausforderungen im Rahmen der WTO*, in: recht, Sonderheft J.P. Müller, 2005, S. 50.

³ Dazu FREDERICK M. ABBOTT / CHRISTINE BREINING / THOMAS COTTIER (Hrsg.), *International Trade and Human Rights. Foundations and Conceptual Issues*, Ann Arbor 2005; THOMAS COTTIER / JOOST PAUWELYN / ELISABETH BÜRGI (Hrsg.), *Human Rights and International Trade*, Oxford 2005.

⁴ JOHNATHAN I. ISRAEL, *Dutch Primacy in World Trade, 1585 – 1740*, Oxford 1990.

⁵ DAVID ORMROD, *The Rise of Commercial Empires, England and the Netherlands in the Age of Mercantilism*, Cambridge 2003, S. 310.

⁶ ISRAEL, supra EN 4, S. 207 ff.

⁷ ISRAEL, supra EN 4, S. 293.

⁸ ISRAEL, supra EN 4, S. 362.

⁹ THOMAS MUN, *England's Treasure by Forraign Trade*, London 1664, auszugsweise in: COTTIER / OESCH supra EN 1, S. 34-36.

¹⁰ ADAM SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the the Wealth of Nations*, hrsg. von EDWIN CANNAN, New York 1994; DAVID RICARDO, *The Principles of Political Economy and Taxation*, hrsg. von DONALD WINCH, London 1973, auszugsweise in COTTIER / OESCH supra EN 1, S. 37-40.

¹¹ PAUL BAIROCH, *Economics & World History – Myths and Paradoxes*, Chicago 1993, S. 22 ff. auszugsweise in COTTIER / OESCH supra EN 1, S. 10-16.

¹² GUSTAV VON SCHMOLLER, *Das Merkantilssystem in seiner historischen Bedeutung*, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, VIII/1 (1884), S. 15-61.

¹³ Vgl. Teil VIII des Friedensvertrags von Versailles, 28. Juni 1919; siehe auch ROLF HELLMUT FOERSTER, *Europa – Geschichte einer politischen Idee*, München 1967, S. 296 f.

¹⁴ Vgl. die Zollbestimmungen Art. 264 ff Friedensvertrag von Versailles.

¹⁵ Art. 387 ff Friedensvertrag von Versailles.

¹⁶ Smoot-Hawley Tariff Act, 17. Juni 1930, dazu eingehend CHARLES

KINDLEBERGER, Commercial Policy Between the Wars, in: PETER MATHIAS / SIDNELY PLLARD (Hrsg.), The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies, The Cambridge Economic History of Europe vol. III, Cambridge 1989 S. 161, auszugsweise in: COTTIER / OESCH supra EN 1, S. 16-18.

¹⁷ DIETMAR HERZ, Das kurze amerikanische Jahrhundert: auf der Suche nach innerer und äusserer Ordnung, Münster/ Hamburg 1991, 87.

¹⁸ JOHN M. KEYNES, The Economic Consequences of the Peace, London 1920.

¹⁹ CORDELL HULL, The Memoirs of Cordell Hull, New York 1948, S. 81. Für eine ausführliche Diskussion der Handelspolitik unter Hull s. PETER M. GERHART, The World Trade Organization and Participatory Democracy: The Historical Evidence, Vanderbilt Journal of Transnational Law vol. 37 (2004) S. 897-934.

²⁰ Ausführlich DIETMAR HERZ, Frieden durch Handel, München 1987, 167 ff.

²¹ Siehe auch MICHAEL J. HOGAN, The Marshall Plan – America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952, Cambridge 1987, S. 26 ff.

²² Charta for an International Trade Organization, 24. März 1948.

²³ General Agreement on Tariffs and Trade, 30. Oktober 1947, SR 0.632.21.

²⁴ BBI 1994 IV 134, Grafik abgedruckt in: COTTIER / OESCH supra EN 1, S. 74.

²⁵ Dazu ERNST U. PETERSMANN / MARK A. POLLOCK (Hrsg.), Transatlantic Economic Disputes: The EU, the US and the WTO, Oxford 2003; vgl. auch die interessante Studie von CLAUDIA DECKER, Handelskonflikte der USA mit der EU seit 1985: eine Studie des Reziprozitätsprinzips in der U.S.- Aussenhandelspolitik, Berlin 2002.

²⁶ Siehe supra EN. 2.

²⁷ WTO Press Release PRESS/401, 14. April 2005, http://www.wto.org/english/news_e/pres05_e/pr401_e.htm, Stand 27.7.2006.

²⁸ UN General Assembly, Declaration on the Establishment of a New International Economic Order, 1. Mai 1974, A/RES/3201 (S-VI).

²⁹ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 25. März 1957.

³⁰ Gründungsvertrag der EFTA, 4. Januar 1960.

³¹ Rede Winston Churchill's abgedruckt in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europa, Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, Bonn 1953, S. 84.

³² Weiterführend zur Paneuropabewegung etwa FOERSTER, supra EN 13, S. 298 ff; siehe auch JEAN-CLAUDE JUNCKER, Der weite Weg in die Zukunft, in STEFAN AUST / MICHAEL SCHMIDT-KLINGENBERG, Experiment Europa – Ein Kontinent macht Geschichte, Stuttgart / München, 2003, S.185 ff; DEREK W. URWIN, The Community of Europe: A History of European Integration since 1945, London 1995, S. 5 f.

³³ Supra EN 31, S. 84.

³⁴ Vertrag zur Gründung des Europarates, 5. Mai 1949.

³⁵ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und

Grundfreiheiten, SR 0.101.

³⁶ MICHAEL SCHMIDT-KLINGENBERG, Europas Erbe: So fern, so nah, in AUST / SCHMIDT-KLINGENBERG (Hrsg.), Supra EN 32, S. 15.

³⁷ Erklärung Schumans abgedruckt in: Auswärtiges Amt (Hrsg.) supra EN 31, S. 301.

³⁸ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 18. April 1951, ausgelaufen am 23. Juli 2003.

³⁹ Siehe supra EN 29.

⁴⁰ Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, Abl. C 191, 29.07.1992.

⁴¹ Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001, ABI. C 80, 10.03.2001.

⁴² Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 29. Oktober 2004, ABI. C 310, 16.12.2004.

⁴³ „... dass das Europäische Bewusstsein mit dem Streben nach Frieden so gut wie gleichbedeutend ist...“ JACQUES DELORS, Essai de Commentaire in : DENIS DE ROUGEMONT, *Vingt-huit siècles d'Europe – La conscience européenne à travers les textes*, 1990, S. II.

⁴⁴ Supra EN. 42.

⁴⁵ So *The Economist*, 8. Oktober 2005, S. 38: „Most governments hype success and hide failure. A few even try to celebrate their failures, in the hope that they will look like successes. But these days, Europeans are pioneering the opposite approach: sexing down their achievements. The expansion of the European Union has been a triumph, bringing stability, modernisation and prosperity to new members and old. If Turkey were to join the club, both sides could get those benefits and more – the geopolitical advantage that comes from treating a moderate Islamic country as one of their own. Considering Turkey has waited decades for this moment, and considering there have been several embarrassing setbacks for the Union this year, it might have been reasonable to expect a little celebration on the the day those Turkish talks started. Yet reactions were muted. ...“.

⁴⁶ Art. 29 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aufgehoben durch Bundesbeschluss vom 18. Dezember 1998, BBl. 1999 162).

⁴⁷ Von insgesamt 33 Mrd. Franken wurden im Jahr 2004 16 Mrd. in der EU investiert: Die Schweizerische Nationalbank (Hrsg.), *Die Entwicklungen der Direktinvestitionen im Jahr 2004*, http://www.snb.ch/d/download/publikationen/q0504/QH4_Direktinvestitionen_d.pdf, Stand 27.07.2006.

⁴⁸ Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR 0.632.401.

⁴⁹ Personenverkehr SR 0.142.112.681; Luftverkehr SR 0.748.127.192.68; Landverkehr SR 0.740.72; Landwirtschaft SR 0.916.026.81; Technische

Handelshemmnisse SR 0.946.526.81; Öffentliches Beschaffungswesen SR 0.172.052.68; Forschung SR 0.420.513.1; weiterführend DANIEL FELDER / CHRISTINE KADDOUS (Hrsg.), *Bilaterale Abkommen Schweiz-EU*, Brüssel 2001.

⁵⁰ Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration – Schengen SR 0.360.268.1; Dublin SR 0.142.392.68; Zinsbesteuerung SR 0.642.026.81; Betrugsbekämpfung SR 0.351.926.81; Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte SR 0.632.401.23; Umwelt SR 0.814.092.681; Statistik SR 0.431.026.81; MEDIA SR 0.784.405.226.8; Ruhegehälter SR 0.672.926.81; weiterführend CHRISTINE KADDOUS / MONIQUE JAMETTI GREINER (Hrsg.), *Bilaterale Abkommen II Schweiz-EU*, Brüssel 2006.

⁵¹ Vgl. dazu THOMAS COTTIER / DANIEL DZAMKO / ERIK EVTIMOV, *Die europakompatible Auslegung des schweizerischen Rechts*, in: ASTRID EPINEY / SARAH THEUERKAUF / FLORENCE RIVIÈRE (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht; Annuaire suisse de Droit européen*, 2003, S. 377; ROGER MALLEPELL, *Der Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf die schweizerische Gesetzgebung 1993-1995*, Bern 1999; DIETRICH SCHINDLER / GÉRARD HERTIG / JAKOB KELLENBERGER / DANIEL THÜRER / ROGER ZÄCH (Hrsg.), *Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts*, Zürich 1990.

⁵² Beitritt zum GATT: 1. August 1966.

⁵³ Beitritt zum IMF und zur Weltbank: 29. Mai 1992; Beitritt zur UNO: 10. September 2002.

BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

- O Wir bestellen die Schriftenreihe im Jahresabonnement zu CHF 120.-. Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn es nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird.
- O Wir bestellen folgende Nummern zum Preis von CHF 20.- (Doppelnr 30.-)
- O Wir sind an einem Publikationsaustausch interessiert.
- O Wir sind an Weiterbildungs-Unterlagen (Nachdiplomkurs) interessiert.

** vergriffen*

- O Nr. 1 Subsidiarität - Schlagwort oder Kurskorrektur (mit Beiträgen von Flavio Cotti, Jean-Paul Heider, Jakob Kellenberger und Erwin Teufel) (Doppelnummer).
- O Nr. 2 Ein schweizerisches Börsengesetz im europäischen Kontext (Tagungsband/Doppelnummer).
- O Nr. 3 Martin Holland, The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Joint Action Toward South Africa.*
- O Nr. 4 Brigid Gavin, The Implications of the Uruguay Round for the Common Agricultural Policy.
- O Nr. 6 Urs Saxer, Die Zukunft des Nationalstaates.
- O Nr. 7 Frank Emmert, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie? Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit.
- O Nr. 8 Stephan Kux, Subsidiarity and the Environment: Implementing International Agreements.
- O Nr. 9 Arbeitslosigkeit (mit Beiträgen von Christopher Boyd, Wolfgang Franz und Jean-Luc Nordmann).
- O Nr.10 Peter Schmidt, Die aussenpolitische Rolle Deutschlands im neuen Europa.
- O Nr.11 Hans Baumann, Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Dimension nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft.*
- O Nr.12 Georg Kreis, Das schweizerische Staatsvertragsreferendum: Wechselspiel zwischen indirekter und direkter Demokratie.
- O Nr.13 Markus Lusser, Die europäische Währungsintegration und die Schweiz.

- O Nr.14 Claus Leggewie, Ist kulturelle Koexistenz lernbar?
- O Nr.15 Rolf Lüpke, Die Durchsetzung strengerer einzelstaatlicher Umweltschutznormen im Gemeinschaftsrecht (Doppelnummer). O Nr.16 Stephan Kux, Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton
- O Nr.17 Jan Dietze/Dominik Schnichels, Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVÜ).
- O Nr.18 Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas (2. Aufl.).
- O Nr.19 Christian Garbe, Subsidiarity and European Environmental Policy: An Economic Perspective.
- O Nr.20 Claudia Weiss, Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments 1969-1995.
- O Nr.21 Gunther Teubner, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus.
- O Nr.22 Jürgen Mittelstrass, Stichwort Interdisziplinarität (mit einem anschließenden Werkstattgespräch).
- O Nr.23 William James Adams, The Political Economy of French Agriculture.
- O Nr.24 Aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Beiträgen von Gunter Baer, Peter Bofinger, Renate Ohr und Georg Rich) (Tagungsband/Doppelnummer).*
- O Nr.25 Franz Blankart, Handel und Menschenrechte.
- O Nr.26 Manfred Dammeyer/Christoph Koellreuter, Die Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung an die Regionen Europas.
- O Nr.27 Beat Sitter-Liver, Von Macht und Verantwortung in der Wissenschaft.*
- O Nr.28 Hartwig Isernhagen, Interdisziplinarität und die gesellschaftliche Rolle der Geistes- und Kulturwissenschaften.
- O Nr.29 Muriel Peneveyre, La réglementation prudentielle des banques dans l'Union Européenne.
- O Nr.30 Giuseppe Callovi/Roland Schärer/Georg Kreis, Citoyenneté et naturalisations en Europe.
- O Nr.31 Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht.

- O Nr.32 Jacques Pelkmans, Europe's Rediscovery of Asia. Political, economic and institutional aspects.
- O Nr.33 Maya Krell, Euro-mediterrane Partnerschaft. Die Chancen des Stabilitätstransfers.*
- O Nr.34 Valéry Giscard d'Estaing, L'Union Européenne: Elargissement ou approfondissement?
- O Nr.35 Martin Holland, Do Acronyms Matter? The Future of ACP-EU Relations and the Developing World.*
- O Nr.36 Andreas Guski, Westeuropa - Osteuropa: Aspekte einer problematischen Nachbarschaft.
- O Nr.37 Matthias Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz - unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts (Doppelnr.)
- O Nr.38 Manfred Rist, Infotainment oder Sachinformation? Die Europäische Union als journalistische Herausforderung (Doppelnummer).
- O Nr.39 Lothar Kettenacker/Hansgerd Schulte/Christoph Weckerle, Kulturpräsenz im Ausland. Deutschland, Frankreich, Schweiz.
- O Nr.40 Georg Kreis/Andreas Auer /Christoph Koellreuter, Die Zukunft der Schweiz in Europa? Schweizerische Informationstagung vom 15. April 1999 veranstaltet durch das EUROPA FORUM LUZERN.
- O Nr.41 Charles Liebherr, Regulierung der audiovisuellen Industrie in der Europäischen Union.
- O Nr.42/3 Urs Saxer, Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus.
- O Nr.44/5 Gabriela Arnold, Sollen Parallelimporte von Arzneimitteln zugelassen werden? Eine Analyse der Situation in der Europäischen Union mit Folgerungen für die Schweiz.*
- O Nr.46 Markus Freitag, Die politischen Rahmenbedingungen des Euro: Glaubwürdige Weichenstellungen oder Gefahr möglicher Entgleisungen?
- O Nr.47/8 Andrew Watt, „What has Become of Employment Policy?“ - Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the European Union.

- O Nr.49 Christian Busse, Österreich contra Europäische Union - Eine rechtliche Beurteilung der Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich.
- O Nr.50 Thomas Gisselbrecht, Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union - Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?
- O Nr.51 Uta Hühn, Die Waffen der Frauen: Der Fall *Kreil* - erneuter Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit? EuGH, Urteil vom 11.1.2000 in der Rs. C-283/98, *Tanja Kreil/BRD*.
- O Nr.52/3 Thomas Oberer, Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei ausserpolitischen Vorlagen?
- O Nr.54 Georg Kreis, Gibraltar: ein Teil Europas - Imperiale oder nationale Besitzansprüche und evolutive Streiterledigung.
- O Nr.55 Beat Kappeler, Europäische Staatlichkeit und das stumme Unbehagen in der Schweiz. Mit Kommentaren von Laurent Goetschel und Rolf Weder.
- O Nr.56 Gürsel Demirok, How could the relations between Turkey and the European Union be improved?
- O Nr.57 Magdalena Bernath, Die Europäische Politische Gemeinschaft. Ein erster Versuch für eine gemeinsame europäische Aussenpolitik
- O Nr.58 Lars Knuchel, Mittlerin und manches mehr. Die Rolle der Europäischen Kommission bei den Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Zwischenbilanz.
- O Nr.59 Perspektiven auf Europa. Mit Beiträgen von Hartwig Isernhagen und Annemarie Pieper.
- O Nr.60 Die Bedeutung einer lingua franca für Europa. Mit Beiträgen von Georges Lüdi und Anne Theme.
- O Nr.61 Felix Dinger, What shall we do with the drunken sailor? EC Competition Law and Maritime Transport.
- O Nr.62 Georg F. Kraye, Spielraum für Bankegoismen in der EU-Bankenordnung.
- O Nr.63 Philippe Nell, China's Accession to the WTO: Challenges ahead.

- O Nr.64 Andreas R. Ziegler, Wechselwirkung zwischen Bilateralismus und Multilateralismus Das Beispiel der Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten.
- O Nr.65 Markus M. Haefliger, Die europäische Konfliktintervention im burundischen Bürgerkrieg, („Arusha-Prozess“) von 1996 bis 2002.
- O Nr.66 Georg Kreis (Hrsg), Orlando Budelacci (Redaktion): Der Beitrag der Wissenschaften zur künftigen Verfassung der EU. Interdisziplinäres Verfassungssymposium anlässlich des 10 Jahre Jubiläums des Europainstituts der Universität Basel.
- O Nr.67 Francis Cheneval, Die Europäische Union und das Problem der demokratischen Repräsentation.
- O Nr.68* Politik und Religion in Europa. Mit Beiträgen von Orlando Budelacci und Gabriel N. Toggenburg.
- O Nr.69 Chantal Delli, Das Wesen der Unionsbürgerschaft, Überlegungen anhand des Falls Rudy Grzelczyk gegen Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.
- O Nr.70 Federica Sanna, La garantie du droit de grève en Suisse et dans la L'Union européenne.
- O Nr.71 Elze Matulionyte, Transatlantic GMO Dispute in the WTO: Will Europe futher abstain from Frankenstein foods?
- O Nr.72 Rolf Weder (Hrsg.), Parallelimporte und der Schweizer Pharmamarkt.
- O Nr.73 Marc Biedermann, Braucht die EU Lobbying-Gesetze? Annäherungen an eine schwierige Frage.
- O Nr.74 Hanspeter K. Scheller, Switzerland's Monetary Bilateralism. The episode of 1975.
- O Nr.75 Bruno Kaufmann/Georg Kreis/Andreas Gross, Direkte Demokratie und europäische Integration. Die Handlungsspielräume der Schweiz.
- O Nr.76 Daniel Zimmermann, Die Zwangslizenzierung von Immaterialgüterrechten nach Art. 82 EG. Schutz vor Wettbewerb oder Schutz des Wettbewerbs?

- O Nr.77 Laurent Goetschel/Danielle Lalive d'Epinay (Hrsg.), Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Aussenpolitik: Eine natürliche Symbiose?
- O Nr.78 Georg Kreis (Hrsg.), Frieden und Sicherheit. Israel und die Nahostkrise als europäisches Thema.*
- O Nr.79 Cristoph Nufer, Bilaterale Verhandlungen, wie weiter? Liberalisierung der Dienstleistungen zwischen der Schweiz und der EU: Gewinner und Verlierer aus Schweizerischer Sicht.
- O Nr.80 Simon Marti: Die aussenpolitischen Eliten der Schweiz und der Beginn der europäischen Integration. Eine rollentheoretische Untersuchung der schweizerischen Teilnahme an der Lancierung des Marshallplans und an der Errichtung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa 1947-1948.

ISBN-13: 978-3-905751-07-9

ISBN-10: 3-905751-07-0

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstrasse 27, CH-4020 Basel,
Schweiz, Tel. ++41 (0) 61 317 97 67, FAX ++41 (0) 61 317 97 66
E-mail: europa@unibas.ch, Internet: www.europa.unibas.ch

© Europainstitut der Universität Basel 2006

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.

ISBN-13: 978-3-905751-07-9

ISBN-10: 3-905751-07-0