

Bericht der Arbeitsgruppe „Europa“

Die Schweiz und die Europäische Union
Politische Aspekte eines Beitritts zur Europäischen Union

August 2001

Nachdruck Mai 2006 (korrigierte, nicht überarbeitete Ausgabe)

Die Schweiz und die Europäische Union

Politische Aspekte eines Beitritts zur Europäischen Union

Einführung

Der erweiterte Zentralvorstand der Neuen Helvetischen Gesellschaft hat am 13. März 1999 eine Arbeitsgruppe gebildet mit dem Auftrag, die Stellung der Schweiz gegenüber der Europäischen Union (hiernach EU) auf Grund des Integrationsberichts des Bundesrates vom 3. Februar 1999 zu untersuchen.

Da dieser Auftrag sehr allgemein umschrieben ist, hat sich die Gruppe die Freiheit genommen, ihre Rolle und Ziele selber zu bestimmen. Als erstes hat sie sich gefragt, ob es am Platze sei, in die Debatte über die in Wien am 11. Dez. 1998 abgeschlossenen bilateralen Verträge einzugreifen, oder ob sie sich sofort den nach dem Abschluss dieser Verträge offen gebliebenen Fragen widmen sollte.

Die Gruppe hat die zweite Möglichkeit gewählt: Die Prüfung der europäischen Frage unter der Voraussetzung der Gutheissung der bilateralen Verträge. Zur Zeit des Beginns der Gruppenarbeit war das Ratifikationsverfahren auf gutem Wege, und die Annahme durch Parlament und Volk im Falle einer Abstimmung war sehr wahrscheinlich. Das Resultat bestätigte: Das Referendum erlangte zwar die erforderlichen Unterschriften. Auch zeigte sich anlässlich der öffentlichen Erörterungen eine relativ gewichtige Opposition; doch am 21. Mai 2000 nahm das Volk die Verträge mit großer Mehrheit an (67 % Ja, Verwerfung nur durch die Kantone Schwyz und Tessin).

Die Gruppe untersuchte also die Problematik eines allfälligen Beitritts der Schweiz zur EU im Nachgang zur Annahme der bilateralen Verträge. Sie kam zum Schluss, dass der Integrationsbericht von 1999 des Bundesrates keine befriedigende Diskussionsbasis böte. In Wirklichkeit ist es ein technokratisches und schwer verdauliches Dokument. Bestimmte politische Probleme (Neutralität, Föderalismus, Volksrechte) werden zwar behandelt, doch nicht überzeugungskräftig.

Die Arbeitsgruppe nimmt an, dass die wirtschaftlichen Folgen eines Beitritts zur EU dank reichhaltiger Information durch Behörden und wirtschaftliche Gruppierungen allgemein bekannt sind; sie hat sich daher entschlossen, ihre Aufmerksamkeit auf die politischen Gesichtspunkte zu richten. Nach der Volksabstimmung über die Initiative „Ja zu Europa“ vom 4. März 2001 und deren wuchtiger Verwerfung erweist sich dies als die zutreffende Entscheidung. Sobald die öffentliche Debatte über den EU-Beitritt wieder in Gang kommt, wird die Diskussion nichtwirtschaftlicher Aspekte vorrangig bleiben.

In diesem Bericht wird zu jedem durch die Arbeitsgruppe bearbeiteten Thema dessen Problemlage kurz vorgestellt, gefolgt von einigen Thesen. Es werden die folgenden Punkte analysiert:

1. Volksrechte
2. Föderalismus
3. Anpassung der Strukturen des Bundes
4. Neutralität
5. Sicherheitspolitik
6. Zukunft des schweizerischen Finanzplatzes und Entwicklung des Fiskalsystems
7. Zukünftige Rolle der Schweiz in Europa.

Die Arbeitsgruppe, die 13 Sitzungen abgehalten hat, bestand aus folgenden Personen:

André Baltensperger, Solothurn

Gérard Bauer, Hauterive †

Jack Brunnschweiler, Wiesendangen

Jean-Claude Hefti, Yverdon-les-Bains

Philippe Lévy, Bern

Jürg Niederbacher, Zürich

Remigio Ratti, Lugano

René Retornaz, Mézières †

Kurt Rietmann, Aarau

Nelly Sellenet, Auvernier.

Die Gruppe hat folgende Experten beigezogen:

Laurent Götschel, Senior Fellow, Schweizerische Friedensstiftung

Germain Hennet, Mitglied des Vorstandes der schweizerischen Bankiervereinigung

Mathias Krafft, a. Professor an der Universität Lausanne

Pascal Mahon, Professor an der Universität Neuenburg

Claude-A. Margelisch, Mitglied des Vorstandes der schweizerischen Bankiervereinigung

Alfred Roulier, Divisionär z.D.

Rainer Schweizer, Professor an der Universität St. Gallen

Daniel Thürer, Professor an der Universität Zürich

Jean Zwahlen, ehem. Botschafter, ehem. Generaldirektor der SNB.

Es ist nicht das Ziel dieser Studie, ein Ja oder ein Nein zu einem EU-Beitritt zu empfehlen. Die Arbeitsgruppe erhebt einzig und allein den Anspruch, die behandelten Themen im Hinblick auf ihre Konsequenzen bei einem EU-Beitritt der Schweiz unvoreingenommen geprüft zu haben.

Die Gruppe hat nur den eigentlichen EU-Beitritt behandelt, damit diese Studie nicht zu umfangreich und folglich schwer verdaulich gerate. Sollte ein neuer, wenig wahrscheinlicher Versuch zur Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) unternommen werden, müssten die Ergebnisse unserer Überlegungen *mutatis mutandis* angepasst werden.

1. Volksrechte

Vgl. *Integrationsbericht 1999* Ziff. 332.04.2

In der Diskussion über den Beitritt zur EU ist die Zukunft der direkten Demokratie im Rahmen der EU ein wesentlicher und besonders empfindlicher Punkt. Da es sich um ein konstituierendes Element der helvetischen Identität handelt, ist die gefühlsmäßige Bedeutung sehr groß.

Einerseits kann man annehmen, dass der Beitritt zur EU die direkte Demokratie nicht aufheben wird. Es ist aber schwierig, sich genau vorzustellen, wie dies ablaufen wird, da kein gegenwärtiges EU-Mitglied vergleichbare Volksrechte kennt, derer sich die Schweizer Bürgerinnen und Bürger erfreuen. Das Referendum in Frankreich ist zum Beispiel eine ganz andere Sache: In Wirklichkeit handelt es sich um ein Plebiszit.

Mit dem Beitritt zur EU würde das Gemeinschaftsrecht unmittelbar anwendbar und erhielte den Vorrang gegenüber schweizerischem Recht. Mit anderen Worten könnten die Möglichkeiten der direkten Demokratie fortbestehen, aber der Bereich ihrer Anwendung würde eingeschränkt.

Andererseits wird die direkte Demokratie, wie sie sich heute darbietet, unabhängig von der europäischen Frage auch kritisiert. Einige finden, dass der Missbrauch des Referendumsrechts kleinen Gruppen ermöglicht, die Weiterentwicklung der Gesetzgebung zu blockieren. Man sollte folglich die Unterschriftenzahlen für Referenden oder Initiativen merklich erhöhen.

Des weiteren stellt man fest, dass wegen der Zunahme der internationalen Verträge die Souveränität der Schweiz (und natürlich auch die der anderen Staaten) abnimmt und damit auch die Bedeutung der Volksrechte. Nun kann aber die Bundesversammlung gemäss dem Wortlaut der Verfassung (Art. 139) Initiativen, welche zwingenden Vorschriften des Völkerrechts nicht entsprechen, ganz oder teilweise für ungültig erklären. Selbstverständlich würde die Anzahl der zwingenden Vorschriften des Völkerrechts bei einem EU-Beitritt zunehmen.

In seinem Integrationsbericht 1999 stützt sich der Bundesrat auf die Arbeit eines Universitätsinstituts, um zu beweisen, dass nur ein kleiner Teil der obligatorischen oder der zustandegewordenen fakultativen Referenden der letzten Jahre in die Zuständigkeit der EU fielen. Gemäss dieser Arbeit wäre die Mehrzahl dieser Referenden problemlos gewesen, weil sie den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts nicht berührten oder die Volksentscheide im Freiraum stattgefunden hätten, welcher den einzelnen Mitgliedstaaten zusteht. Der Bericht erwähnt eine andere Arbeit der gleichen Art, welche in Bezug auf kantonale Referenden zu ähnlichen Schlüssen kommt.

Die Volksrechte könnten im Falle eines EU-Beitritts auf unterschiedliche Art ausgeübt werden:

- Unverändert für Bereiche, in welche die EU nicht eingreift
- Keine Ausübung für Bereiche, welche die EU erschöpfend regelt
- Ausübung in dem durch die EU gegebenen Rahmen für Bereiche, welche die EU teilweise regelt.

Wie schon erwähnt, kann man Tendenzen zur Einschränkung der Volksrechte erkennen, und dies unabhängig von der europäischen Frage. Es ist aber durchaus erlaubt, für den Fall eines EU-Beitritts eine Erweiterung der Volksrechte, so weit sie nicht das Gemeinschaftsrecht betreffen, ins Auge zu fassen. Eine ähnliche Entwicklung hat übrigens bei der Inkraftsetzung der Bundesverfassung von 1874 stattgefunden, welche die Hoheit der Kantone beschnitt. So könnte man sich sogar ein Recht des Volkes vorstellen, über Instruktionen zu entscheiden, welche den Bundesrat verpflichten würden, diese oder jene Stellung innerhalb der Unionsorgane einzunehmen (doch erscheint es kaum wünschbar, dem Volke diese neue Kompetenz zu erteilen, da sie die Handlungsfreiheit des Bundesrates in Angelegenheiten der Außenpolitik noch weiter einengen würde).

Was die Erosion der Souveränität und damit des Anwendungsbereichs des Volksrechts anbelangt, so ist im Auge zu behalten, dass die Schweiz mehr und mehr ihre Gesetzgebung nach jener der EU richtet. Unter der euphemistischen Bezeichnung „autonomer Nachvollzug“ haben unsere Behörden *de facto* oft so gehandelt, als ob die Schweiz Mitglied der EU wäre.

Eine offene Frage sollte vielleicht unabhängig von der europäischen Frage diskutiert werden: Welche Behörde ist zuständig, eine Initiative als mit den Vorschriften des zwingenden Völkerrechts unvereinbar zu erklären? Jetzt ist es das Parlament, doch gibt es gute Gründe, diese Zuständigkeit dem Bundesgericht zu übertragen.

Bei einem EU-Beitritt wäre ein neues Volksrecht einzuführen: die Wahl der Schweizer Vertreter im Europaparlament. Man kann von einer Zahl von zehn Schweizern Abgeordneten ausgehen. Die Art des Wahlverfahrens ist somit von großer Tragweite, da die Vertretung der verschiedenen Sprachregionen sowie der politischen Richtungen gesichert werden muss. Unter verschiedenen Möglichkeiten bieten sich besonders die Folgenden an : Ein einziger Wahlbezirk für das ganze Land mit Garantien für Mindestvertretungen der sprachlichen Minderheiten oder Aufteilung des Landes in drei bis vier Wahlkreise, bestehend aus mehreren Kantonen.

Thesen:

1. Die Zukunft der direkten Demokratie im Rahmen der EU bildet einen der wesentlichen Punkte der Beitrittsdebatte.
2. Der Beitritt zur EU hätte ohne Zweifel einen Abbau des Anwendungsbereichs der Volksrechte zur Folge.
3. Man sollte nicht vergessen, dass die Souveränität der Schweiz ständig am Schwinden ist, was sich natürlich auch auf die Volksrechte auswirkt.
4. Bei einem EU-Beitritt wäre es in einem gewissen Ausmaße möglich, die Abnahme der Volksrechte durch die Erweiterung dieser Rechte in Bereichen außerhalb des Wirkungsbereichs des Gemeinschaftsrechts wettzumachen.
5. Im Falle des Beitritts zur EU müssen Vorschriften für die Wahl der Schweizer Vertreter im Europaparlament erlassen werden.
6. Das Funktionieren der direkten Demokratie muss auf jeden Fall neu erwogen werden, unabhängig von der europäischen Frage.

2. Föderalismus

Vgl. *Integrationsbericht 1999 Ziff. 332.02*

In der Diskussion über den EU-Beitritt stellt die Möglichkeit, innerhalb der EU den Föderalismus beizubehalten, einen besonders empfindlichen Punkt dar, da der Föderalismus ein wesentliches Element der helvetischen Identität ist. Überdies verursacht die Anpassung des schweizerischen Föderalismus an das System der EU zahlreiche zum Teil sehr komplexe Probleme.

Im Prinzip ist das Beibehalten eines föderalistischen Systems mit einem EU-Beitritt nicht unverträglich. Dies beweisen unter den gegenwärtigen Mitgliedern der EU Deutschland und Österreich, welche ihre föderalistische Struktur beibehalten konnten. Immerhin ist in diesen zwei Ländern der Föderalismus nicht im gleichen Ausmass entwickelt wie in der Schweiz.

Der Beitritt zur EU hätte einen Abbau oder eine Umbildung bestimmter kantonaler Kompetenzen zur Folge, namentlich in den Bereichen Erziehung und Kultur, Gesundheitswesen, Raumplanung und Infrastruktur, Wirtschaftsförderung, wirtschaftliche Überwachung (Gewerbepolizei), Berufsdiplome, öffentliche Märkte, Regelung des Beamtenrechtes, Justiz und Polizei, Fiskalwesen. Die Vollzugsaufgaben der Kantone nähmen dagegen zu, was sie vermehrt zur Unterstellung unter die Kontrolle des Bundes zwingen würde. Diese wäre umso mehr gerechtfertigt, als im Falle einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch die Kantone die Schweiz gerichtliche Klagen seitens der Europäischen Kommission oder einzelner Mitgliedstaaten riskierte, mit der Möglichkeit des Verhängens von Sanktionen.

Ein EU-Beitritt würde die Anpassung der Vorschriften betreffend die Teilnahme der Kantone an der eidgenössischen Aussenpolitik (Art. 54 bis 56 der Bundesverfassung) verlangen, da die heute gültigen Vorschriften in Bezug auf eine traditionelle Aussenpolitik verfasst werden, das heisst mit Hinsicht auf den Abschluss internationaler Verträge. Wären bestimmte Punkte auf der Traktandenliste der Behörden in Brüssel, müssten die Kantone ihre Meinung dazu früh genug dem Bundesrat kundtun können. Tatsächlich gibt es nach Entscheidungen der EU-Behörden keine Ratifikation durch die Mitgliedstaaten, da diese Entscheidungen keine internationalen Verträge, sondern interne Entscheidungen eines Gemeinschaftsorgans darstellen. Dagegen ist in der Bundesverfassung die Vertretung der Kantone beim Bund unbefriedigend geregelt. Der Ständerat vertritt die Kantone nicht als solche, wie dies im deutschen Bundesrat für die Bundesländer der Fall ist. Man müsste die Lösung eigentlich eher bei der Konferenz der Kantonsregierungen suchen, doch müssten deren Konstituierung und Funktionieren ihrer neuen Rolle angepasst und zum Gegenstand verfassungsmässiger Regeln gemacht werden.

Man soll auch nicht ausschliessen, dass der Bund für bestimmte Bereiche durch eine kantonale Behörde vertreten würde, wie schon die Behörde eines deutschen Bundeslandes die Bundesrepublik vertreten hat.

Die Kantone sollten Massnahmen ergreifen, welche den Bürgern der EU-Mitgliedstaaten die Ausübung des Stimmrechts auf kommunaler Ebene (in der Gemeinschaftssprache: „lokale Basisgemeinde“) ermöglichte. Gewiss entsprechen die politischen Gemeinden diesem Begriff; doch wäre zu prüfen, ob nicht andere Gemeinde-Typen, wie sie in einigen Kantonen existieren, ähnlich behandelt werden sollten. Selbstverständlich können die Kantone auch über die Gemeinschafts-Erfordernisse hinausgehen, indem sie bestimmten ausländischen Einwohnern das kantonale Stimmrecht verleihen, wie es bereits zum Beispiel im Kanton Neuenburg geschehen ist.

Die Erhöhung der MWSt würde die Schweiz zwingen, ihr Fiskalsystem zu revidieren und den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen neu zu regeln.

Die Gemeinschaftsvorschriften in Finanzangelegenheiten legen die Grenzen des Defizits im gesamten öffentlichen Sektor (in der Schweiz: Bund, Kantone und Gemeinden) und für Sozialversicherungen fest. Vor einem eventuellen EU-Beitritt muss folglich die Finanzlage stark verschuldeter Kantone saniert werden.

Da das Gemeinschaftsrecht direkt auf die Rechtsunterworfenen angewendet wird, vermögen diese sich gegenüber den Gerichten ihres eigenen Landes darauf zu berufen. Dies bedeutet, dass im Falle eines EU-Beitritts durch die Einführung des Gemeinschaftsrechts die Belastung der schweizerischen Gerichte verändert und vergrössert würde.

Es ist wenig wahrscheinlich, dass die Kantone mit ihrer jetzigen Organisation die Anforderungen erfüllen können, die sich nach einem EU-Beitritt ergäben. Schon jetzt haben bestimmte Kantone – namentlich die kleinsten – Mühe, ihren vielfachen Aufgaben nachzukommen. Eine Strukturreform wäre wünschbar. Eine Neugruppierung, ja selbst eine Fusion bestimmter Kantone wäre selbstverständlich geeignet, manche Schwierigkeiten zu beheben. Selbstverständlich würden die zusätzlichen Verpflichtungen als Folge eines EU-Beitritts die Belastung der Kantone noch erhöhen, sodass sich eine Reform zwingend aufdrängt. Diese müsste aber vor einem Beitritt abgeschlossen sein. Österreich hat die Reform der Länder vor dem EU-Beitritt unterlassen und damit schlechte Erfahrungen gemacht.

Thesen:

1. Die Zukunft des Föderalismus im Rahmen der EU bildet einen der wesentlichen Punkte in der Beitrittsdiskussion.
2. Das Beibehalten eines föderalistischen Systems ist mit einem EU-Beitritt nicht unverträglich.
3. Ein EU-Beitritt würde zwangsläufig Kompetenzverluste der Kantone nach sich ziehen.
4. Im Falle eines Beitritts hätten die Kantone bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts eine wichtige Rolle zu spielen, hätten sich aber auch in dieser Beziehung der Überwachung durch den Bund zu unterziehen.
5. Die Erhöhung der MWSt auf Grund eines EU-Beitritts hätte eine Überarbeitung des gesamten schweizerischen Fiskalsystems zur Folge.
6. Die finanzielle Situation stark verschuldeter Kantone muss vor einem eventuellen EU-Beitritt saniert werden.

7. Im Falle eines Beitritts der Schweiz zur EU müssten die Regeln über die Teilnahme der Kantone an der eidgenössischen Aussenpolitik angepasst werden.
8. Ein Beitritt würde sich ebenfalls auf die Belastung der kantonalen Gerichte auswirken.
9. Die Kantone müssten die nötigen Massnahmen treffen, damit die Angehörigen von EU-Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht auf Gemeindeebene ausüben könnten.
10. Die Kantone müssen ihre Organisationen den Erfordernissen anpassen, die aus einem eventuellen EU-Beitritt folgen.
11. Die Reform des Föderalismus muss vor einem eventuellen EU-Beitritt vollzogen sein.
12. Eine gewisse Reform des Föderalismus ist auch unabhängig von der Europafrage wünschbar.

3. Anpassung der Strukturen des Bundes

Vgl. Integrationsbericht 1999 Ziff. 332.04.3 und 332.04.4

Die Strukturen des Bundes sind durch die neue Bundesverfassung bestimmt, die am 18. April 1999 durch Volk und Kantone angenommen wurde. Es stellt sich die Frage, ob ein Beitritt zur EU eine Anpassung dieser Strukturen erfordern wird.

Die Gründe, aus denen eine Strukturanpassung nötig erscheinen können, wären nicht rechtlicher, sondern praktischer Art. Das Gemeinschaftsrecht enthält keine Vorschriften, wie die Mitgliedstaaten organisiert sein müssen. Aber die Strukturen des Bundes wurzeln im Wesentlichen immer noch im 19. Jahrhundert, wurden durch die Totalrevision der Bundesverfassung nicht grundlegend geändert und würden dem Bundesrat kaum eine effiziente Teilnahme an den Arbeiten der EU erlauben.

Eine der größeren Schwierigkeiten, mit der unsere Regierungsmitglieder im Rahmen der EU konfrontiert wären, ist die Häufigkeit der Zusammenkünfte auf Ministerebene. Unsere sieben Minister hätten kaum mehr die Zeit, um als Kollegialbehörde zu tagen oder ihre Departemente zu leiten. Eine Reform unserer Regierung drängt sich übrigens unabhängig von der EU-Beitrittsfrage auf. Der Bundesrat steht unter starkem Druck des Parlaments. In diesem Stadium werden zwei Varianten ins Auge gefasst:

- Die Verstärkung des Bundesrats, was eine Erhöhung seiner Mitgliederzahl, die Schaffung eines Präsidialdepartementes und die zeitliche Verlängerung des Präsidialamtes in sich schließt.
- Die Einführung einer zweistufigen Regierung: Einerseits der Bundesrat als Kollegialbehörde mit 7 (ideal 5) Mitgliedern und andererseits vom Bundesrat ernannte und vom Parlament bestätigte Minister, welche an den Bundesratssitzungen mit beratender Stimme teilnähmen.

Der Bundesrat zieht die zweite Variante vor; sie wurde auch im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens leicht bevorzugt. Nach seiner Ansicht wäre einer ihrer Vorteile, dass bei einem Ministertreffen der EU ein Minister die Schweiz vertreten könnte.

Die gewählte Lösung wird den Art. 177 der Bundesverfassung berücksichtigen müssen. Er besagt, dass der Bundesrat als Kollegialbehörde entscheidet und seine Geschäfte auf Departemente verteilt sind. Man muss im Auge behalten, dass das Funktionieren der schweizerischen Exekutiven aller Stufen auf Kollegialität beruht. Man sieht diesen Punkt schwerlich in Frage gestellt.

Die europäische Frage muss auch in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Parlament geprüft werden. Die neue Bundesverfassung gibt dem Parlament mehr Kompetenzen. Der Bundesrat ist laut Art. 184 mit der Aussenpolitik beauftragt „unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung“. Diese Bestimmung verleiht dem Parlament eine neue Rolle. Folglich könnte der Bundesrat innerhalb der EU in wichtigen Fragen keine Stellung beziehen, ohne das Parlament bzw. die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten beider Räte zu konsultieren. Das Parlament kann ebenfalls Einfluss nehmen, indem es dem Bundesrat Aufträge erteilt für Bereiche, welche in dessen Kompetenz fallen (Art. 171). Es bleibt die Tatsache, dass die Internationalisierung der Rechtsordnung eine verstärkte Rolle der Regierung gegenüber dem Parlament zur Folge hat. Diese Tendenz existiert bereits, wäre aber bei einem EU-Beitritt ohne Zweifel noch verstärkt.

Ein EU-Beitritt hätte unweigerlich eine Neugliederung der Bundesverwaltung zur Folge. Manche Abteilungen würden an Bedeutung verlieren (z.B. Zoll), andere zunehmen (z.B. Überwachung des Wettbewerbs, Konsumentenschutz). Es ist im jetzigen Stadium unmöglich zu sagen, ob sich am Gesamtbestand der Bundesbeamten etwas ändern würde.

Thesen:

1. Im Falle eines EU-Beitritts scheint eine gewisse Minderung der Rolle und der wirklichen Zuständigkeiten des Parlaments wahrscheinlich, ungeachtet neuer formeller Kompetenzen, welche die Bundesverfassung von 1999 ihm gewährt.
2. Die gegenwärtige Zusammensetzung und Organisation des Bundesrats würden ihm keine befriedigende Wirksamkeit im Rahmen der EU erlauben.
3. Die Zusammensetzung und gegenwärtige Organisation des Bundesrates müssen unabhängig von der europäischen Frage geändert werden.
4. Wie auch immer die Lösung für die Reform des Bundesrates aussehen mag, zwei Prinzipien scheinen unverrückbar: Kollegialität und Aufgabenverteilung auf Departemente.
5. Ein EU-Beitritt hätte eine gewichtige Neugliederung der Bundesverwaltung zur Folge.

4. Neutralität

Vgl. *Integrationsbericht 1999 Ziff. 334*

Bevor man sich mit dem Neutralitätsproblem befasst, muss man einen klaren Unterschied machen zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik. Ausserdem muss man der Tatsache Rechnung tragen, dass für viele helvetische Bürger das Neutralitätsprinzip mindestens gleich viel wert ist wie eine verfassungsrechtliche Regel.

Der rechtliche Aspekt der Neutralität

Auf Grund des internationalen Rechts muss sich ein neutraler Staat einer aktiven Teilnahme an einem bewaffneten Konflikt zwischen Staaten enthalten. Er darf keine der Konfliktparteien militärisch unterstützen. In Friedenszeiten ist es einem neutralen Staat nicht erlaubt, Bündnisse abzuschliessen, welche ihn im Konfliktfalle daran hindern würden, seinen neutralitätsgebundenen Verpflichtungen nachzukommen. Man muss unterstreichen, dass die schweizerische Neutralität durch das internationale öffentliche Recht ausdrücklich anerkannt wurde (Wiener-Vertrag 1815), was mit Ausnahme Österreichs (Staatsvertrag von 1955) für die andern neutralen Länder nicht der Fall ist.

Die EU ist kein Bündnis für militärische Verteidigung. Der Beitritt zur EU bedeutet also keine militärischen Verpflichtungen. Die EU kann keines ihrer Mitglieder zwingen, an einer militärischen Operation mitzuwirken. Falls sich die Frage der Teilnahme an einer solchen Operation stellt, hat der Mitgliedstaat vier Wahlmöglichkeiten:

- Aktive Teilnahme
- Enthaltung bei der eigentlichen Operation, aber finanzielle Teilnahme
- Sogenannte konstruktive Enthaltung ohne finanzielle Teilnahme
- Ausübung des Vetorechts, mit Verhinderung der Aktion im Gefolge.

Schon jetzt sind mehrere neutrale Staaten EU-Mitglieder: Österreich, Schweden, Finnland und Irland. Ihr Neutralitätsstatus scheint ihnen keinerlei Schwierigkeiten innerhalb der EU zu bereiten.

Der politische Aspekt der Neutralität

Der EU-Beitritt verbietet keinem Mitgliedstaat eine Neutralitätspolitik. Überdies wäre festzustellen, dass zwischen der Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten und derjenigen der Schweiz kein Widerspruch besteht. Das oberste Ziel besteht im Verhindern eines offenen Konflikts und ihm, wenn dennoch ausgebrochen, ein Ende zu setzen.

Man muss sich übrigens im klaren sein, dass sich die Schweiz in gewissen Fällen jetzt schon wie die EU verhält, besonders was die Vorschriften betreffend den Export von Waren „dual use“ angeht.

Unter bestimmten Umständen könnte es sich als völlig illusorisch erweisen, in der löblichen Absicht, die Unabhängigkeit des Landes zu erhalten, neutral und ausserhalb jeder Koalition zu bleiben: Wie könnte sich die Schweiz gegen eine Bedrohung durch Langstreckenraketen, z.B. aus einem Land des mittleren Ostens, selber schützen?

Der emotionelle Aspekt des Neutralitätsproblems

Für zahlreiche Schweizer Bürger bedeutet die Neutralität ein Glaubensbekenntnis. Man muss diesem Element Rechnung tragen, wenn man das Neutralitätsproblem erörtern will. Betrachtet man aber die Frage realistisch, muss man feststellen, dass die Neutralität in der öffentlichen Meinung ausserhalb der Schweiz nichts mehr besagt. Zwischen wem und wem sollte die Schweiz neutral bleiben?

Bei Diskussionen über die Neutralität beschwören ihre Anhänger oft die Rolle, welche die Schweiz beim Anbieten ihrer Guten Dienste spielen kann. Aber dieses Argument sticht nicht mehr, denn es ist schon lange her, dass sich die Schweiz auf diesem Gebiet hervorgetan hat (nämlich seit den Friedenskonferenzen in Evian 1961 und 1962). Während der letzten Jahre zeigten sich andere Staaten in dieser Richtung viel aktiver, namentlich Norwegen. Ein anderes Argument ist wertlos geworden, nämlich die Bedeutung der Neutralität für die wirksame Tätigkeit des IKRK, besonders seit das IKRK gegenüber dem Bund seine Autonomie betont (eine namentlich durch das zwischen dem IKRK und der Eidgenossenschaft geschlossene Abkommen über dessen Sitz konkretisierte Autonomie).

Thesen :

1. Die Neutralitätsfrage ist wegen ihres emotionalen Aspekts einer der zentralen Punkte jeglicher Diskussion über den EU-Beitritt der Schweiz.
2. Rechtlich gesehen ist das Neutralitätsstatut nicht unverträglich mit der Mitgliedschaft bei der EU.
3. Das Ausüben einer Neutralitätspolitik ist innerhalb der EU möglich.
4. Unabhängig von einem EU-Beitritt muss die Schweiz ihr Stellung in Bezug auf die Neutralität überprüfen, denn die schweizerische Neutralität im traditionellen Sinn hat im gegenwärtigen Kontext keine Daseinsberechtigung mehr.

5. Sicherheitspolitik

Vgl. Integrationsbericht 1999 Ziff. 334.01 und 335.01. Vgl. auch Bericht über Sicherheitspolitik 2000.

Das Bestehen der Europäischen Union garantiert die Sicherheit in Europa, wovon auch die Schweiz profitiert. Ein Krieg zwischen EU-Mitgliedstaaten scheint ausgeschlossen. Die Konfrontation mit einem aussenstehenden Feind ist unter den gegenwärtigen Umständen kaum wahrscheinlicher, und man kann mit einer Vorwarnzeit von mindestens zehn Jahren rechnen (statt einigen Stunden zur Zeit des Kalten Krieges).

Die EU ist keine Verteidigungsallianz. Die Einführung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik setzt eine Vertiefung der Union voraus. Aber die EU schafft eine europäische Eingreiftruppe („Eurocorps“), die ab 2007 einsatzbereit sein wird. Ihr Zweck liegt nicht in der Verteidigung von Europa, sondern im Übernehmen von sogenannten „Petersberger-Aufgaben“, einschliesslich „peace making“. Die Teilnahme an der europäischen Eingreiftruppe ist nicht unbedingt an eine EU-Mitgliedschaft gebunden. Dänemark, EU-Mitglied, nimmt an dieser Truppe nicht teil, hingegen Norwegen, kein EU-Mitglied, gehört dazu. Auch die Schweiz könnte die Teilnahme an diesem Korps ins Auge fassen, unabhängig von der Frage des EU-Beitritts.

Der Übergang von der Armee 95 zur Armee XXI ist in Vorbereitung. Diese Reform enthält viel Positives. Man kann sich immerhin fragen, ob sie wirklich auf strategischen Überlegungen gründet.

Die Ziele der Armee sind zwar klar bestimmt: Friedenssicherung, Verteidigung und Erhaltung der Daseinsbedingungen. Das Verteidigungskonzept bleibt aber zwiespältig: Handelt es sich um eine selbständige Verteidigung oder um eine solche im Rahmen einer Zusammenarbeit? Diese Wahl bestimmt namentlich das Rüstungsprogramm.

In Wirklichkeit ergibt eine selbständige Verteidigung kaum mehr Sinn. Sie geht von der unwahrscheinlichen Annahme aus, die Schweiz werde von einem Nachbarstaat angegriffen! Handelt es sich hingegen um einen entfernten Feind, scheint die Teilnahme an einem Verteidigungsbündnis logisch. Während der Zeit des Kalten Krieges wurde dies übrigens immer in Betracht gezogen, nur erlaubte es die schweizerische Neutralität nicht, dies öffentlich zu sagen.

Die Möglichkeit, dass die Schweiz im Rahmen einer Erpressung durch Schurkenstaaten mittels Langstreckenraketen bedroht würde, ist äusserst gering. Sollte es sich doch ereignen, wäre die Schweiz ausserstande, sich mit eigenen Mitteln zu wehren. Auch in einem solchen Fall würde sich eine Zusammenarbeit aufdrängen.

Bei der Einführung der Armee XXI spielen innenpolitische Erwägungen eine zu grosse Rolle. Die Frage sei erlaubt, ob eine Heeresgliederung mit fünf Panzerbrigaden das Resultat einer strategischen Überlegung ist, oder ob man diese fünf Brigaden einfach beibehält, weil es sie schon gibt.

Die Grenzkontrolle obliegt der eidgenössischen Zollverwaltung, welche das Grenzwachtkorps mit einschliesst. Im Falle eines EU-Beitritts wäre die Grenzkontrolle im Prinzip aufgehoben. Dafür müssten vermehrte Kontrollen im Landesinneren stattfinden. Wer würde diese durchführen? Man weiss, dass die Schweizer auf die Schaffung einer Bundespolizei allergisch sind. Es bliebe die Möglichkeit, die Kantone mit dieser Kontrolle zu beauftragen. Aber wären sie dazu fähig? Wenigstens in Anbetracht des gegenwärtigen Bestandes der kantonalen Polizeikorps sind einige Zweifel erlaubt. Indessen könnten Zöllner und Grenzwächter wegen der Aufhebung der Grenzkontrollen anders eingesetzt werden. Bestimmte Beamte könnten im Landesinnern verpflichtet werden, dank ihrer Polizei-Ausbildung vor allem die Grenzwächter.

Bei einem sofortigen Beitritt der Schweiz zum Schengener Abkommen (unabhängig von einem EU-Beitritt) würde sich das Problem aber noch zuspitzen, weil ein guter Teil der Grenzwächter wegen Warenkontrollen an der Grenze bleiben müssten.

Thesen:

1. Mit dem Zusammenbruch des Sowjet-Imperiums verschwand die Gefahr eines allgemeinen Landkrieges. Falls eine neue Bedrohung auftauchen sollte, kann man mit einer langen Vorwarnzeit rechnen.
2. Eine Armee zur selbständigen Verteidigung ist für die Schweiz sinnlos, da keine entsprechenden Bedrohungen bestehen.
3. Die Sicherheit bei neuen Bedrohungen am Boden oder durch Langstreckenraketen könnte nur durch Zusammenarbeit im Rahmen eines Bündnisses garantiert werden.
4. Unabhängig von einem EU-Beitritt könnte die Schweiz, falls sie es wünscht, bei der europäischen Eingreiftruppe mitmachen, deren Aufgaben „peace keeping“ und „peace making“ umfassen, nicht aber die gemeinsame Verteidigung.
5. Im Falle eines EU-Beitritts müsste die Rolle der Zöllner und des Grenzwachtkorps neu überdacht und die Personenkontrolle im Landesinneren reorganisiert werden.

6. Die Zukunft des schweizerischen Finanzplatzes und die Entwicklung der Fiskalität

Vgl. Integrationsbericht 1999 Ziff. 333.07, 333.08.1 und 333.08.2

Die bevorzugte Stellung des schweizerischen Finanzplatzes ist von einer langsamen Erosion befallen, wie übrigens auch die Ausstrahlung der Schweiz im Allgemeinen. Die Gründe dieser Entwicklung können wie folgt zusammengefasst werden:

- Der kräftige Anstieg der amerikanischen Vorherrschaft
- Die Verlagerung des europäischen Schwerpunkts nach Osten
- Das Zerbröckeln des Multilateralismus
- Die Internationalisierung der führenden Unternehmen und ihrer Verwaltungsräte
- Eine gewisse Schwächung der Rolle des Schweizer Frankens als internationale Währung, während die umgebenden Länder auf Euro umstellen
- Die Anpassung der schweizerischen Steuerbelastung an den europäischen Durchschnitt
- Die Bedrohung des Bankgeheimnisses, das einen der Trümpfe des schweizerischen Finanzplatzes bedeutet
- Die negative Wirkung der Affäre der nachrichtenlosen Konti
- Die Tatsache, dass die Schweizer Banken selbst durch ihre Niederlassungen im Ausland arbeiten
- Die Verschlechterung des politischen Klimas in der Schweiz
- Das wachsende Ungleichgewicht zwischen der Region Zürich und dem Rest des Landes.

Diese Entwicklung ist nicht direkt mit der europäischen Frage verbunden. Wenn die Schweiz ihre privilegierte Stellung behalten will, kann sie das nur durch Anspannung aller Kräfte, mit oder ohne EU-Beitritt.

Mit einem EU-Beitritt würde die Schweiz ohne Zweifel auch der Währungsunion beitreten und den Euro als Währung übernehmen. Dies hätte einen Verlust der Selbständigkeit der SNB zur Folge, was teilweise ausgeglichen würde durch die Möglichkeit der Schweizer Vertreter in der europäischen Zentralbank, dort einen gewissen Einfluss zu nehmen.

Der EU-Beitritt würde den Zugang der Schweizer Banken zur Verwaltung von Vorsorgeguthaben erleichtern. Dennoch stellt man fest, dass die Grossbanken keine grossen Anstrengungen mit dem Ziel eines EU-Beitritts unternehmen. Der Grund zu dieser Haltung liegt wahrscheinlich in der Tatsache, dass diese Banken mit ihren Filialen in den EU-Ländern bereits Fuss gefasst haben.

Bei einem EU-Beitritt würde der Zinsfuss steigen, um sich demjenigen von Europa anzugliedern, ganz speziell im Falle der Hypothekarzinsen. Im Gegenzug gäbe es auch Vorteile, namentlich im Zahlungsverkehr.

Der EU-Beitritt würde die Schweiz zur Erhöhung der MWSt zwingen, ohne dass man jetzt schon wüsste, wie diese Erhöhung auszugleichen wäre. Es scheint politisch schwierig, wenn nicht unmöglich, den Ausgleich mittels Abschaffung oder massiver Reduktion der direkten Bundessteuer zu erreichen. Die Lösung ist eher in Richtung kleinerer Beitragszahlungen für die Sozialversicherungen zu suchen.

Gesamthaft gesehen ist die Steuerbelastung in der Schweiz noch etwas geringer als im europäischen Mittel. Bei einem EU-Beitritt würde dieser Vorteil wahrscheinlich verschwinden.

Ebenso müsste sich die Schweiz an die europäische Auffassung vom Schutz der Privatinteressen anpassen, was die Aufgabe des derzeitigen Bankgeheimnisses in sich schliesst. Unabhängig von der europäischen Frage existiert aber bereits der Druck, um das Bankgeheimnis aufzuheben, und zwar von Seiten der USA, der OECD so wie der EU. Es ist gar nicht sicher, ob die schweizerische Auffassung, welche die Erhebung einer Quellensteuern gegenüber einem Informationsaustausch zwischen Steuerämtern bevorzugt, noch lange aufrecht erhalten werden kann, sogar wenn der Vorsteher des eidgenössischen Finanzdepartements erklärt, über das Bankgeheimnis werde nicht verhandelt.

Im Falle des EU-Beitritts gehörte die Schweiz zu den Nettozahlern mit einer geschätzten Summe von etwa 3 Milliarden Franken. Es ist ein Zeichen vom Wohlstand eines Landes, zum Zahlen eines Nettobeitrags verpflichtet zu sein. Diese Ausgabe sollte man dank Wirtschaftsentwicklung oder mittels einer Ausgabenreduktion des Zentralstaates ausgleichen können.

Thesen:

1. Unabhängig von einem EU-Beitritt braucht es energische Anstrengungen, um gegen die Aushöhlung der privilegierten Stellung des schweizerischen Finanzplatzes anzukämpfen.
2. Ein EU-Beitritt der Schweiz und der Wechsel zum Euro würden die Autonomie der Schweizer Nationalbank verringern.
3. Der Druck auf das Bankgeheimnis existiert unabhängig von der europäischen Frage.
4. In steuerlicher Hinsicht hätte der EU-Beitritt einen gewissen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes zur Folge.
5. Den EU-Beitritt würde die Schweiz zur Erhöhung der MWSt verpflichten, ohne dass jetzt schon gesagt werden könnte, wie diese Steuererhöhung ausgeglichen würde.
6. Bei einem EU-Beitritt hätte die Schweiz der EU einen Beitrag von etwa 3 Milliarden Franken zu zahlen, was für ein reiches Land wie die Schweiz eigentlich keine übermässige Belastung wäre.

7. Zukünftige Rolle der Schweiz in Europa

Die Entwicklung des internationalen Rechts, zum Beispiel innerhalb der WTO, zieht in allen Ländern einen Souveränitätsverlust nach sich. Kennzeichnend für die Schweiz ist ihre isolierte Stellung mitten in Europa und der EU. Das ergibt in vielen Fällen die Notwendigkeit oder wenigstens die Zweckmässigkeit, sich nach der EU auszurichten. Man spricht in diesem Falle von „autonomen Nachvollzug“. Böse Zungen behaupten, man erwarte in den Büros der Bundesverwaltung in Bern mit Ungeduld die nächste Ausgabe des Amtsblattes der EU.

Die Rolle und der Einfluss der kleinen Mitgliedstaaten der EU sind schwer abzuschätzen. Einerseits konnte man beobachten, dass es ein Kleinstaat wie Luxemburg fertig brachte, die eine und andere Entscheidung der EU zu beeinflussen. Andererseits aber zeigten die Massnahmen, die von allen Mitgliedstaaten anfangs 2000 gegenüber Österreich ergriffen wurden, wie wenig Gewicht ein Land von ähnlicher Grösse wie die Schweiz innerhalb der EU haben kann. Ein grosser Teil der öffentlichen Meinung der Schweiz zeigte sich übrigens schockiert über die Art und Weise, in der Österreich behandelt wurde.

Die gegenwärtige Rolle der Schweiz auf der internationalen Bühne ist bescheiden. Nach dem ersten Weltkrieg war die Schweiz sehr viel aktiver, namentlich auf dem Gebiet von Schiedsverfahren. Man spricht noch oft von der Schweiz, die Gute Dienste vermittelte oder immer noch vermitteln sollte; doch es ist eine Tatsache, dass dies von andern Staaten übernommen wurde, namentlich von Norwegen. Man könnte sich aber schweizerische Initiative auf anderen Gebieten vorstellen. Unser Land könnte seine Berufung als Begegnungs- und Gesprächszentrum geltend machen, zum Beispiel für Themen wie Volksrechte, Respektierung von Minderheiten, Föderalismus, Mehrsprachigkeit. Es ginge natürlich nicht darum, den Schulmeister zu spielen und zu belehren, sondern Vertretern anderer Länder die Gelegenheit zum Beobachten geben, wie solches an Ort und Stelle funktioniert.

Thesen:

1. Die Schweiz erleidet einen ständigen Verlust an Souveränität - wie übrigens auch andere Staaten -, und zwar unabhängig von einem eventuellen EU-Beitritt.
2. Die Einflussmöglichkeit eines Kleinstaates innerhalb der EU ist ungewiss.
3. Die Schweiz könnte eine wachsende Rolle als Begegnungsort spielen und ihre Erfahrung im Bereich z.B. von Minderheitenschutz, Föderalismus und Mehrsprachigkeit einbringen.

Schlusswort

Wie wir in der Einführung sagten, liegt der Zweck dieser Studie nicht in einer Empfehlung für ein Ja oder Nein zum Beitritt der Schweiz zur EU. Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe – seien sie „Euroturbo“ oder „Euroskeptiker“ – möchten mit dem Ergebnis ihrer Überlegungen den Preis eines EU-Beitritts zeigen.

Im entscheidenden Moment hat sich jeder Bürger, jede Bürgerin selber der Frage zu stellen, ob er diesen Preis um der Vorteile des Beitritts willen zu zahlen bereit ist, oder ob ihm im Gegenteil der Preis zu hoch erscheint. Wir müssen uns immerhin der Tatsache bewusst sein, dass ein Teil der vom Beitritt bedingten Änderungen auch bei einer Ablehnung notwendig wäre.

Auf Grund dessen, was man in Bezug auf die europäische Frage bis heute vernommen hat, kann man annehmen, dass bereits viele unserer Mitbürgerschaft Stellung bezogen haben. Vielleicht möchten sie gar nicht mehr wissen, verlassen sich auf ihren gesunden Menschenverstand oder folgen überzeugt der Parole einer Bewegung, welche den Beitritt propagiert oder ihn rundweg ablehnt. Unsere Studie wendet sich aber an all jene, welche sich auf Grund ihrer Urteilskraft entscheiden wollen, sogar wenn sie anfänglich eher der einen oder anderen Möglichkeit zugeneigt haben.

Wir sind uns der Grenzen unserer Arbeit völlig bewusst. Wenn man z.B. weiß, dass die Konferenz der Kantonsregierungen das Ergebnis ihrer Überlegungen zu einem der Themen unseres Berichts in einem 350-seitigen Band „Die Kantone angesichts der Herausforderungen des EU-Beitritts“ festgehalten hat, kann es anmaßend erscheinen, die politischen Aspekte des Beitritts zur EU auf einigen Seiten zu behandeln. Immerhin kann man sich fragen, wieviel Mitbürger die Neugier, die Zeit und das Durchhaltevermögen aufbringen, ein solches Werk zu lesen. Wir haben also mit Vorbedacht eine kurze und bündige Studie verfasst, in der Hoffnung, dass eben diese Kürze die Lektüre erleichtere.

Für die Arbeitsgruppe:

Jean-Claude Hefti, Zentralpräsident der NHG

Übersetzung aus dem Französischen:

Heidi Dettwiler, NHG Winterthur

