



Rede von
Bundesrätin Micheline Calmy-Rey
Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für
auswärtige Angelegenheiten

anlässlich der
Veranstaltung zum „bilateralen Weg“ der
Schweizerischen Studienstiftung

Zürich
Mittwoch, 25. Februar 2009

Es gilt das gesprochene Wort!
EMBARGO: Mittwoch, 25. Februar, 18:30 Uhr

Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte,
Sehr geehrter Herr Regierungsratspräsident,
Sehr geehrte Frau Regierungsrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Europapolitik ist in unserem Land ein Thema, das wie kaum ein anderes Emotionen weckt. Das haben wir soeben im Verlaufe der Kampagne zur Abstimmung vom 8. Februar wieder eindrücklich erfahren. Dass dem Thema Europa ein solch überragender Stellenwert zugemessen wird, hat auch seinen Grund: es geht um die Beziehungen zu unserem einzigen Nachbarn, zu unserem wichtigsten Wirtschaftspartner, zu einem Partner, dessen Entscheide meist auch für unser Land von Bedeutung sind. Die Frage, wie wir unser Verhältnis zur Europäischen Union ausgestalten, wird in dem Masse noch bedeutender, als sich die EU geographisch erweitert und im Inneren ihre Zusammenarbeit vertieft. Das Thema bleibt deshalb auch nach der Bestätigung unseres Vertragsnetzes durch das Stimmvolk von grösster Brisanz. Umso mehr freue ich mich, mit Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, Stand und Perspektiven unserer Europapolitik heute Abend zu diskutieren.

Ich werde zunächst darlegen, was wir bisher auf dem bilateralen Weg erreicht haben und dabei einige spezifische Probleme etwas näher beleuchten und danach einen Ausblick auf die Weiterentwicklung unserer Beziehungen wagen.

Was haben wir bisher erreicht?

Politik ist bekanntlich die Kunst, das Wünschbare und das Machbare in Übereinstimmung zu bringen. Nirgends lässt sich diese Feststellung so gut veranschaulichen, wie an der Europapolitik. Und dies sowohl auf europäischer Ebene als auch bei der Definition der Rolle der Schweiz in Europa.

Zunächst zur Europäischen Union.

Welche Ziele verfolgt die EU? Ich zitiere ihnen einige Passagen aus dem Lissabonner Vertrag, der voraussichtlichen künftigen Rechtsgrundlage der Europäischen Union: Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.

Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.

Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

Und noch zu den aussenpolitischen Ambitionen der EU:

In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.

Das kommt uns Schweizerinnen und Schweizer doch sehr vertraut vor, oder nicht?

Sie sehen, meine Damen und Herren: die Europäische Union ist eine Wertegemeinschaft, die im Rahmen einer supranationalen Struktur versucht, ihre gemeinsamen Ziele zu verwirklichen.

Der Anspruch, den die Union an sich selbst setzt, ist sehr hoch. Kritiker bemängeln: zu hoch und verweisen etwa auf die Tatsache, dass die politische Rolle der EU im globalen Kräftespiel mitnichten ihren Ambitionen oder auch nur ihrem wirtschaftlichen Gewicht entspricht.

Diese Kritik erscheint mir nur ansatzweise berechtigt. Die Union ist sehr wohl auch ein global player, nicht nur ein global player. Ihre weltpolitische Rolle muss aber im Unterschied zu den USA nicht primär an der politischen und militärischen Interventionsfähigkeit gemessen werden. Die Union bietet als Beitrittsziel einen Orientierungspunkt, nach welchem die ehemals autoritären Staaten eines historisch hochgefährlichen Kontinents ihre friedlichen demokratischen und wirtschaftspolitischen Reformen ausrichten können. In dieser Anreiz-Politik, nicht in der Sanktionspolitik, liegt ihre Stärke. Die EU ist nicht nur ein Wohlstands-Generator, sondern auch und wahrscheinlich wichtiger: ein System der Krisenprävention. Als solches hat sie ihre Effizienz bereits verschiedentlich bewiesen. Dem haben wir viel zu verdanken.

Meine Damen und Herren

Die Mitgliedstaaten der EU sind in ihrer Interessenabwägung zum Schluss gekommen, dass die im Rahmen einer supranationalen Gemeinschaft geteilte Souveränität ihnen unter dem Strich bessere Zukunftsperspektiven bietet mehr Handlungsspielraum und Gestaltungsmöglichkeiten belässt, als bei einer nur fallweisen Zusammenarbeit.

Die Schweiz ist in ihrer Interessenabwägung bisher bekanntlich zu einem anderen Schluss gekommen. Liegt dies daran, dass wir andere Werte hochhalten, andere Ziele als unsere europäischen Partner verfolgen würden?

Durchaus nicht! Es sind die gleichen Werte, die wir mit Europa teilen, die gleichen Ziele, die wir verfolgen. Wir bilden mit Europa eine Wertegemeinschaft und, mit fortschreitender Globalisierung, auch zunehmend eine Schicksalsgemeinschaft. Die Schweiz hat aber bisher einen anderen Weg gewählt, ihren Beitrag zum Erreichen der gemeinsamen Ziele zu leisten. Und dafür gibt es gute Gründe, die ich Ihnen im Folgenden darlegen möchte.

Meine Damen und Herren

Die Schweiz ist in Europa kein Sonderfall. Wir leben auf dem gleichen Kontinent, wir sprechen die gleichen Sprachen wie unsere Nachbarn, wir teilen die gleichen Werte und verfolgen die gleichen Ziele. Von globalen Phänomenen wie der Vernetzung der Wirtschaft, der Finanzmarktkrise, dem Klimawandel oder dem Risiko von Pandemien sind wir ebenso betroffen wie alle unsere europäischen Partner. Die Schweiz hat aber, genauso wie alle 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ihre Besonderheiten. Wenn wir allenfalls denjenigen entgegen kommen wollen, die den Begriff „Sonderfall“ auch weiterhin kultivieren möchten, könnte man es ja auch so formulieren: Die EU und die Schweiz sind zusammen 29 Sonderfälle: die Schweiz, 27 Mitgliedstaaten und die Europäische Union!

Wie dem auch sei. Die Besonderheiten der Schweiz sind natürlich zahlreich. Was unser Verhältnis zum übrigen Europa anbelangt, ist aber sicher der Rhythmus, der unserer Politik bestimmt, eine Besonderheit. Besonders ist nämlich die Art und Weise, wie in der Schweiz politische Entscheide getroffen werden, kurz, unser föderalistisches System der halbdirekten Demokratie.

Diese Mechanismen der politischen Entscheidungsfindung sind für uns Schweizerinnen und Schweizer nicht eine unter vielen möglichen Optionen – sie sind das wohl wichtigste, Identitätsstiftende Merkmal unseres Landes. Es handelt sich hierbei nicht etwa, wie das noch in den 70er Jahren von manchen Intellektuellen kritisiert wurde, um einen Mythos, der über die realen Machtverhältnisse hinwegtäuschen würde: die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen, die sie betreffen, ist heute realer und konkreter denn je. Über vieles wird in unserem Land gestritten – in einer Frage besteht aber ein Konsens, der von keiner massgeblichen Kraft in Frage gestellt wird: politische Entscheide sollen an der Urne gefällt werden können. Im Interesse der inneren Kohäsion unseres Landes ist und bleibt diese Form der Entscheidungsfindung von grösster Bedeutung.

Erlauben Sie mir an dieser Stelle einen vielleicht etwas provokativen Hinweis auf die innere Kohäsion der EU.

Ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen setzt ein hohes Mass an Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit den gemeinsamen Institutionen voraus.

Diese Identifikation erzeugt Loyalität und diese wiederum lässt es dem Einzelnen akzeptabel erscheinen, eigene Interessen im Interesse des Gesamtwohls unterzuordnen. In dieser Hinsicht kann die Schweiz durchaus auch eine Quelle der Inspiration für den europäischen Integrationsprozess darstellen. Die Identifikation mit gemeinsamen Institutionen als Garant ihrer Stabilität erscheint nämlich umso wichtiger, wenn diese Institutionen nicht althergebrachten Traditionen entsprechen und den Menschen das "Wir-Gefühl" bildlich gesprochen nicht in die Wiege gelegt worden ist. Vor genau dieser Herausforderung steht die Europäische Union.

Unter dem Stichwort "Bürgernähe" wurden in den vergangenen Jahren unzählige Anstrengungen unternommen: die EU beschäftigt sich mit Themen, welche die Menschen bewegen, um dem Vorwurf zu begegnen, Brüssel sei nur eine grosse Bürokratie. Es werden Informationsoffensiven lanciert, um das Wissen über die Rechte als Bürgerinnen und Bürger der EU zu verbessern. Das alles hat seine Bedeutung. Von der Kenntnis über gemeinsame Institutionen bis hin zur Identifikation mit denselben ist es aber ein weiter Schritt. Identifikation mit den gemeinsamen Institutionen heisst auch hier, deren Entscheide, auch wenn sie im Einzelfall als nachteilig empfunden werden, mitzutragen. Dass direktdemokratische Entscheide, sofern sie in einem wohlgeordneten Rahmen getroffen werden, weit mehr Bürgernähe schaffen als Informationskampagnen, ist offensichtlich.

Volksabstimmungen sind auch in der EU bereits eine politische Realität geworden. Sie sind aber in den EU-Strukturen konzeptuell nicht vorgesehen und werden meist nur in ihrer den Integrationsprozess hemmenden Wirkung wahrgenommen. Ich bin überzeugt, dass alleine schon eine intensive Auseinandersetzung mit der direkten Bürgerbeteiligung ein positives Signal aussenden würde.

Nun aber wieder zurück zur Schweiz.

Europa wird von vielen unserer Landsleute als etwas Fremdes verstanden. Als etwas, das von aussen kommt, etwas, das uns zum Handeln zwingt. Entsprechend gibt es in unserem Land den verbreiteten politischen Abwehrreflex gegen das Europäische.

Trotz diesem Reflex haben wir in diesem Jahrzehnt unsere Beziehungen zur EU in einem für schweizerische Verhältnisse zügigen Tempo auf neue Grundlagen gestellt.

Eine solide Mehrheit in unserem Land hat die Bedeutung der europäischen Partner für die Schweiz erkannt und befürwortet eine immer engere Zusammenarbeit auf dem bilateralen Weg. Dieser bilaterale Weg wurde schrittweise entwickelt und seit 2000 in nicht weniger als 6 Abstimmungen vom Volk bestätigt.

Der bilaterale Weg erlaubt eine partnerschaftliche Politik der Offenheit und Zusammenarbeit mit der EU. In klar umgrenzten beidseitigen Interessenbereichen können massgeschneiderte vertragliche Lösungen gefunden werden. Diese Zusammenarbeit bringt uns näher, macht uns vertrauter. Wenn wir uns vor Augen halten, dass bis zum Inkrafttreten der Bilateralen I im Jahr 2002 unsere vertraglichen Beziehungen sich schwergewichtig auf das Freihandelsabkommen aus dem Jahre 1972 abgestützt haben, ist die Palette der Bereiche, in denen wir heute zusammenarbeiten, höchst beeindruckend: Sie umfasst wirtschaftliche Themen wie den Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt, den Freihandel mit Käse oder den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten. Wir haben mit dem Landverkehrsabkommen ein anerkanntes Modell moderner Verlagerungspolitik typisch schweizerischer Machart festgeschrieben. Wir beteiligen uns erfolgreich an der Forschungszusammenarbeit, der Filmförderung, der Statistik. Nichts verdeutlicht indessen den Quantensprung in unseren Beziehungen so sehr wie die Personenfreizügigkeit und die Reisererleichterungen und die Sicherheitskooperation im Zusammenhang mit dem Schengen-Abkommen.

Mit all diesen Fragen haben wir uns in den vergangenen Jahren in verschiedenen Abstimmungskampagnen intensiv auseinandergesetzt. Und auch wenn diese auf einzelne Themen eingegrenzte Zusammenarbeit Stückwerk bleibt: es ist die Auseinandersetzung mit diesen klar umrissenen, für den Bürger ohne weiteres fassbaren Themen, die Europa für die Schweizerinnen und Schweizer konkret werden lässt. Und die uns mit dem als fremd Empfundene vertraut werden lässt.

Dass inmitten der Wirtschaftskrise eine starke Mehrheit unserer Landsleute die Öffnung des Arbeitsmarktes in einer Volksabstimmung bestätigt, zeigt deutlich, dass der Nutzen unserer Zusammenarbeit mit unseren europäischen Nachbarn erkannt und positiv gewertet wird.

In meinen seitherigen Kontakten mit Kolleginnen und Kollegen aus der EU wird der Entscheid vom 8. Februar denn auch als wichtiges Signal an die EU-Bürger wahrgenommen. Oder wie es der Brüsseler Korrespondent von „Le Temps, Richard Wehrly jüngst so treffend formuliert hat: „Les urnes helvétiques, vu qu’elles parlent souvent, sont également un miroir pour l’Europe“. Auch darin besteht, meine Damen und Herren, ein Beitrag der Schweiz zum Erreichen unserer gemeinsamen Ziele.

Was das bisher Erreichte anbelangt können wir also feststellen, dass die Schweiz auf dem bilateralen Weg vieles erreicht hat. Wichtiger als die Zahl der Verträge ist dabei, dass die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes jedem dieser Schritte „en connaissance des causes“ auch zugestimmt haben. Oder etwas plakativ ausgedrückt: Wir machen die Europapolitik nicht trotz des Volks, sondern selbstverständlich für und mit dem Volk. Kritikern unseres schrittweisen Vorgehens in der Europapolitik sei entgegengehalten: Referenden sind nicht das Problem, sondern Teil der Lösung.

Wie soll es nun aber auf dem bilateralen Weg weiter gehen?

Die positive Würdigung des bisher Erreichten heisst keineswegs, dass wir uns nach der Bestätigung unserer Verträge am 8. Februar bequem zurücklehnen könnten. Es kommen täglich neue Herausforderungen auf uns zu. Unser europapolitischer Ansatz ist deshalb laufend zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen und zu verbessern. Nur mit einer dynamischen, auch gegenüber neuen Ideen offenen Politik werden wir unseren Interessen gerecht. Denn in der Evolution wie in der Europapolitik fressen nicht die Grossen die Kleinen, sondern die Schnellen die Langsamen.

Der Bundesrat ist im Europabericht 2006 aufgrund einer umfassenden Analyse zum Schluss gekommen, dass die Schweiz ihre Ziele auf dem bilateralen Weg am besten erreichen kann, sofern drei Voraussetzungen erfüllt sind:

Erstens: wir brauchen auf dem bilateralen Weg definitionsgemäss mit der EU einen Partner der bereit ist, mit uns Lösungen zu finden.

Zweitens: die Schweiz muss im Rahmen der vertraglichen Beziehungen einerseits sowie bei der Durchführung ihrer eignen Politiken andererseits einen Handlungsspielraum haben, der als genügend angesehen wird.

Und drittens: Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dürfen sich nicht zum Nachteil der Schweiz verändern.

Wenn eine oder alle diese Bedingungen nicht mehr erfüllt sind, gilt es, unsere europapolitischen Instrumente anzupassen. In welcher Weise dies getan werden müsste, wird offen gelassen. So können wir beispielsweise im Zuge von neuen Verhandlungen zum Schluss kommen, dass unser Handlungsspielraum zu sehr eingeschränkt wird und deshalb auf einen Abschluss verzichten. Oder wir können natürlich auch vertiefte Formen der Integration anstreben, bis hin zum Beitritt. Ein Vorentscheid in eine bestimmte Richtung ist in keiner Weise gefällt.

Die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs von den genannten Kriterien abhängig zu machen bedeutet nicht, dass wir jedes Mal, wenn wir im Alltag auf Probleme stossen, den bilateralen Weg per se in Frage stellen sollten – im Gegenteil. Unsere primäre Aufgabe ist es viel mehr, sicherzustellen, dass die Bedingungen weiterhin erfüllt sind.

Analysieren wir also die Perspektiven unserer Beziehungen anhand der genannten drei Kriterien.

Zum ersten: haben wir mit der EU auch weiterhin einen lösungsorientierten Partner?

Die Antwort, das wird sie nicht erstaunen, ist klar ja – aber es ist genauso wie im Geschäftsleben oder in der Ehe: gute Partner wollen gepflegt sein. Zum einen haben wir mit der EU einen Gesprächspartner. Monatlich finden Kontakte zwischen Vertretern und Vertreterinnen des Bundesrates und Vertretern der EU-Kommission statt. Wir hatten im vergangenen Jahr sogar zwei sogenannte Gipfeltreffen. Diese Intensität der Kontakte auf allen Ebenen, die noch vor zehn Jahren undenkbar gewesen wäre, ist Ausdruck des gegenseitigen Interesses.

Mit dem Reden alleine ist es aber natürlich nicht getan: es braucht auch die Bereitschaft zur konkreten Zusammenarbeit. Und auch die ist gegeben. Wir sind uns mit der EU über die Prioritäten für die nähere Zukunft einig.

Die erste Priorität besteht darin, das bestehende Vertragswerk so gut als möglich in beidseitigem Nutzen umzusetzen. Das hört sich selbstverständlich an, ist es aber in Anbetracht der Intensität unserer Beziehungen – denken sie an den freien Personenverkehr, die Abwicklung des wirtschaftlichen Austauschs im Umfang von einer Milliarde Franken täglich oder bei der Schengener Sicherheitszusammenarbeit - eine gewaltige Herausforderung. Auch hier braucht es täglich Lösungsbereitschaft. Diese ist auf beiden Seiten vorhanden.

In zweiter Priorität wollen wir die Beziehungen vertiefen und neue Bereiche der Zusammenarbeit erschliessen, vorausgesetzt es besteht daran ein gegenseitiges Interesse. Dabei müssen selbstverständlich wiederum Prioritäten gesetzt werden. Und auch hier sind wir uns mit der EU einig. Die wichtigsten der neuen Themen sind Strom, Agrarfreihandel und Gesundheit. Die Verhandlungen zu diesen Themen wurden im vergangenen Jahr aufgenommen. Weitere, bereits identifizierte Themenbereiche sind etwa die Satellitennavigation unter dem Titel Galileo - dem europäischen GPS -, der CO2-Zertifikatehandel oder die Friedensförderung. Diese Verhandlungsbereiche sind sehr unterschiedlich von ihrer Komplexität und ihrer wirtschaftlichen Bedeutung. Gemeinsam ist ihnen, dass beide Seiten ein ausgewiesenes Interesse zur Zusammenarbeit bekundet haben. Oder anders ausgedrückt: es handelt sich um Themen, bei denen wir für gemeinsame Probleme nach gemeinsamen Lösungen suchen.

Auch wenn die Vielfalt von an sich denkbaren neuen Verträgen sehr gross ist, stellt sich die Frage nach den materiellen Grenzen der Zusammenarbeit. Wie viele Gebiete der Zusammenarbeit könnten mit den Instrumenten des bilateralen Weges erschlossen werden? Eine mathematisch genaue Antwort auf diese Frage kann es nicht geben. Sicher ist aber, dass wir nicht über den bilateralen Weg am Ende zu einem EU-Mitglied ohne Stimmrecht werden. Oder anders gesagt: Es ist sicher nicht vorstellbar, dass der bilaterale Weg dazu führt, dass die etwa 80'000 Seiten des EU-Rechts auch zum Inhalt der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU werden.

Von einem solchen Szenario sind wir aber weit entfernt und es wird deshalb auch in Zukunft neue Themen geben, bei denen die Schweiz und die EU ein gemeinsames Interesse haben, miteinander ins Geschäft zu kommen.

Das Zwischenfazit für das Kriterium des Partners ist aus unserer Sicht klar erfüllt. Wir haben einen Gesprächspartner und wir haben einen Partner, der grundsätzlich bereit ist, Lösungen zu finden.

Zum zweiten Kriterium: Haben wir genügend Entscheidungsautonomie und Mitwirkungsmöglichkeiten?

Die Besonderheit des bilateralen Wegs ist die, dass er eine flexible Politik ermöglicht. Eines müssen wir aber nüchtern feststellen: diese Flexibilität besteht nicht darin, dass wir mit der EU zu irgendwelchen Themen irgendwelche Regelungen vereinbaren können. Faktisch besteht die Wahlfreiheit der Schweiz in erster Linie darin, diejenigen Themen auszusuchen, zu denen eine Zusammenarbeit gewünscht ist. Wir können den Agrarfreihandel wollen oder nicht, oder wir können ein Mediaabkommen erneuern oder auch nicht.

Allen unseren Verträgen mit der EU ist eine mehr oder weniger ausgeprägte Asymmetrie eigen. Dies erklärt sich dadurch, dass die Probleme, die sich grenzüberschreitend für die Schweiz und die EU stellen, die gleichen sind, wie zwischen den Mitgliedstaaten. In aller Regel hat die EU für diese Probleme intern bereits Lösungen gefunden und im EU-Recht festgeschrieben. Die Flexibilität der EU, im Umgang mit Drittstaaten teilweise mühsam errungene Kompromisse der mittlerweile 27 Mitgliedstaaten aufzugeben, war schon immer gering und wird mit Sicherheit auch in Zukunft nicht grösser. In den bilateralen Verträgen werden somit Themen der Zusammenarbeit definiert und das bei Vertragsschluss im fraglichen Bereich geltende EU-Recht in das bilaterale Verhältnis überführt. Mit Übergangsfristen, Schutzklauseln und Ausnahmebestimmungen wird das Funktionieren der Zusammenarbeit sichergestellt.

Es ist also keineswegs eine neue Entwicklung, dass sich unsere Verträge an das geltende EU-Recht, den Acquis, anlehnen. Dieser Sachverhalt mag irritieren, er ist aber sachlich betrachtet nicht wirklich problematisch, da die Schweiz in aller Regel auf gleiche Fragen auch gleiche Antworten findet. Ein Problem stellt sich für die Schweiz jeweils nur in den Fällen, in denen unsere Regeln von denjenigen der EU abweichen, denken sie etwa an die Diskussion über das Kleid unserer Nationalwurst, der Cervelat. Was hat uns dieses Thema beschäftigt und man konnte den Eindruck gewinnen, es gäbe im ganzen Bereich der Veterinärmedizin nur dieses eine Thema!

Damit blenden wir aber aus, dass wir uns mit der EU in praktisch allen Veterinärbelangen einig sind, weil die Lösungen, die innerhalb der EU teilweise mit schweizerischer Mitwirkung gefunden wurden, auch den Erkenntnissen schweizerischer Tierärzte entspricht. Auch hier bleibt die Feststellung: die Anlehnung an den Acquis ist in aller Regel sachgerecht.

Dennoch ist natürlich klar, dass die Schweiz in ihren bilateralen Verträgen nicht die Rechtssetzungskompetenz nach Brüssel delegiert hat. Damit verbunden ist eine Frage, die in letzter Zeit an Brisanz gewonnen hat: Wie können wir sicherstellen, dass die Abkommen an neue Bedürfnisse angepasst werden können und die Mitwirkungsrechte der Schweiz bestmöglich gewahrt bleiben?

Die meisten unserer Verträge sind so genannt statische Abkommen. Sie widerspiegeln in der Regel das im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses geltende EU-Recht. Es gibt weder eine Verpflichtung der Schweiz, Änderungen des EU-Rechts zu übernehmen, noch einen Anspruch, solche Rechtsänderungen auch miteinbeziehen zu können. Bei der Weiterentwicklung des EU-Rechts ist die Schweiz nicht oder nur teilweise beteiligt. Ein anderes Modell ist das Schengen-Abkommen. Hier ist die Schweiz grundsätzlich gehalten, EU-Rechtsentwicklungen mitzutragen. Sie wirkt aber bei der Erarbeitung des EU-Rechts in den zuständigen Fachgremien bis hin zum Rat der Justiz- und Innenminister mit. Wir können auf diese Weise die Entwicklung des Rechts mitgestalten – die Mitbestimmung ist indessen den Mitgliedstaaten vorbehalten.

Die Haltung der EU hat sich in den vergangenen Jahren insofern geändert, als sie grundsätzlich in allen neuen Verträgen auch neue Rechtsentwicklungen berücksichtigen will, der Schweiz aber nur widerwillig Mitwirkungsrechte zugesteht.

Der Umgang mit dieser Frage stellt in den laufenden und kommenden Verhandlungen die zentrale Herausforderung dar. Aus schweizerischer Sicht ist dabei in erster Linie folgenden Punkten Beachtung zu schenken:

- Wenn die Schweiz in einem Abkommen grundsätzlich bereit ist, sich der Weiterentwicklung des EU-Rechts anzuschliessen, muss sie bei dessen Erarbeitung in allen zuständigen Gremien mitwirken und ihre Standpunkte und Expertise einbringen können. Dies ist eine ganz selbstverständliche Forderung und liegt im Interesse beider Vertragspartner: die Schweiz kann inhaltlich nützliche Beiträge leisten und ist für die Umsetzung der gemeinsam gefundenen Lösungen besser gerüstet.
- Sodann muss klar sein, dass neue Rechtsakte im ordentlichen schweizerischen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden, wenn nötig mit einer Frist, die ein Referendum erlaubt. Eine automatische Übernahme von EU-Recht steht deshalb nicht zur Debatte.
- Schliesslich müssen für den Fall, dass sich im Einzelfall Divergenzen zwischen dem schweizerischen und dem in der EU geltenden Recht ergeben, sachgerechte Lösungen möglich sein, dank derer die Zusammenarbeit so effizient als möglich weitergeführt werden kann. Ausgleichsmassnahmen, mit welchen Rechtsdivergenzen allenfalls kompensiert werden, müssen sich auf das strikt Notwendige beschränken und sollten gegebenenfalls von einer neutralen Instanz auf ihre Verhältnismässigkeit geprüft werden können. Klauseln mit Sanktionscharakter – bspw. den automatischen Hinfall eines Abkommens im Falle einer Divergenz mit dem EU-Recht – sind nicht akzeptabel. Solche Klauseln sind im übrigen nicht nur für den Drittstaat Schweiz aus souveränitätspolitischen Gründen nicht akzeptabel – sie entsprechen auch nicht dem von beiden Seiten angestrebten Ziel, gemeinsame Probleme mit gemeinsamen Anstrengungen zu lösen.

Meine Damen und Herren

Von rückwärtsgewandten Kreisen wird die Behauptung aufgestellt, das Völkerrecht sei fremdes Recht, welches per se eine Bedrohung für die nationale Souveränität darstelle. Diese Behauptung ist in doppelter Hinsicht falsch. Zum einen ist das von der Schweiz angewandte Völkerrecht im Rahmen unseres ordentlichen Rechtsetzungsverfahrens zum Bestandteil des schweizerischen Rechts gemacht worden.

Die Schweiz nimmt an der Ausgestaltung dieses Völkerrechts aktiv teil – sei es etwa im Europarat, in der UNO oder eben in den bilateralen Verträgen mit der EU, die nur mit dem Einverständnis beider Partner abgeschlossen werden können. Sollen diese Verträge neuen Bedürfnissen angepasst werden, ist es deshalb nicht mehr als selbstverständlich, dass die Schweiz zu allen Schritten der Weiterentwicklung inhaltlich mitreden und den Entscheid über die Übernahme im Rahmen ihrer eigenen internen Verfahren treffen kann. Es geht letztlich darum, die Nachteile der Nichtmitgliedschaft – das fehlende Mitbestimmungsrecht in den rechtssetzenden Gremien der EU – bestmöglich zu kompensieren. Ohne befriedigende diesbezügliche Lösungen würde die Schweiz nicht Hand zu einem Vertragsabschluss bieten.

Verstehen Sie mich richtig: ich predige hier nicht die hohe Schule des Rosinenpickens. Es geht darum, Lösungen für gemeinsame Probleme auf eine Weise zu finden, die der Besonderheit des Partners Rechnung trägt. Auch im Umgang mit Drittstaaten steht es der EU nur allzu gut an, die kulturelle und politische Vielfalt auf unserem Kontinent zu respektieren.

Wir sollten uns, meine Damen und Herren, neuen Ideen nicht verschliessen. In den vergangenen Wochen war oft von einem Rahmenabkommen die Rede, ohne dass der mögliche Inhalt eines solchen Abkommens näher umrissen wurde. Als diese Idee zu Beginn dieses Jahrzehnts zum ersten Mal in parlamentarischen Vorstössen zur Sprache gebracht wurde, stand die Errichtung einer Plattform für den Abschluss von neuen Verträgen und die Einrichtung eines politischen Dialogs im Vordergrund. Aufgrund anderer Prioritäten wurde diese Idee in den folgenden Jahren nicht aktiv weiterverfolgt. Seither verfügen wir über sieben Jahre Erfahrung mit der Anwendung unserer bilateralen Verträge und können ermessen, in welcher Hinsicht ein Verbesserungsbedarf besteht. Dazu gehört mit Sicherheit die Frage der Anpassung unserer Verträge an neue Bedürfnisse und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz. Sollten wir uns hier mit der EU auf einen gemeinsamen Weg verständigen können, hätten beide Seiten zu gewinnen. Ob ein Rahmenabkommen dafür das geeignete Instrument ist, wird sich weisen. Nichts spricht jedenfalls dagegen, diese Idee in aller Offenheit aufzunehmen und die Frage der Wünschbarkeit und Machbarkeit vertieft abzuklären.

Was auch immer das Resultat sein mag: der Weg bis hin zu einer Entscheidung wird im Rahmen einer umfassenden Diskussion über das Für und Wider geführt. Entscheiden werden letztlich aber nur Sie, die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes.

So viel also zum Thema Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Umsetzung unserer Verträge. Die Schweiz ist aber nicht nur in jenen Bereichen vom EU-Recht betroffen, in denen vertragliche Regeln bestehen. Zu den Instrumenten des bilateralen Weges gehört auch der oft falsch verstandene sogenannte autonome Nachvollzug. Dahinter steckt keine versteckte Beitrittsstrategie, sondern nüchterne Interessenpolitik. Wenn es der Schweiz sachgerecht erscheint, in Teilbereichen ihr Recht ohne vertragliche Verpflichtung dem EU-Recht anzupassen, dann tut sie dies. Die Interessenabwägung ist dabei alleine unsere Angelegenheit und erfolgt im Rahmen unserer Gesetzgebungsverfahren.

Und schliesslich gibt es auch eine dritte Konfiguration der Betroffenheit der Schweiz vom EU-Recht: Diejenigen Bereiche, in denen die Schweiz bewusst andere Massstäbe anwendet, als die EU. Auch diesen Handlungsspielraum gilt es selbstverständlich auszunützen. Beispiele hierfür sind die Währungspolitik, unsere Aussenzölle oder die Freihandelsabkommen mit Drittstaaten, die Flexibilität des Arbeitsmarktes, die Mehrwertsteuer, Finanzplatzthemen und, last but not least, der Bereich der Aussenpolitik. Sie sehen, wir sind tatsächlich noch weit davon entfernt, den gesamten EU-Acquis in unser Recht übernommen zu haben.

Auch wenn ich für das Ausnützen dieser Handlungsspielräume plädiere: wir müssen uns bewusst sein, dass auch diese nicht unbegrenzt sind. Im Fall von Interessenkonflikten mit unseren Nachbarn müssen wir damit rechnen, von diesen mit Forderungen konfrontiert zu werden. Wo dies der Fall ist, ist es unser gutes Recht, unseren Standpunkt ebenso entschieden zu vertreten wie dies unsere Nachbarn auch tun.

Bei der Beurteilung des bilateralen Wegs nach dem Kriterium der Mitwirkungsmöglichkeiten und des Handlungsspielraums gilt es also stets, die drei Elemente, vertragliche Lösungen, autonome Rechtsanpassung und eigene Rechtssetzung im Auge zu behalten.

Im Ergebnis komme ich auch unter diesem Beurteilungskriterium zum Schluss, dass der bilaterale Weg weiter gegangen werden kann. Dennoch sind die mit diesen Stichworten Mitwirkung und Handlungsspielraum zusammenhängenden Fragen wohl die zentrale Herausforderung für die kommenden Jahre.

Schliesslich noch ein Wort zum dritten Kriterium, den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Als wir im Jahr 2006 den Europabericht geschrieben haben, konnte niemand erahnen, dass wir nur zwei Jahre später in einer Finanzmarktkrise globalen Ausmasses stecken würden. Mittlerweise haben wir schmerzlich erfahren müssen, wie rasch und wie tief greifend sich das wirtschaftliche Umfeld verändern kann. Diese Veränderung der Rahmenbedingungen führt aber aus der heutigen Sicht des Bundesrates und auch der Nationalbank nicht zur Schlussfolgerung, dass wir von unserem bilateralen Kurs abweichen sollten.

Sicher ist aber, dass uns die Finanzmarktkrise vor Augen führt, wie sehr die Schweiz Teil des internationalen Gefüges ist. Es ist eine Illusion zu glauben, wir könnten uns vom Rest der Welt abkapseln und uns so die Probleme der übrigen Welt vom Halse halten. Dies gilt ganz besonders für unsere Beziehungen mit der EU. Unser Verhältnis zum einzigen Nachbarn und wichtigsten Partner kann nur auf einer auf Kooperation ausgelegten Strategie basieren. Das erfordert, dass wir bisweilen auch über den eigenen Schatten springen. Wenn etwa die EU vor Somalia auch schweizerische Handelsschiffe schützt, sollten wir nicht vor dem Gedanken zurückschrecken, unseren eigenen Beitrag in solidarischer Mitverantwortung zu leisten.

Meine Damen und Herren

Ich komme zum Schluss.

Die Europapolitik bleibt für die Schweiz eine permanente Herausforderung. Mit der Bestätigung unserer bilateralen Verträge verfügen wir über ein solides Fundament, auf dem wir aufbauen können. In Anbetracht der Grössenverhältnisse ist die Schweiz im Verhältnis zur EU selbstverständlich der Juniorpartner. Dies soll uns aber in keiner Weise daran hindern, selbstbewusst aufzutreten, unseren Standpunkt darzulegen und mit unseren Mitteln tatkräftig zum Erreichen unserer gemeinsamen Ziele beizutragen. Und wie war das doch: hat Volkswagen Porsche übernommen oder umgekehrt?

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.