

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Stephan Kux

**Zwischen Isolation und  
autonomer Anpassung:  
Die Schweiz im  
integrationspolitischen  
Abseits?**

**Discussion Paper**

C 3  
1998

Dr. Stephan Kux, Jahrgang 1956, studierte an der Universität Zürich und der London School of Economics Geschichte, Politikwissenschaft, Völkerrecht und internationale Wirtschaftsbeziehungen. Er hat sich an der Universität Zürich habilitiert und an der Hochschule St. Gallen, der Universität Fribourg und am Collège d'Europe in Brügge Lehraufträge wahrgenommen. Dr. Kux ist Mitbegründer und derzeit Präsident der European Community Studies Association Schweiz. Seine Forschungsschwerpunkte bilden die Rolle der Regionen, der Kantone und der grenzüberschreitenden Beziehungen im europäischen Integrationsprozeß, die Beziehungen Schweiz-EU und die europäische und internationale Umweltpolitik. Stephan Kux ist Dozent für Europäische Politik am Europainstitut der Universität Basel.

*Stephan Kux*

## **Zwischen Isolation und autonomer Anpassung:**

### **Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?**

#### ***1. Einleitung***

Seit den frühen siebziger Jahren wurde in der Schweiz der Frage der europäischen Integration nur geringe Aufmerksamkeit geschenkt. Die Beziehungen zur Wirtschaftsgemeinschaft waren formell im bilateralen, sektoriellen Freihandelsabkommen geregelt. Die Wirtschaftsbeziehungen waren weitgehend problemlos und wurden schrittweise angepasst. Mit den anderen EFTA-Staaten Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Österreich und Schweden beteiligte sich die Schweiz am sogenannten Luxemburger Prozess. Hochrangige Beamte der Kommission, der EG- und der EFTA-Mitgliedstaaten erkundeten die Möglichkeit, die Freihandelsabkommen inhaltlich auszuweiten und eine Art Europäischen Wirtschaftsraum ins Leben zu rufen. Damals gestalteten sich die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen relativ ausgeglichen. Das Handelsvolumen zwischen EG und EFTA war wesentlich grösser als dasjenige mit den USA und Japan zusammen. Das neue Momentum in der europäischen Integration, das mit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Binnenmarktprogramm entstand, gefährdete jedoch den institutionellen und substantiellen Status quo. Die EFTA-Staaten fürchteten, vom Binnen-

markt ausgeschlossen zu werden und den Kontakt zu den wichtigsten politischen Partnern zu verlieren. Gleichzeitig wurde der Binnenmarkt begrüsst, da er die Möglichkeit bot, das Verhältnis EFTA-EG neu zu gestalten. 1989 lud der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors die EFTA-Staaten formell ein, sich an einem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu beteiligen, einer neuen Assoziierung zwischen EG- und EFTA-Staaten, welche die meisten Aspekte des Binnenmarktes abdeckt. Im gleichen Jahr begannen die Verhandlungen über ein multilaterales Abkommen. Die Verhandlungen fielen in eine Periode des tiefgreifenden Wandels in der politischen Landkarte Europas. Diese Veränderungen beeinflussten nicht den Gang der Verhandlungen, jedoch die Beurteilung derer Ergebnisse. Noch bevor der EWR-Vertrag ratifiziert wurde und 1994 in Kraft trat, stellten zuerst Österreich, dann auch Finnland, Norwegen und Schweden ein Beitrittsgesuch. Dem schloss sich der Schweizer Bundesrat im Frühjahr 1992 an.

Das EWR-Abkommen kam den schweizerischen Interessen weitgehend entgegen. Grundsätzlich wurden die vier Freiheiten (Arbeitnehmer, Güter, Dienstleistungen, Kapital) übernommen, wesentliche Ausnahmen bestanden aber hinsichtlich landwirtschaftlicher Produkte, Freizügigkeit und Kapitalverkehr. Viele der Ausnahmeregelungen und Konzessionen seitens der EG erfolgten mit Blick auf die Schweiz. Dementsprechend problemlos stimmten beide Kammern des Parlaments der Vorlage zu. Unterstützt wurde das Abkommen auch von praktisch allen Kantonen und den meisten Parteien (Sciarini and Listhaug 1997). Die Verfassung sieht bei Verträgen, die den Beitritt zu einer supranationalen Organisation beinhalten, ein obligatorisches Referendum mit Zustimmung von Volk und Ständen vor. Der EWR bildete in dieser Hinsicht einen Grenzfall, der Bundesrat entschied sich für eine Volksabstimmung mit doppeltem Mehr, da tiefgreifende Auswirkungen auf das rechtliche und politische System erwartet wurden.

Am 6. Dezember 1992 stimmte eine knappe Mehrheit von 50,3 Prozent der Bevölkerung, jedoch siebzehn der 23 Kantone gegen das Abkommen.

Die doppelte Mehrheit wurde somit nur um 0,4 Prozent der Volksstimmen, aber um sechs Kantone verpasst.<sup>1</sup> Vorbehalte bezogen sich auf den Souveränitätsverlust, die Zugeständnisse im Landverkehr, die unbegrenzte Freizügigkeit, aber auch auf ein generelles Misstrauen gegenüber der EG, die damals im Herbst 1992 eine ihrer schwersten Währungskrisen durchlief (Goetschel 1994; Huth 1996). Indirekt wies die Bevölkerung auch die Strategie des Bundesrates zurück, längerfristig eine Vollmitgliedschaft anzustreben. Unzufrieden mit der institutionellen Ausgestaltung des EWR und unter dem Eindruck des Maastrichter Vertrags unterbreitete der Bundesrat noch im April 1992 ein Beitrittsgesuch (Bundesrat 1992). Das Ergebnis der Volksabstimmung setzte der Strategie des Bundesrates einer schrittweisen Annäherung an die EU ein Ende. Der Abstimmungskampf hinterliess eine tief gespaltene Gesellschaft. Und das direktdemokratische Verdikt führte zur Beibehaltung des integrationspolitischen *Status quo ante*, i.e. es gab weiterhin keine formelle, institutionalisierte Anbindung an den Binnenmarkt. Nach dem Scheitern des multilateralen, globalen Ansatzes kehrte die Schweiz zur bisherigen Politik der bilateralen, sektoriellen Annäherung basierend auf dem Freihandelsabkommen von 1963 zurück.

Dies entsprach nicht der Strategie oder der Präferenz des Bundesrates, der eine weitergehende Vertiefung der Beziehungen zur EG anstrebte. Allenfalls kann von einer zweitbesten Lösung gesprochen werden, nachdem der ursprüngliche Ansatz den Referendumstest nicht bestand.

Im Folgenden wird aufgezeichnet, wie die Schweiz trotz innenpolitischer Widerstände eine relativ effiziente Politik der Annäherung an die EU verfolgte. Die Hauptthesen lauten:

(1) Trotz des Scheiterns der EWR-Vorlage verhält sich die Schweiz heute in wesentlichen Aspekten wie ein EU-Mitgliedstaat. Dies betrifft insbe-

---

<sup>1</sup> Sechs der insgesamt 26 Kantone - Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Basel-Stadt, Basel-Land, Nidwalden and Obwalden - bilden sogenannte Halb-Kantone, deren Stimmen entsprechend gewichtet werden.

sondere die Anpassung der Institutionen an die europäische Integration und den Nachvollzug von EU-Recht.

(2) Während dieser selektive Ansatz heute ein Gleichgewicht zwischen Effizienz und Legitimität der Integrationspolitik ermöglicht, ist er längerfristig nicht haltbar. Wesentliche Bereiche der europäischen Integration wie die Zollunion oder die WWU entziehen sich dem autonomen Nachvollzug oder der bilateralen Vertragsschliessung.

(3) Die selektive Annäherung erfolgt um den Preis der Entsolidarisierung und des Prestigeverlusts. Als Folge des demonstrativen Abseitsstehens und der gewollten Nicht-Beteiligung an den grossen Integrationsprojekten (Kohäsion, WWU, Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, Innere Sicherheit, Osterweiterung und Mittelmeer-Partnerschaft) riskiert die Schweiz mittelfristig die Isolierung seitens der europäischen Staatengemeinschaft.

In einem ersten Schritt erfolgt eine kurze Darstellung des aktuellen, bilateralen Ansatzes der Beziehungen Schweiz-EU. Zweitens wird die schweizerische Politik des autonomen Nachvollzugs europäischer Rechtsätze erläutert. Danach erfolgt eine Analyse der laufenden Anpassung der nationalen Institutionen, der Entscheidungsprozesse und des politischen Verhaltens an den Prozess der europäischen Integration. Schliesslich werden weitere Kompensationsstrategien wie die Nutzung von Nebenplattformen dargestellt. Schliesslich erfolgt eine kritische Würdigung der Vor- und Nachteile und der Haltbarkeit der schweizerischen Politik der selektiven Annäherung.

## **2. *Autonomer Nachvollzug***

Im Sommer 1993 unterbreitete die Regierung einen Katalog von 16 Bereichen, in denen sie mit der EG Verhandlungen über bilaterale Abkommen führen wollte. Dieser Katalog stützte sich auf die Entwicklungsklausel des Freihandelsabkommens und sollte im Wesentlichen die durch das EWR-Nein entstandenen Vertragslücken mit der EG abdecken. Der Bundesrat

verdeutlichte jedoch, dass in Berücksichtigung des Volksentscheids die Verträge substantiell unterhalb des EWR-Niveaus abgeschlossen werden. Am 8. November 1993 stimmte der Rat der Europäischen Union dem Beginn von bilateralen Verhandlungen in sieben der von der Schweiz vorgeschlagenen 16 Bereichen zu, nämlich Luftverkehr, Landverkehr, Landwirtschaft, freier Personenverkehr, Forschung, technische Handelshemmnisse und öffentliches Beschaffungswesen.<sup>2</sup> Die EU-Mitgliedstaaten bestanden auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verhandlungsbereichen, die tendenziell Vorteile für die Schweiz versprachen (Forschung, Luftverkehr) und jenen, die im Interesse der EU lagen (Freizügigkeit, Beschaffungswesen). Ebenfalls wurde eine enge Verknüpfung (*parallélisme approprié*) zwischen den einzelnen Abkommen postuliert, um nach den Erfahrungen mit der EWR-Abstimmung zu erschweren, dass einzelnen, für die Schweiz weniger vorteilhaften Teilen des Gesamtpakets in einem Referendumskampf die Ratifizierung verweigert wird.<sup>3</sup>

Der Beginn der bilateralen Verhandlungen verzögerte sich jedoch noch einmal um ein Jahr. Am 20. Februar 1994 stimmte die schweizerische Bevölkerung der sogenannten Alpeninitiative zu, die einen Artikel in die Verfassung einführte, der ab 2004 jegliche Strassentransporte durch die Alpen verbietet. Ein weiteres Misstrauensvotum gegen die Integrationsstrategie der Regierung. Diese einseitige Entscheidung wurde durch die

---

<sup>2</sup> Es ist anzumerken, dass die heute so kontroversen Verhandlungen über den Landverkehr, die zu einer für die Schweiz nachteiligen Revision des Transitabkommens von 1992 führen, nicht auf Wunsch der EU, sondern auf Betreiben des schweizerischen Bundesrates erfolgten. Ziel bildete den verbesserten Marktzugang für schweizerische Frachter.

<sup>3</sup> Ob es zu freiwilligen (obligatorischen) oder erzwungenen (fakultativen) Referenden zu den einzelnen bilateralen Abkommen kommt, ist noch offen und dürfte von der Qualität des Vertragsabschlusses abhängen. Im Abkommen über den freien Personenverkehr ist die Möglichkeit einer Volksabstimmung über eine Fortführung des Abkommens nach sieben Jahren vorgesehen. Unklar ist ebenfalls, wie die EU-Mitgliedstaaten auf einen negativen Volksentscheid zu einem der Abkommen reagieren wird. Die Verknüpfung beruht auf politischen Aussagen und wurde rechtlich bisher nicht verankert.

EU als Verletzung des Transitabkommens von 1992 interpretiert. In der Folge wurde der Beginn der bilateralen Verhandlungen vertagt, bis dass der Bundesrat Kommission und Mitgliedstaaten überzeugen konnte, dass diese Verfassungsbestimmung in Einklang mit bestehenden Verträgen und auf nicht-diskriminierende Weise umgesetzt werde. Nach dem Start der Verhandlungen Ende 1994 wollte man zu einem schnellen Abschluss kommen. Dieses Ziel wurde weder 1995 noch in den folgenden Jahren erreicht. Vier der sieben Abkommen sind praktisch unterschriftsreif. Im Bereich des Landverkehrs (Schwerverkehrsabgaben, Schutzklausel), des freien Personenverkehrs (Sozialversicherungen) und des Luftverkehrs (Marktzugang, Kabotage) bestehen zum Teil noch erhebliche Gegensätze.<sup>4</sup>

In der Zwischenzeit verfolgt die Schweizer Regierung eine Strategie der schrittweisen Harmonisierung durch den autonomen, unilateralen Nachvollzug von EU Recht. EUROLEX, das umfassende Paket zur Anpassung schweizerischen Rechts an den EWR wurde trotz abschlägigem Volksentscheid integral als SWISSLEX umgesetzt. Bereits 1988 beschloss der Bundesrat, künftige Gesetzesvorlagen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen zu überprüfen, wieweit das geplante schweizerische Recht mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Interessant ist die Begründung dieser Eurokompatibilitätsprüfung:

„Es geht bei diesem Streben nach Parallelität nicht darum, europäisches Recht automatisch nachzuvollziehen, wohl aber darum zu verhindern, dass ungewollt und unnötigerweise neue Rechtsunterschiede geschaffen werden, welche die grundsätzlich angestrebte gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene behindern.“ (BBl 1988 III 380)

Jede Botschaft zu neuen Gesetzesvorlagen an die eidgenössischen Räte und jeder Antrag für neue Verordnungen enthält ein sogenanntes Europa-

---

<sup>4</sup> Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Manuskripts (Januar 1998) zeichnet sich ein möglicher Durchbruch in den Verhandlungen über Land- und Luftverkehr ab, der aber von den Verkehrsministern der Mitgliedstaaten noch bestätigt werden muss.



kapitel (Kapitel 5), in dem das Verhältnis zu bestehendem oder entstehendem europäischem Recht dargelegt wird (Schema 1988:9). Dabei hat sich ein standardisiertes Verfahren eingebürgert:

- Die für den Gesetzes- oder Verordnungsentwurf zuständige Bundesstelle beschreibt selbst die europäische Rechtslage und das Verhältnis der schweizerischen Vorlage dazu.
- Das für die Beziehungen zur EU federführende Integrationsbüro überprüft den Text unter dem integrationspolitischen Aspekt und klärt ab, ob alle wichtigen in der EU im Gange befindlichen Entwicklungen berücksichtigt sind.
- Die Direktion für Völkerrecht behandelt alle völkerrechtlichen Fragen, die sich bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU stellen.
- Das Bundesamt für Justiz (Abteilung internationale Angelegenheiten) begleitet die gesetzgeberischen Vorhaben der zuständigen Bundesstellen und macht nötigenfalls Vorschläge, um die Vereinbarkeit des schweizerischen mit dem europäischen Recht sicherzustellen (BBl 1988 III 457; Bundesamt für Justiz 1995: 224f.).

Dieses systematische, institutionalisierte Verfahren des automatischen Nachvollzugs ist vergleichbar mit der Transposition von sekundärem EU-Recht durch die Mitgliedstaaten. Auch in den EWR-assozierten Liechtenstein und Norwegen sind ähnliche Verfahren zu beobachten (Sverdrup/Kux 1997). Allein die mittelost- und südeuropäischen Beitrittskandidaten gehen weniger systematisch in der Rechtsanpassung vor.

Auch die technischen Normen, statistischen Erhebungsmethoden und die Haushaltsverfahren wurden weitgehend an die EU Standards angepasst. Die Konvergenzkriterien und Stabilitätsziele der WWU dienen als Referenzpunkte der Haushalts- und Steuerpolitik. Die Umstellung der schweizerischen Betriebe und Finanzinstitute auf den Euro unterscheiden sich nur unwesentlich von derjenigen Deutschlands oder Grossbritanniens.

Rund 85 Prozent des schweizerischen Wirtschaftsrechts ist heute eurokompatibel. Einzelne Richtlinien werden teilweise wortwörtlich übernommen, so etwa im neuen schweizerischen Kartellrecht (Amgwerd 1997). Technische Anhänge und Bestimmungen von EU-Richtlinien bilden integralen Bestandteil schweizerischer Gesetze und Verordnungen.<sup>5</sup> Dabei spielt die Schweiz den Musterschüler und setzt EU-Recht schon einmal vor den Mitgliedstaaten um, so im Fall der Entsenderichtlinie von 1997. Die meisten Marktregeln werden analog zur EU ausgelegt. Diese kontinuierliche, fast automatische Anpassung an den *acquis communautaire* hat tiefgreifende Auswirkungen auf das Rechtsdenken und die ordnungspolitischen Prinzipien der Schweiz. Die Selbstperzeption des „Sonderfalls“ und der „überlegenen schweizerischen Lösungen“ hat sich in den vergangenen Jahren grundlegend geändert. Die EU bildet den supranationalen Orientierungsraster schweizerischer Politik und Rechtsetzung. In anderen Worten: Die Schweiz verhält sich in wesentlichen Aspekten wie ein EU-Mitglied. Entscheidungen der EU üben einen starken Einfluss aus, beanspruchen erhebliche Aufmerksamkeit und schränken den innenpolitischen Spielraum ein.

Hauptmotiv für diese an sich freiwillige, unilaterale Anpassung bildet die Reduktion von Transaktionskosten und der erleichterte Zugang zum Binnenmarkt. Da der Bundesrat am „strategischen Ziel“ der EU-Mitgliedschaft festhält, kann die automatische Transposition auch als Beitrittsvorbereitung und als Strategie zur Kompensation oder zur Unterlaufung ne-

---

<sup>5</sup> Dabei ergeben sich erhebliche Probleme hinsichtlich der Integration ins normative Umfeld, der Systematik, der Terminologie, der Definition, der Querverweise und der Publikation schweizerischer Gesetze und Verordnungen. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich, da es sich beim Sekundärrecht im Sinne des Case law um dynamische Rechtsätze handelt, die in der Komitologie und durch den EuGH laufend neu ausgelegt und weiter entwickelt werden. Die Eurokompatibilitätsprüfung resp. der automatische Nachvollzug verfolgt aber weitgehend einen statischen Ansatz, d.h. die Angleichung orientiert sich an den stehenden Richtlinien-texten und erfolgt nur zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung. Eine laufende Überprüfung und eine dynamische Anpassung an den *acquis communautaire* ist nicht vorgesehen und institutionell kaum zu leisten.

gativer Effekte des EWR-Neins betrachtet werden. Aus politischen Gründen betont die Regierung, dass der Nachvollzug - aber auch der Abschluss der bilateralen Verträge - *unterhalb* dem Niveau des abgelehnten EWR erfolgt. Umfang, Verfahren und Tempo der Europäisierung der schweizerischen Gesetzgebung unterscheidet sich jedoch kaum von derjenigen der EWR-Staaten, zumindest nicht in den technischen Aspekten der Normierung und Regulierung.<sup>6</sup> Hauptunterschied ist, dass die Schweiz EU-Recht freiwillig und informell umsetzt, während die EWR-Staaten zur Übernahme und Durchsetzung innerhalb bestimmter Fristen verpflichtet sind, an den gemeinsamen Institutionen und Entscheidungsverfahren (Osmose) teilnehmen, einen finanziellen Beitrag leisten und rechtlichen Überprüfungen und Sanktionen bis zum Ausschluss unterliegen. In beiden Fällen erfolgt die Anpassung aber nicht automatisch, sondern durch eine autonome Entscheidung der nationalen Behörden. So besteht ein Filter resp. eine Feuerwand zwischen dem europäischen und dem nationalen System.

Dieser kurze Abriss des autonomen Nachvollzugs verdeutlicht, dass es effiziente Zwischenstellungen zwischen Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft gibt, welche die formalisierten institutionellen Grenzen verwischen resp. durchbrechen. Dies trifft insbesondere auf die institutionelle Anpassung an die europäische Integration, d.h. die „Europäisierung“ des schweizerischen politischen Systems, zu. Im Folgenden werden der tiefgreifende Wandel der nationalen Institutionen, der Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse und des politischen Verhaltens der Schweiz in den vergangenen fünf Jahren analysiert. Dabei zeigen wir, dass diese Anpassungen aufgrund enger Wechselwirkungen externer und interner Faktoren erfolgte und dass nationale institutionelle Eigenschaften wichtig sind, um die spezifischen Formen und Prozesse der Anpassung zu erklären.

---

<sup>6</sup> Im Gegensatz zu den EWR-Staaten anerkennt die Schweiz bisher das Prinzip der Freizügigkeit noch nicht. EU-/EWR-Staatsangehörige unterliegen erheblichen Einschränkungen, wenn sie sich auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt bewerben.

### **3. Institutionelle Anpassung**

Um den Prozess der europäischen Integration zu bewältigen, haben die EU-Mitgliedstaaten Veränderungen und Reformen ihrer administrativen und politischen Strukturen durchlaufen (Rometsch/Wessels 1996; Mény/Muller/Quermone 1996; Soetendorp/Hanf 1997). Am Beispiel der Schweiz lässt sich nun aufzeichnen, dass auch Nicht-Mitgliedstaaten einem solchen institutionellen Wandel unterliegen. Dazu wird geprüft, welche Regierungsstellen sich mit europäischer Integration befassen und welche Änderungen im Laufe der Zeit zu beobachten sind. Dann erfolgt eine Analyse der sich entwickelnden organisatorischen Strukturen und der Koordinationsverfahren innerhalb der Verwaltung. Schliesslich werden die Konsultations- und Mitwirkungsmechanismen von Parlament, Interessenorganisationen und der Kantone dargelegt.

#### *Die Europäisierung der Regierung*

Im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Staaten bildet die Schweiz ein Konkordanzsystem. Basierend auf einer freiwilligen Machtteilung, der sogenannten Zauberformel, wird das Land seit 1959 von einer stabilen Vier-Parteien-Koalition regiert, die derzeit rund 70 Prozent der Sitze im Parlament kontrolliert. Verschiedene kleinere Parteien bilden eine relativ schwache Opposition. Die vier Regierungsparteien teilen sich die sieben Sitze im Bundesrat. Diese Kollegialbehörde entscheidet in wichtigen Fragen einstimmig. Die Verfassung sieht kein ständiges Staatsoberhaupt und keinen Regierungschef vor. Jeweils für ein Jahr übernimmt einer der Bundesräte das formale Amt des Bundespräsidenten. Diese Rotation führt zu Problemen in der Vertretung gegen aussen und der Politikkoordination gegen innen. Jeder Bundesrat steht einem Departement (Ministerium) vor. Die Bundesverfassung beschränkt die Zahl der Bundesräte - und somit der Departemente - auf sieben. Die Schaffung eines spezialisierten Europaministeriums beispielsweise wäre demnach nur nach einer Verfassungsänderung möglich. Demnach tragen die meisten Bundesräte die Zuständigkeit für mehrere Politikbereiche. Die Vorsteherin des De-

partements des Inneren, vereinigt beispielsweise die Verantwortung für soziale Fragen, Kultur, Erziehung und verschiedene andere Dossiers. Im Falle eines EU-Beitritts hätte die Schweizer Regierung Mühe, alle der rund 20 verschiedenen Fachräte der EU zu beschicken. Der Versuch, den Bundesrat im Zuge der Regierungsreform durch die Schaffung von mehr Staatssekretären im Rang von Juniorministern zu entlasten, wurde 1995 an der Urne zurückgewiesen. Die heutige Situation widerspiegelt die chronische Überlastung einer Regierung, die zu klein ist, um die Komplexität moderner Politik zu bewältigen.

Der Bundesrat als Kollektiv ist zuständig für die Führung der Aussen- und Integrationspolitik. Gewöhnlich berichtet der für Aussen- oder Aussenwirtschaftspolitik zuständige Bundesrat dem Kollegium, das darauf eine einvernehmliche Entscheidung fällt. Die Verhandlungen über den Beitritt zum EWR beendeten aber diese traditionelle Rollenteilung. Das EWR Paket berührte die Zuständigkeit fast aller Minister. Fünf Bundesräte nahmen direkt an Verhandlungen teil. Die Schweiz hat somit verschiedene Europaminister, aber keinen Regierungschef, der Prioritäten setzt und Aussenpolitik koordiniert. Der Bundesrat selbst ist in integrationspolitischen Fragen gespalten. Wegen der Einstimmigkeitsregel droht das Patt in wichtigen Fragen. Neutralität und Nicht-Integration bildeten und bilden bewährte Strategien, um Konflikte im Bundesrat zu vermeiden und die Vier-Parteien-Koalition aufrecht zu erhalten.

### *Die Anpassung der Verwaltung*

Die schweizerische Bundesverwaltung ist relativ klein. In Anbetracht der strukturellen Schwächen des Bundesrates spielen die Departemente und Bundesämter dennoch eine wichtige Rolle in der Integrationspolitik. Die federführende Stelle ist das Integrationsbüro, eine gemeinsame Institution des Departements für Volkswirtschaft und des Departements für Auswärtiges, welche in den sechziger Jahren im Rahmen des Freihandelsabkommens geschaffen wurde. Es umfasst rund 40 A- und B-Beamte. Die Zahl hat sich seit den EWR-Verhandlungen nicht erhöht. Gelegentlich werden

Fachbeamte der Branchenministerien für eine beschränkte Zeit ins Integrationsbüro abgeordnet. Es gibt keine Statistiken wieviel Beamte sich regelmässig mit EU-Fragen befassen. In Anbetracht des tiefen Integrationsgrads dürfte die Zahl relativ gering sein.

Eine Einheitslösung zur Anpassung der Verwaltungsstrukturen an die europäische Integration ist nicht zu beobachten. Die verschiedenen Departemente und Bundesämter hatten beträchtlichen Spielraum, ihre eigene Lösung zu entwickeln. In Anbetracht der wachsenden Bedeutung der europäischen Integration und der internationalen Zusammenarbeit haben einige Ämter eine internationale Abteilung eingerichtet, die sich u.a. auch mit EU Fragen beschäftigen. In anderen Departementen wurden keine spezialisierten Sektionen geschaffen. Rechtsabteilungen müssen sich auch intensiver mit Europarecht befassen, da sie neue Rechtsakte auf ihre Vereinbarkeit überprüfen müssen. Einige der Fachämter waren direkt an den EWR-Verhandlungen beteiligt, z.B. Landwirtschaft, Erziehung, Gesundheit, Soziale Sicherheit und Verkehr. In den laufenden bilateralen Verhandlungen übernehmen die zuständigen Direktoren die Verhandlungsleitung. Deshalb muss jedes Bundesamt über Informationen und Expertise zur EU verfügen.

Die Ständige Vertretung der Schweiz bei der Europäischen Gemeinschaft spielt hier eine wichtige Rolle als Informationsvermittlerin und Koordinationsstelle. Sie wird von einem Karrierediplomaten geleitet. Die meisten Mitarbeiter stammen aus dem Aussenministerium, daneben entsenden das Bundesamt für Aussenwirtschaft und das Finanzdepartement Vertreter. Während die Vorbereitung von Dossiers, die Prüfung der Eurokompatibilität und die Koordination weitgehend in der Verantwortung der nationalen Verwaltung liegen, haben die Einschätzungen der Ständigen Vertretung ein gewisses Gewicht bei der Festlegung der Strategie. Die Vertretung ist ein Frühwarnsystem und vermittelt Einblick in die Arbeitsweise und die Positionen der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten. Mit der wachsenden Einbeziehung der Fachministerien in die Verhandlungen dürften die Bedeutung und der Einfluss der Ständigen Vertretung zurück-

gehen. In den letzten Jahren konnte eine Dezentralisierung der Zuständigkeiten für EU-Angelegenheiten in die Departemente und Bundesämter beobachtet werden.

Der Prozess der Europäisierung veränderte Art und Ausmass der Koordination innerhalb und zwischen den Ministerien. Die vertikale Koordination innerhalb der Departemente folgt hierarchischen Linien. Die Generalsekretäre, d.h. die Stabschefs der Departemente, und die persönlichen Mitarbeiter der Bundesräte spielen eine einflussreiche Rolle. Die Europäisierung führte auch zu einer Ausweitung der Aufgaben. Während den EWR-Verhandlungen und den bilateralen Gesprächen waren einzelne nachgeordnete Ämter und Abteilungen unter einem gewissen Zeitdruck mit einer unüblich grossen Zahl von Dossiers, Instruktionen und Anfragen konfrontiert. Dies betraf aber nur eine kleine Zahl spezialisierter Arbeitsstellen, die sich traditionell mit Fragen der europäischen Integration befassen. Eine Ausweitung der Verwaltung als Folge der Europäisierung ist nicht zu beobachten. Die neuen Aufgaben wurden nicht durch einen Ausbau, sondern durch eine Umschichtung von Personalressourcen bewältigt. Dies ist auch mit dem derzeit geltenden Personalstopp der Bundesverwaltung zu erklären. Bilaterale Beziehungen und sektorielle Verhandlungen erfordern weniger Vorbereitung, Information und Koordination und sind leichter handhabbar als eine EWR- oder EU-Mitgliedschaft. Der autonome Nachvollzug setzt keine Fristen und lässt der Verwaltung genügend Spielraum und hinreichend Zeit, Politiken vorzubereiten, abzusprechen und umzusetzen. Bussen oder Vertragsverletzungsklagen vor dem EuGH drohen keine. Allein interessierte Wirtschaftskreise oder Gewerkschaften setzen die Bundesregierung unter innenpolitischen Druck.

Die horizontale Koordination erfolgt meist auf den Sitzungen des Bundesrates. Selbst rein technische Fragen figurieren oben auf der Agenda. Die drei für Aussenbeziehungen, Aussenwirtschaft und Justiz zuständigen Bundesräte bilden eine Art Lenkungsausschuss für Europafragen. Hauptkoordinator und Chefunterhändler ist der Staatssekretär des Aussenministeriums, der direkt an den Bundesrat berichtet. Verschiedene interdepar-

tementale Arbeitsgruppen koordinieren die Aktivitäten der involvierten Bundesämter. Hier kommen die gleichen Koordinationsmechanismen wie in anderen Politikbereichen zur Anwendung. Daneben besteht ein schriftliches Mitberichtsverfahren, welches den Departementen erlaubt, wichtige Vorlagen zu überprüfen und zu kommentieren bevor der Bundesrat darüber berät. Schliesslich ist das spezielle Verfahren zur Überprüfung der Eurokompatibilität zu erwähnen. Die kleine Grösse, die kurzen Kommunikationswege und die relativ flache, nicht-hierarchische Struktur der Bundesverwaltung erlauben auch informelle Konsultationen und Einzelinitiativen von Beamten und Amtsstellen (Klöti/von Dosenrode 1995).

Der Umfang der Koordination im Bereich der europäischen Integration nahm in den vergangenen Jahren erheblich zu. Die Anpassung verlief nicht immer problemlos. In internationalen Verhandlungen haben interne Koordinations- und Kommunikationsfehler ihren Preis. So scheiterten verschiedene bilaterale Verhandlungsrunden offenbar wegen Koordinationschwierigkeiten unter den Bundesräten oder zwischen einem Bundesrat und seinem zuständigen Chefbeamten. Mittelfristig könnte der Prozess der europäischen Integration das Konkordanzsystem der Bundesregierung und die Struktur und Verfahren der Bundesverwaltung in Frage stellen. Die ständigen Konsultations- und Verhandlungsprozesse in den EWR- und insbesondere EU-Institutionen erfordern, dass die nationalen Vertretungen schnell reagieren und mit einer Stimme sprechen können. Eine Lektion, die schweizerische Regierungsvertreter und Beamte noch lernen müssen.

### *Neue Formen der Konsultation und der Mitwirkung*

Bis vor Kurzem spielte die Bundesversammlung, das schweizerische Zwei-Kammer-Parlament, eine beschränkte Rolle in der Integrationspolitik. Die Aussenpolitik des Bundesrates unterlag wesentlich geringerer parlamentarischer Kontrolle als die Innenpolitik. Die Diplomatie blieb Prärogativ der Exekutiven. Mit der zunehmenden Internationalisierung traditioneller Innenpolitik begann sich das Parlament in den achtziger Jahren jedoch mehr für aussen- und europapolitische Fragen zu interessieren.



Die Verhandlungen über den EWR setzten einen Wendepunkt in den Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative (Sciarini 1991). Das EWR-Abkommen bildete einen umfangreichen, völkerrechtlichen Rahmen, den das Parlament in ein Paket nationalen Rechts umsetzen musste, das sogenannte EUROLEX-Programm. Deshalb waren die Parlamentarier an einer Teilnahme am Prozess interessiert, der die vertraglichen Vorgaben der schweizerischen Gesetzgebung setzte. Während der EWR-Verhandlungen wurden die Mitglieder der aussenpolitischen Kommissionen beider Räte laufend informiert und konsultiert.

Der zunehmende Einbezug des Parlaments in der Aussen- und Integrationspolitik führte zu einer Redefinition der Aufgabenteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung, die sich auch im Gesetz über die Parlamentsreform von 1991 widerspiegelt, das 1992 vom Volk teilweise angenommen wurde. So muss der Bundesrat in Verhandlungen mit internationalen Organisationen, die das schweizerische Recht berühren, die beiden aussenpolitischen Kommissionen zu Weisungen und Verhandlungsmandaten anhören, bevor er selbst Beschlüsse fällt oder Anpassungen vornimmt (Art. 47bis lit. a, *Geschäftsverkehrsgesetz*, BBl 1991 III 1376). Dieses neue Konsultations- und Mitbestimmungsverfahren kommt derzeit in den bilateralen Verhandlungen zur Anwendung, deren Mandat verschiedentlich angepasst werden musste. Die Botschaft für eine Verfassungsreform enthält ebenfalls eine Bestimmung über die institutionelle Zusammenarbeit und verankert eine allgemeine parlamentarische Aufsicht in der Aussenpolitik. Bundesrat und Bundesversammlung teilen sich somit die Zuständigkeit für Aussen- und Integrationspolitik. Wie in den Mitgliedstaaten ist eine Schwächung der Legislative im Zuge der Europäisierung zu beobachten. Die Vorgaben für die nationale Rechtsetzung werden primär auf europäischer Ebene und durch Vertreter der Exekutiven gesetzt. Eine Entparlamentarisierung ist die Folge. Die Schwächung der Kompetenzen wurde durch die verstärkte Mitwirkung nur bedingt kompensiert. Denn aufgrund seiner strukturellen Defizite spielt das schweizerische Parlament weiterhin eine untergeordnete Rolle. Die beiden Kammern treten nur vier- oder fünfmal im Jahr zusammen. Die Agenda wird

durch innenpolitische Vorlagen dominiert. Die meisten der Abgeordneten sind nicht Berufspolitiker und können nur einen Teil der Zeit für politische Arbeit einsetzen. Sie verfügen über keine Mitarbeiter. Nur die Ausschüsse erhalten professionelle Unterstützung durch das kleine Parlamentssekretariat.

In der Nachkriegszeit befasste sich der politische Diskurs der Schweiz kaum mit Aussen- und Integrationspolitik (Saint-Ouen 1989). Ausser Standardreferenzen zur Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz enthielten die Programme der meisten Parteien keine Aussagen zu internationalen Fragen. Aussenpolitik war nicht Gegenstand der Innenpolitik. Politische Parteien, organisierte Interessen und Kantone stellten kaum Forderungen nach Konsultation. Erst seit Ende der achtziger Jahre, mit dem Beginn der EWR-Debatte, tauchten Fragen der europäischen Integration ganz oben auf der politischen Agenda auf. Dies erforderte eine verstärkte Beteiligung von Akteuren ausserhalb von Regierung, Verwaltung und Parlament in die Politikformulierung und den Verhandlungsprozess. Politische Parteien, organisierte Interessen und Kantone werden traditionell vor jeder grösseren innenpolitischen Entscheidung angehört. Es gibt im Wesentlichen zwei Formen der Partizipation. Erstens: Der Bundesrat setzt eine Kommission zur Erarbeitung wichtiger Projekte ein. Um ein möglichst breites Interessenspektrum abzudecken, wird diese Kommission so repräsentativ wie möglich zusammengesetzt. Dieses Verfahren gibt Vetogruppen, die sonst ein Referendum ergreifen könnten, die Möglichkeit sich zu äussern und allenfalls einen Kompromiss auszuhandeln. Zweitens: Die Verfassung sieht ein schriftliches Vernehmlassungsverfahren vor. Die erste Fassung einer Gesetzesvorlage wird politischen Parteien, relevanten Interessensgruppen und Kantonen zur Stellungnahme unterbreitet. Die Bundesverwaltung dürfte danach Bestimmungen, die keine breite Unterstützung fanden, anpassen. Linder beschreibt das Verfahren als kooperativen Prozess, der in der vorparlamentarischen Phase vor allem Wirtschaftsinteressen und in der Regierungs- und Parlamentsarena politische Parteien einbezieht (Linder 1994:124). Die Vernehmlassung ist zeitaufwendig und dauert in der Regel mehrere Monate, zu lange um in in-

ternationalen Verhandlungen oder europäischer Integration wirksam zu sein. Deshalb wurden neue Konsultationsverfahren eingeführt, um eine schnellere Abstimmung der Interessen zu erzielen. Hearings und informelle Konsultation haben die traditionellen Meinungsbildungsroutinen abgelöst.

Konsultation und Mitwirkung an der Aussenpolitik sind somit neue Aspekte der schweizerischen Demokratie, die traditionell klare Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik zieht. Im Gegensatz zu innenpolitischen Fragen haben politische Parteien, Interessensverbände und Kantone erhebliche Mühe, eine klare Position zu Fragen der europäischen Integration einzunehmen. Die vier Regierungsparteien beispielsweise sind in der Frage der künftigen Ausrichtung der Integrationspolitik tief gespalten. In einem zunehmend polarisierten und fragmentierten politischen Umfeld können sich die führenden Parteien innerhalb und unter sich nicht einigen. Die meisten Massenparteien zählen Europa-Gegner und Befürworter zu ihren Mitgliedern. Die innerparteiliche Neuausrichtung ist somit schwierig und konfliktreich und führt oft zur europapolitischen Enthaltung. Die meisten Interessensverbände sind vergleichbar gespalten mit Ausnahme der Gewerkschaften.

Laut Bundesverfassung bilden sowohl das Parlament wie das Volk die Legislative. In der schweizerischen direkten Demokratie können die Wähler Politik durch Initiativen und Referenden beeinflussen. Die Vetomacht des Volkes (d.h. der politischen Parteien und organisierten Interessen) bildet einen wichtigen Faktor in der Innenpolitik und wird zunehmend relevant für die Führung der Aussenpolitik (Dirksen 1995). Bei einem Beitritt zu einer supranationalen Organisation oder einem System kollektiver Sicherheit schreibt die Verfassung ein obligatorisches Referendum vor. Andernfalls können 50,000 Bürger eine Abstimmung verlangen. Bilaterale Verträge mit der EU oder WTO-Abkommen unterliegen dem fakultativen, ein EU-Beitritt dem obligatorischen Referendum. Das EWR-Abkommen bildete einen Grenzfall. Der Bundesrat beschloss wegen den tiefgreifenden Auswirkungen die Vorlage dem Volk zur Abstimmung

zu unterbreiten. Im Fall eines obligatorischen Referendums ist eine doppelte Mehrheit von Volk und Ständen erforderlich. Theoretisch können 30 Prozent der Bevölkerung über die Ständestimmen der zwölf kleinsten Kantone eine Mehrheitsentscheidung blockieren. Die EWR-Abstimmung bildet ein gutes Beispiel: Knapp 50,3 Prozent der Bevölkerung, aber siebzehn der 23 Kantone stimmten gegen den EWR. Eine starke Mehrheit der Volksstimmen von 55 bis 60 Prozent wäre erforderlich, um das erforderliche Ständemehr in mindestens zwölf Kantonen zu erreichen (Germann 1991:269; Linder 1994:75).

Eine neue Entwicklung im politischen System der Schweiz ist die Entstehung einflussreicher ausserparlamentarischer Bewegungen, welche sich zugunsten oder gegen die europäische Integration aussprechen. Die profilierteste Bewegung ist die Aktion für eine Unabhängige und Neutrale Schweiz (AUNS) von Christoph Blocher, Nationalrat einer der Regierungsparteien und europäischer Unternehmer. 1986 als Opposition gegen den UNO-Beitritt der Schweiz gegründet, bildete AUNS 1992 die entscheidende Kraft zur Verhinderung des EWR-Beitritts. Die Bewegung lehnt praktisch jeden Schritt zur Vertiefung der Beziehungen zur EU ab, da dies die Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz gefährden würde. Hauptinstrument zur Beeinflussung der Europapolitik des Bundesrates ist die Drohung mit Initiative und Referendum. AUNS ist auf dem Stützpunktprinzip aufgebaut, ist hierarchisch organisiert, verfügt über starke finanzielle Mittel und kann rund 500,000 Mitglieder mobilisieren - mehr als die meisten Parteien. Die Bewegung bildet auch die Plattform für eine informelle Allianz zwischen anti-europäischen, konservativen und rechtsgerichteten Kräften.

Die Jugendbewegung „Geboren am 7. Dezember“ entstand als Reaktion auf das EWR-Nein am 6. Dezember 1992. Die Strategie der pro-europäischen Gruppierungen ist, den Bundesrat durch Verfassungsinitiativen für den EWR- resp. den EU-Beitritt ständig unter Handlungsdruck zu setzen. Die innenpolitische Kulisse ist somit sehr geräuschvoll. Konflikte über aussen- und integrationspolitische Fragen werden nicht mehr in den

traditionellen Institutionen gelöst, sondern an der Urne entschieden. Eine Verschiebung von repräsentativen zu direktdemokratischen Entscheidungsverfahren ist zu beobachten. Der Bundesrat verfügt trotz grosser Koalition nur über einen geringen Verhandlungsspielraum. Regierung und Verwaltung verlieren an Legitimität. Geringe Anpassungen im Mandat der bilateralen Verhandlungen werden umgehend in der Öffentlichkeit diskutiert, kritisiert, zurückgewiesen und mit einer Referendumsdrohung belegt. In einem Klima des Misstrauens werden schon rein technische Fragen politisiert. Eine für das schweizerische Konkordanzsystem unübliche Mobilisierung und Polarisierung. Die in sich gespaltene Schweiz hat Mühe, mit einer Stimme zu sprechen.<sup>7</sup>

Der tiefgreifendste Wandel erfolgte im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Wie in anderen Bundesstaaten sind die schweizerischen Kantone durch die europäische Integration direkt betroffen. Verschiedene Politikbereiche, die im Freihandelsabkommen, im EWR-Abkommen oder in den bilateralen Verträgen geregelt sind, fallen in ihre Zuständigkeit, insbesondere Bildung, Gesundheit, Kultur, Infrastruktur, öffentliches Beschaffungswesen, Polizei und Justiz. Traditionell verfügt der Bundesrat über die ausschliessliche Kompetenz in den Aussenbeziehungen. Zu Beginn der EWR-Verhandlungen 1989 vereinbarten Bund und Kantone, die Information und Konsultation zu verdichten. Die Kontaktgruppe, ein Organ, das 1978 von den Bundesbehörden zur Information und Koordination mit den Kantonen zu innenpolitischen Fragen eingerichtet wurde, diente als Plattform. Vorsitz hat der für Justiz zuständige Bundesrat, Einsitz hat je ein Regierungsvertreter pro Kanton. Während den EWR-Verhandlungen trat die Kontaktgruppe praktisch alle zwei Monate zusammen, was den ständigen Informationsfluss sicherte. Zusätzlich befassten sich verschiedene der ständigen inter-kantonalen Regierungskonferenzen und Arbeitsgruppen mit Programmen zur Anpassung kantonalen Rechts an die EWR-Standards. Verschiedene Kantonsvertreter nahmen als

---

<sup>7</sup> Über die problematischen Wechselwirkungen zwischen direkter Demokratie und Aussenpolitik siehe Brunetti/Straubhaar 1991 und Dirksen 1995.

Vertreter dieser Regierungskonferenzen auch direkt an den Verhandlungen teil (Schweiz. Bundesrat 1992a:195). Während dem EWR-Prozess stärkten die meisten Kantone ihre Verwaltungen und richteten die Stelle eines Europadelegierten ein. Hauptaufgabe bildet die laufende Beobachtung der Entwicklungen in der EU, die Analyse der Auswirkungen auf die Kantone, die Unterbreitung von Anpassungsvorschlägen, die Koordination von Integrationsmassnahmen und die Vermittlung von Expertise, kurz: die Sicherstellung der Eurokompatibilität auf kantonaler Ebene. Die Europadelegierten bilden somit eine wichtige Schnittstelle in den kantonalen Verwaltungen. Sie treffen sich regelmässig und bilden ein inter-kantonales Netzwerk. 1990 beschlossen die Kantonsregierungen auch, einen eigenen Beobachter und Rechtskonsulent in die ständige Vertretung der Schweiz bei der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel zu entsenden, um eine direkte Kommunikation zu ermöglichen.

Die Kantone waren vom Konsultationsmechanismus während den Verhandlungen über den EWR und andere internationale Abkommen aber offenbar nicht befriedigt. Die Koordination zwischen Bund und Kantonen erfolgte auf einer *ad-hoc* Basis, war nicht institutionalisiert und entbehrte einer Verfassungsgrundlage. Deshalb beschlossen beide Seiten im Paket der Verfassungs- und Gesetzesänderungen zum EWR eine Bestimmung über die Mitwirkung der Kantone aufzunehmen. Art 21 (Übergangsbestimmungen) der Bundesverfassung verankerte das Recht der Kantone auf Information, Anhörung und Einbezug in den Vollzug von EWR-Recht. Diese wichtige Verfassungsänderung wurde aber zusammen mit dem EWR-Abkommen verworfen.

In der Folge erlebte der schweizerische Föderalismus zwei Krisen der Internationalisierung. Zusammen mit dem EWR-Vertrag unterzeichnete die Schweiz 1992 ein Transitabkommen, in welchem die Schweiz den freien Zugang von Lastwagen bis zu 28 Tonnen, den Ausbau von zwei Transitstrecken und eine nicht-diskriminierende Transitpolitik zusichert. In Erfüllung des Abkommens stimmte die Bevölkerung im September 1992 - drei Monate vor dem EWR-Referendum - dem Ausbau der Eisenbahnin-

frastruktur, der sogenannten Neuen Alpentransversalen (NEAT), zu. Trotz dem Scheitern des EWR wollte der Bundesrat seine internationalen Verpflichtungen einhalten. Doch der innenpolitische Konsensus in der Verkehrspolitik brach auseinander. Aus Furcht vor einer Überflutung durch EU-Lastwagen lancierte eine Koalition von Parteien, Umweltschützern und Politikern aus Bergkantonen eine Verfassungsinitiative zum Schutz der Alpen. Verschiedene kantonale Regierungen beklagten, dass sie nicht hinreichend in die Verhandlungen über das Transitabkommen einbezogen waren und stellten sich als *ultima ratio* hinter die Initiative. Diese Strategie war im offenen Gegensatz zur Politik des Bundesrates und verletzte internationale Verpflichtungen (Germann, 1995). Am 20. Februar 1994 stimmten 51,9 Prozent der Bevölkerung und sechzehn der Kantone zugunsten des Verfassungsartikels, der die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene bis zum Jahr 2004 zwingend vorschreibt.

In einer ähnlichen Entwicklung kritisierte eine Koalition von Bergkantonen den Bundesrat, dass sie nicht an den Verhandlungen über die Alpenkonvention und die Zusatzprotokolle beteiligt waren. Die Konvention ist eine Rahmenvereinbarung der sieben Alpen-Anrainerstaaten und der EU über den Schutz und die Nutzung der Bergregionen. 1995 hinderten diese Kantone den Bund daran, die Alpenkonvention zu unterzeichnen. Beide Konflikte zeigen, dass die traditionellen föderalen Konsultationsmechanismen nicht mehr genügten, um die zunehmende Internationalisierung der schweizerischen Innenpolitik zu bewältigen. Der schweizerische Föderalismus erlebte somit eine Anpassungskrise.

In der Zwischenzeit haben die Kantone ihre Zusammenarbeit weiter institutionalisiert und eine stärkere Beteiligung an der Integrationspolitik eingefordert. 1993 wurde ein neuer inter-kantonaler Konsultationsmechanismus geschaffen. Die Konferenz der Kantonsregierungen vereinigt die Spitzen der kantonalen Exekutiven. In verschiedenen Ausschüssen und Arbeitsgruppen erfolgt die horizontale Politikkoordination. Der Ausschuss für Europaangelegenheiten und grenzüberschreitende Zusammenarbeit erarbeitet Empfehlungen und gemeinsame Standpunkte zu Fragen der In-

tegration. Im Gegensatz zur Kontaktgruppe unter Vorsitz des Bundes ist die Konferenz der Kantonsregierungen besser institutionalisiert und erlaubt die unabhängige Meinungsbildung der Kantone unter sich. Die Konferenz bildet heute den Hauptansprechspartner des Bundes in Europaangelegenheiten. Ein neues Gesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik ist in Vorbereitung. Und die Botschaft für eine Verfassungsrevision enthält eine Bestimmung, die den Bund verpflichtet, die Kantonskompetenzen zu respektieren, und den Kantonen erlaubt, ihre Interessen in der Aussenpolitik zu vertreten. Konkret müssen die Bundesbehörden die Kantone zeitgerecht und umfassend informieren, sie anhören und in die Vorbereitung von aussenpolitischen Entscheidungen einbeziehen. Die Kantone garantieren im Gegenzug die fristgerechte Umsetzung internationaler Verpflichtungen (Kux 1997). Darüber hinaus vereinbarten Bund und Kantone 1993, einen Kantonsvertreter sowohl in Brüssel wie auch im Integrationsbüro der Bundesverwaltung zu placieren, um den verzugslosen, unabhängigen Informationsfluss und die Vertretung kantonaler Interessen zu garantieren.

Wie diese Darstellung zeigt, richten sich die Kantone langsam an den Realitäten der europäischen Integration aus. Sie beginnen, Politik in einem weiteren europäischen Kontext zu formulieren und ihre Interessen bewusster wahrzunehmen. Im Zug des Integrationsprozesses wurden die Konsultations- und Mitentscheidungsprozesse zwischen Bund und Kantonen radikal angepasst. Dabei verfolgt die Schweiz eine Lösung, die sich inhaltlich derjenigen der deutschen und österreichischen Bundesländer annähert, sich aber institutionell unterscheidet, da sie sich an traditionellen Strukturen und Verfahren des schweizerischen Föderalismus orientiert.<sup>8</sup> Somit kann trotz integrationspolitischem Stillstand in den vergangenen fünf Jahren eine Europäisierung des schweizerischen Föderalismus beobachtet werden. Entgegen den traditionellen Mustern erfolgte die Anpassung nicht schrittweise und im gegenseitigen Einvernehmen, sondern dramatisch und konfliktiv. Dies ist eine Illustration, wie die entstehende

---

<sup>8</sup> Für einen systematischen Vergleich siehe Kux 1997.



Mehrebenenpolitik (*multi-level governance*) in Europa auf die traditionellen Strukturen des Binnenföderalismus einwirkt.

Drei Vorbehalte scheinen angebracht. Erstens ergibt sich ein deutlicher Unterschied in den Interessen und Einstellungen der Grenz- und Binnenkantone, der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz („Röstigraben“). Zweitens kann Mikrointegration fehlende Makrointegration nicht ersetzen. Solange die schweizerische Integrationspolitik keine Fortschritte verzeichnet, sind die Kantone mit Hindernissen der grenzüberschreitenden und inter-regionalen Zusammenarbeit konfrontiert. Drittens sind die 26 Schweizer Kantone im Vergleich zu den sechzehn deutschen und neun österreichischen Bundesländern ausserordentlich klein. Nur wenige Kantone verfügen über die Ressourcen und die Expertise, um sich aktiv an der Integrationspolitik zu beteiligen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass mit fortschreitender Integration der Anpassungsdruck auf das schweizerische politische System zunimmt. Die Schweiz hat effiziente administrative Prozeduren entwickelt, um die schnelle Anpassung an die europäische Integration sicherzustellen. Dieser institutionelle Wandel ist vergleichbar mit den Anpassungen in den meisten Mitgliedstaaten. Tempo und Ausmass der Europäisierung hängen aber von der internen Dynamik, bisherigen Erfahrungen und dem unterschiedlichen Grad der Konvergenz in den verschiedenen Politikbereichen ab. Generell können Veränderungen in den Partizipationsmustern, der Form und dem Ausmass der horizontalen und vertikalen Politikkoordination und der Verteilung von Ressourcen und Aufmerksamkeit beobachtet werden. In der Regel wurden nicht radikale, neue Lösungen entwickelt oder zusätzliche Institutionen geschaffen, sondern bestehende Institutionen und Verfahren ausgebaut und erweitert. Die getroffenen Lösungen basieren auf bisherigen Erfahrungen und bewährten Organisationsprinzipien und -verfahren. Bestehende Routinen und Kapazitäten wurden besser genutzt. Die schrittweise Anpassung von Regierungsstrukturen und -verfahren in den letzten Jahren zeugen von der Anpassungsfähigkeit der schweizerischen Institutionen. Dabei ist eine beträchtliche endogene

Dynamik zu beobachten. Reformen der Regierung und Verwaltung erfolgten nicht allein aufgrund der europäischen Integration, diese verstärkte oft nur laufende Prozesse der Anpassung und Modernisierung. Die politische Priorität der Europafrage erleichterte den Wandel.

Der Prozess der Europäisierung lässt sich am besten als Summe von kleinen Anpassungsschritten verstehen. Insgesamt führen die Schritte jedoch zu wesentlichen Veränderungen im politischen System. Somit ist es berechtigt, auch im Fall der Beziehungen Schweiz-EU den Begriff der Integration zu verwenden, der eine weitergehende Anpassung impliziert als im Falle rein intergouvernementaler Kooperation. Im Falle der Schweiz bleibt die Form der Zusammenarbeit zwar intergouvernemental, die Auswirkungen der Integration aber supranational. Die obige Darstellung bestätigt, dass die europäischen Nationalstaaten trotz fortschreitender Integration weiterhin ihre verfassungsmässige Individualität und ihre institutionelle Identität beibehalten können. Während internationale und supranationale Entscheidungen Herausforderungen an die Effizienz der nationalen politischen Systeme stellen, besteht kein Bedarf nach fundamentalen Anpassungen, welche die institutionelle Autonomie eines Landes *per se* in Frage stellen.

#### **4. Kompensationsstrategien und Nebenarenen**

Da sie nicht Mitglied der Hauptpolitikarena ist, hat die Schweiz Kompensationsstrategien entwickelt und nutzt Nebenarenen, um die Nachteile der Nicht-Mitgliedschaft auszugleichen. Die Möglichkeiten sind allerdings beschränkt. Da die Schweiz weder Mitglied der EU, der NATO noch der UNO ist, beteiligt sie sich an keiner institutionalisierten Koalition oder Allianz von Staaten. Die langjährigen Verbindungen zur Gruppe der Neutralen und Nicht-Paktgebundenen Staaten (N+ N Gruppe) einschliesslich Finnland, Ex-Jugoslawien, Österreich und Schweden sind ebenfalls eingeschlafen.

Die wichtigste Plattform bildet die EFTA, die der Schweiz den Zugang zum EWR-Prozess ermöglicht. Schweizerische Vertreter nehmen als Beobachter an Vorbereitungstreffen der EWR-Organe teil. Gelegentlich können sie ihre Meinung äussern oder ihre Expertise beisteuern. Somit besteht ein wichtiger Informationskanal über die EU-Rechtsetzung, welcher den autonomen Nachvollzug erleichtert. Die Schweiz nutzt auch die WTO-Verhandlungen, um eine globale Freihandelsordnung zu schaffen, den Zutritt zum Binnenmarkt zu verbessern und so die negativen Auswirkungen der Nicht-Integration abzufedern. In der WTO-Arena unterliegt die Schweiz nicht der EU-Koordination, sondern ist frei, sich ihre eigenen Koalitionen zu suchen, manchmal Kanada und die USA, manchmal die EU-Staaten. Ehrgeizigere Pläne zur Nutzung von Nebenarenen scheinen weniger realistisch. So wurde verschiedentlich die Schaffung einer transatlantischen Freihandelszone mit Kanada und den USA vorgeschlagen. Dies würde aber nur einen Bruchteil des schweizerischen Aussenhandels abdecken und bestehende Abkommen mit der EU unterlaufen.

Andere wichtige Kontakte bilden die bi- und multilateralen Beziehungen zu den Nachbarstaaten. Diese Kanäle auf Regierungs- und Verwaltungsebene bestehen seit vielen Jahren. Ministertreffen finden regelmässig statt etwa im Bereich der Umwelt (Deutschland, Österreich, Schweiz), des Verkehrs (Deutschland, Italien, Schweiz) oder der inneren Sicherheit (Deutschland, Frankreich, Schweiz). Nicht nur funktionale, sondern auch kulturelle Verbindungen prägen die politische Organisation und Koordination dieser Staaten, die gemeinsame Sprache, Interessen und Identitäten teilen. Zunehmend befassen sich diese Treffen mit Fragen der europäischen Integration, etwa Alpentransit, Freizügigkeit oder organisiertes Verbrechen. In den bilateralen Verhandlungen mit der EU sitzen diese Nachbarn aber auf der anderen Seite des Tisches. In Verkehrsfragen hängt die Schweiz etwa von der Unterstützung durch Österreich ab. Österreich verfügt über ein Veto und will verhindern, dass die Schweiz eine bessere Alpentransit-Regelung zugestanden erhält als die Mitgliedsstaaten. Dieses Beispiel zeigt, dass zwischen Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft doch Unterschiede bestehen.

Solange die bilateralen Verhandlungen nicht abgeschlossen sind, besteht für die Schweiz kaum die Möglichkeit, zusätzliche Verbindungen zur EU zu schaffen. So wurde etwa die Assoziierung an der Europäischen Umweltagentur oder die Beteiligung am Dubliner oder Schengener Übereinkommen vorerst verweigert. Probleme bestehen insbesondere hinsichtlich des Ausbaus der Beziehungen im Bereich der zweiten und dritten Säule. Während die Schweiz an einer Vertiefung der Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und der inneren Sicherheit interessiert ist, setzen Neutralität und innenpolitische Vorbehalte der Beteiligung an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik - etwa in Form des strukturierten politischen Dialogs - enge Grenzen.

### ***5. Kosten und Nutzen der selektiven Integration***

Beschränkte Beteiligung und selektive Transposition scheinen eine für die Schweiz massgeschneiderte Strategie. Erstens erlaubt dies negative ohne positive Integration. Liberalisierung, Regulierung und Marktzutritt sind nicht an die Teilnahme an supranationalen Institutionen, das Poolen von Souveränitäten, die Vergemeinschaftung von Politiken und den Beitrag an ein gemeinsames Budget geknüpft. Negative Integration erfordert auch weniger Koordination, Verwaltung und beschränkt sich auf intergouvernementale Kooperation. Zweitens hat die Schweiz innerhalb eines rechtlichen Rahmens beträchtlichen Handlungsspielraum, wie und wann sie sich an das EU-Umfeld anpassen will. Sie verfügt über ein gewisses Veto in Form des autonomen Nachvollzugs resp. Nicht-Nachvollzugs, kann ihre nationalen Prärogative durchsetzen, fällt Entscheidungen im Rahmen ihrer eigenen Institutionen und erarbeitet angepasste, massgeschneiderte Lösungen. Ein Automatismus besteht nicht. Drittens erlaubt die jetzige Regelung Ausnahme- und Übergangsregelungen in kritischen Bereichen. Filter, Feuerwände und Sicherungen sorgen dafür, dass gewisse Industrien wie etwa die Landwirtschaft, die Finanzdienstleistungen und das Verkehrswesen geschützt bleiben. Als EWR- oder EU-Mitglied wäre es für die Schweiz wahrscheinlich kostspieliger und schwieriger entsprechende

Konzessionen von anderen Mitgliedstaaten zu erwirken und Ausnahme- und Übergangsregelungen in kritischen Bereichen zu verhandeln.

Viertens erlaubt die Politik der begrenzten Partizipation und selektiven Umsetzung einem Kleinstaat mit beschränkten Ressourcen die Transaktionskosten zu reduzieren und die Beteiligung zu kontrollieren. Es ist ein effizienter Weg für eine kleine Verwaltung zu partizipieren, ohne dass sie durch die EU-Routine vollständig absorbiert wird. Fünftens ermöglicht die schrittweise Anpassung die Abfederung externer Schocks und den Schutz einer konsens-orientierten Gesellschaft mit niedrigem Konfliktniveau im Prozess der Europäisierung. Schliesslich ermöglicht die abwartende Haltung der Schweiz, während einer kritischen Phase der europäischen Integration Optionen offenzuhalten und Risiken zu minimieren.

Diese Politik der schrittweisen Integration mit niedrigem politischen Profil (*integration by stealth*) ist aber nicht Ergebnis einer bewussten Strategie oder eines klugen Plans. Es ist vielmehr eine zweitbeste Lösung einer Regierung, deren Europapolitik an der Urne gescheitert ist, und die dennoch Effizienz und Legitimität im Kontext der europäischen Integration sicherstellen muss.

## **6. Die Grenzen des Bilateralismus**

Trotz dem Versuch der weitgehenden rechtlichen Angleichung und der politischen Annäherung, der institutionellen Anpassung, der Entwicklung von Kompensationsstrategien und der Nutzung von Nebenarenen muss die schweizerische Integrationsstrategie hinterfragt werden. Der Ansatz ist mit hohen Kosten verbunden und ist mit erheblichen Risiken behaftet.

Erstens ist der schweizerische Ansatz der partiellen Integration reaktiv und rückwärtsorientiert. Referenzpunkt bildet der Binnenmarkt, wie er in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 vereinbart und 1993 umgesetzt wurde. Die dynamische Weiterentwicklung der europäischen Integration mit den Maastrichter und Amsterdamer Verträgen oder der Agen-

da 2000 wird weitgehend ausgeblendet. Die Schweiz ist an der Ausgestaltung der EU nur am Rande beteiligt.<sup>9</sup>

Zweitens wird die Schweiz in die Entscheidungsprozesse zur Formulierung neuer EU-Regeln kaum einbezogen. Im Sinne einer Osmose werden die EFTA-Staaten im Rahmen der gemischten Ausschüsse und in Expertenkomitees bei der Meinungsbildung einbezogen, an der Abstimmung über Richtlinien, Verordnungen und andere Entscheidungen im Rat der EU oder im Europäischen Parlament sind sie nicht beteiligt. Die Transposition erfolgt unilateral. Der Koordinationsprozess bleibt intergouvernemental, während der Effekt der EU Rechtsetzung supranational wirkt. Dies bedeutet eine erhebliche Einschränkung der Autonomie und Souveränität im Sinne der Selbstbestimmung.

Drittens bestehen klare Grenzen bezüglich des Bilateralismus. Der sektorale Ansatz ist hauptsächlich auf die erste Säule beschränkt. Selbst im Bereich des Binnenmarkts passt sich die Schweiz in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich an. Vorbehalte bestehen etwa hinsichtlich des Handels mit Agrargütern, der Freizügigkeit, der Dienstleistungsfreiheit und des Kapitalverkehrs. Dies erschwert einen integralen Ansatz in den Beziehungen Schweiz-EU. Andere Bereiche entziehen sich der graduellen Heranführung oder dem Abschluss bilateraler Vereinbarungen. Dies trifft insbesondere auf die Zollunion oder die Wirtschafts- und Währungsunion zu, die beide unteilbar sind. Problematisch erscheint der bilaterale, sektorale Ansatz auch hinsichtlich der zweiten und dritten Säule.

Viertens ist die Schweiz ein relativ reiches Land und kann sich die partielle Integration derzeit offenbar leisten. Grundlage bilden die Banken und andere Dienstleistungsbereiche. Teilintegration hilft, Eingriffe seitens der EU abzuwehren und diese profitablen Bereiche zu schützen. Sollte die Schweiz jedoch mit einem Rückgang oder einer Krise dieser Sektoren

---

<sup>9</sup> So wurde die Schweiz zusammen mit den anderen EFTA-/EWR-Staaten im Laufe der Regierungskonferenz regelmässig informiert und konsultiert.

konfrontiert werden oder von einer längeren Rezession betroffen sein, dürfte die Bedeutung eines verbesserten Marktzutritts zunehmen.

Fünftens versucht die Schweiz offensichtlich von den Vorteilen der europäischen Integration zu profitieren, ohne wesentlich zu ihren Lasten beizutragen. Dieses Trittbrettfahren dürfte auf zunehmende Kritik und Widerstand stossen, insbesondere seitens der Netto-Beitragszahlern, die für die enormen Kosten der Ost- und Süderweiterung aufzukommen haben.

Sechstens werden die institutionelle Anpassung und der autonome Nachvollzug in der Innenpolitik weitgehend ausgeklammert. Nur eine beschränkte Zahl von Regierungs- und Verwaltungsvertretern sind in diesen Prozess einbezogen. Die Anpassung erfolgt auf dem Verordnungs- statt auf dem Gesetzesweg, so dass das Parlament ausgeklammert bleibt. Dieser technokratische Ansatz resp. diese verwaltungsinterne Routine resultiert in einer Entpolitisierung der Integrationspolitik. Mangel an Transparenz und politischer Kontrolle resultieren in einem Demokratiedefizit, welches dasjenige in EU-Mitgliedstaaten übersteigt.

Schliesslich hat die EU eine Vielzahl von Assoziationsabkommen mit Drittstaaten in Mitteleuropa, dem Mittelmeerraum und in Übersee abgeschlossen, so dass die Schweiz kaum noch über privilegierte Beziehungen zur EU verfügt. Beschäftigt mit den Herausforderungen der Erweiterung und Vertiefung dürften die EU-Staaten diesem schwierigen Partner weniger Aufmerksamkeit schenken als zuvor. Die Schweiz riskiert die Isolierung und Marginalisierung in einer zunehmend überbevölkerten EU-Arena. Mitgliedschaft könnte notwendig werden, um Zugang zu und Aufmerksamkeit in der EU zu garantieren.

Wie tragfähig der schweizerische Ansatz der Teilintegration ist, hängt davon ab, wie effektiv und dynamisch das Verhältnis zur EU in Zukunft ausgestaltet werden kann und wie gross die Akzeptanz dieser Beziehungen ist. Das Konzept der Legitimität ist nicht eine fixe Grösse, sondern unterliegt dauernder Veränderung. Die Einstellung der schweizerischen Bevölkerung gegenüber dem EWR hat sich in den letzten Jahren verändert. Heute befürwortet eine Mehrheit ein EWR-Abkommen gegenüber bilate-

ralen Verträgen oder Vollmitgliedschaft. Umgekehrt ist die Entwicklung der europäischen Integration von Ungewissheit geprägt. Ein Szenario von Konflikt und Desintegration würde die Effektivität, aber auch die Legitimität der Beziehungen Schweiz-EU beeinträchtigen. Während die Schweiz keinen Vorteil aus einer geschwächten EU ziehen könnte, dürfte doch der Druck auf eine Annäherung abnehmen und der innenpolitische Konflikt entschärfen. Ein anderes Szenario geht von einer schrittweisen Flexibilisierung der Mitgliedschaft aus, wie sie die Artikel über die vertiefte Zusammenarbeit im Amsterdamer Vertrag vorsehen. Abgestufte oder differenzierte Integration würde die Toleranz gegenüber unterschiedlichen Beteiligungsformen erhöhen. Die Grenzen zwischen Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft würden zunehmend verfließen.<sup>10</sup>

Ein drittes Szenario sieht die dynamische Weiterentwicklung der EU hinsichtlich Erweiterung und Vertiefung vor. Dies würde die Effektivität des bisherigen Ansatzes hinterfragen und den Integrationsdruck auf die Schweiz erhöhen. Gleichzeitig dürfte sich die Legitimitätsfrage einer weiteren Annäherung an die EU stellen und sich der innenpolitische Konflikt zuspitzen. In anderen Worten, je stärker integriert und je deutlicher die institutionellen Grenzen der europäischen Integration sind, desto schwieriger wird selektive Integration und umgekehrt.

---

<sup>10</sup> Dennoch ist der Hinweis einiger Schweizer Beobachter auf die Ausnahmeregeln, wie sie Dänemark oder Grossbritannien gewährt wurden, nur bedingt richtig. In einem Fall handelt es sich um langjährige Mitgliedstaaten, im anderen Fall um einen Nicht-Mitgliedstaat. Eine Gleichbehandlung ist nicht zwingend.



## ***Bibliographie:***

- Amgwerd, Matthias (1997), *Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz unter spezieller Berücksichtigung durch die Schweiz*, Diplomarbeit, Basel: Europainstitut.
- Bieber, Roland (1996), 'Staatlicher Alleingang' als Alternative zur Integration? Zur Rolle der Schweiz am Rande der Europäischen Union, *Vorträge, Reden und Berichte* 346, Saarbrücken: Europa-Institut der Universität des Saarlandes.
- Brunetti, Aymo and Thomas Straubhaar (1991), 'Internationalisierung und direkte Demokratie', *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 31 (2): 237-256.
- Bundesamt für Justiz (1995), *Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*, Bern: BJ.
- Dirksen, Ralf-Gero (1995), 'Die direkte Demokratie im aussenpolitischen Kontext. Ein Beitrag zur Staatsreform-Diskussion in der Schweiz', in: Thomas Ellwein/Dieter Grimm/Joachim Jens Hesse/Gunnar Folke Schuppert (eds.) (1995), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 8, Baden-Baden: Nomos, 177-201.
- Dirksen, Ralf-Gero (1996), 'Der Zusammenhang zwischen Verfassungs- und Europafrage. Die Grenzen einer Verfassungsreform in der Schweiz', *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 50 (2):125-159.
- European Commission (1995), *General Report of the Activities of the EU*, Luxembourg: Office for Official Publications.
- Evans, Andrew (1996), *The Integration of the European Community and Third Countries in Europe. A Legal Analysis*, Oxford: Clarendon Press.
- Germann, Raimund (1991), 'Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz', *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 31, Bern.
- Germann, Raimund (1995), 'Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Steuerungen der direkten Demokratie', *Swiss Political Science Review*, 1 (2-3): 35-60.
- Goetschel, Laurent (1994), *Zwischen Effizienz und Akzeptanz. Die Information der Schweizer Behörden im Hinblick auf die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992*, Bern: Paul Haupt.
- Gstühl, Sieglinde (1994), "EFTA and the European Economic Area or the Politics of Frustration", *Cooperation & Conflict*, 29 (4): 333-366.
- Hug, Simon/Pascal Sciarini (1995), 'Switzerland - Still a Paradigmatic Case ?', in: Gerald Schneider/Patricia A. Weitsman/Thomas Bernauer (eds.), *Towards a New Europe: Stops and Starts in Regional Integration*, London: Praeger, 55-74.

- Huth, Petra (1996), *Europäisierung oder 'Entschweizerung'? Der Abstimmungskampf der Schweiz um den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum*, Bern: Peter Lang.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch (eds) (1996), *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich.
- Klöti, Ulrich/Søren von Dosenrode (1995) 'Adapatation to European Integration: Changes in the Administration of Four Small States' *Australian Journal of Public Administration*, 54 (2): 273-281.
- Kux, Stephan (1997), „Europäische Mehrebenenpolitik: Die Rolle der Bundesländer und der Kantone in der Integration Deutschlands, Österreichs und der Schweiz im Vergleich“, in: Stephan Kux/Christian J. Haefliger/Danielle Bossaert (Hrsg.) (1997), *Aufbruch der Kantone nach Europa*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 40-70.
- Kux, Stephan (1997), in: Soetendorp, Bent/Kenneth Hanf (eds.) (1997), *Institutional Adaptation of Small States - The Challenge of European Integration*, London: Longman.
- Kux, Stephan/Ulf Sverdrup (1997), *Balancing Effectiveness and Legitimacy in European Integration: the Norwegian and Swiss Case*, ARENA Workingpaper 97/31, Oslo: ARENA
- Linder, Wolf (1994), *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Houndmills: Macmillan.
- Luif, Paul (1996), *On the Road to Brussels - The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Vienna: Braumüller.
- Marks, Gary/Fritz W. Scharpf et. al (eds) (1996), *Governance in the European Union*, London: Sage.
- Mény, Yves/Pierre Muller/Jean-Louis Quermonne (eds.) (1996), *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Processes*, London: Routledge.
- Olsen, Johan P. (1992), 'Analysing Institutional Dynamics', *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 2: 247-71.
- Olsen, Johan P. (1996), 'Europeanization and Nation State Dynamics', in: Sverker Gustavsson/Leif Lewin (eds.), *The Future of the Nation State - Essays on Cultural Pluralism and Political Integration*, London: Routledge and Nerenius & Santérus Publishers, 245-285.
- Pedersen, Thomas (1994), *European Union and the EFTA Countries. Enlargement and Integration*, London: Pinter.
- Rhodes, R.A.W (1996), 'The New Governance:Governing Without Government', *Political Studies XLIV* (4): 652-667
- Riklin, Alois (1995), "Isolierte Schweiz. Eine europa- und innenpolitische Lagebeurteilung", *Swiss Political Science Review*, 1 (2-3):11-34.

## Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?

- Rometsch, Dietrich/Wolfgang Wessels (1996), 'Conclusion: European Union and National Institutions', in: Rometsch, Dietrich/Wolfgang Wessels (eds.), *The European Union and Member States - Towards Institutional Fusion?*, Manchester: Manchester University Press, 328-365.
- Sandholtz, Wayne (1996), 'Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Integration', *Journal of Common Market Studies*, 34 (3): 403-429.
- Scharpf, Fritz (1996), 'Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States', in: Gary Marks/Fritz W. Scharpf et. al (eds) (1996), *Governance in the European Union*, London: Sage, 15-39.
- Schweizerischer Bundesrat (1988), Bericht des Bundesrates vom 24. August 1988 über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, Bern: EDMZ.
- Schweizerischer Bundesrat (1992), Bericht des Bundesrates vom 18. Mai 1992 über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft, Bern: EDMZ.
- Schweizerischer Bundesrat (1992a), Botschaft des Bundesrates vom 18. Mai 1992 zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, Bern: EDMZ.
- Schweizerischer Bundesrat (1995), Zwischenbericht des Bundesrates vom März 1995 zur europäischen Integrationspolitik der Schweiz, Bern: EDMZ.
- Sciarini, Pascal (1992), 'La Suisse dans la négociation sur l'Éspace économique européen: de la rupture à l'apprentissage', *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 32, 297-322.
- Sciarini, Pascal/Ola Listhaug (1997) 'Opposing Cases or Unique Pair? The Swiss and Norwegian No to Europe' *Journal of Common Market Studies*. (forthcoming)
- Scott, Richard (1987), *Organizations as rational natural and open systems*, 2nd edition, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Soetendorp, Bent/Kenneth Hanf (eds.) (1997), *Institutional Adaptation of Small States - The Challenge of European Integration*, London: Longman.

---

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-03-1

---



**Zentrum für Europäische Integrationsforschung**  
**Center for European Integration Studies**  
*Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

Walter-Flex-Straße 3  
D-53113 Bonn  
Germany

Tel.: +49-228-73-1880  
Fax: +49-228-73-1788  
<http://www.zei.de>