

Die Auswirkungen der Uruguay-Runde auf die internen Entscheidungsprozesse der Schweiz: ein Rückblick

THOMAS COTTIER

Switzerland: The Challenge of Direct Democracy ist ein Bericht über die besonderen Herausforderungen der direkten Demokratie im Kontext der globalen Rechtsentwicklung, dargestellt an den Verhandlungen der Uruguay-Runde des GATT.¹ Ich möchte Ihnen² diesen im fernen England publizierten und hier leider kaum zugänglichen Beitrag in Kürze vorstellen und über seine Hauptpunkte referieren. Ich möchte Ihrer Gesellschaft für diese Möglichkeit auch bestens danken, und ich hoffe, dass das Paper, wie übrigens auch die weiteren rechtsvergleichenden Beiträge des Bandes, die Diskussion hier zu Lande anregen möge.

Die von 1986 bis 1993 durchgeführten multilateralen Verhandlungen im Rahmen des damaligen GATT und der heutigen WTO (World Trade Organization) haben wesentliche Änderungen der Entscheidungsprozesse im Bund eingeleitet und können uns als Fallstudie für die Betrachtung jüngerer Entwicklungen dienen. Die Studie erlaubt uns, im Wesentlichen drei Punkte kurz zu behandeln:

- Als ein erster Punkt wird der Einfluss des Landesrechts, einschliesslich des Referendumsrechts, auf Verhandlungspositionen und -spielräume der Schweiz behandelt.
- Zweitens wird der Einfluss der Verhandlungen auf die innenpolitischen Entscheidungsprozesse untersucht.

¹ THOMAS COTTIER / KRISTA NADAKUVAREN SCHEFER, *Switzerland, The Challenge of Direct Democracy*, in: JOHN H. JACKSON/ALAN O. SYKES (Hgg.), *Implementing the Uruguay Round*, Oxford 1997, p. 333-364.

² Für die Veröffentlichung in LeGes wurde der direkte Vortragsstil des Textes beibehalten.

- Drittens werden Fragen der Umsetzung aufgeworfen, namentlich die Frage nach dem zeitlichen Verhältnis von Staatsvertragsschluss und Umsetzung ins Landesrecht.

Ausgangspunkt ist die Dichotomie zwischen einer sehr offenen, dem Welthandel und dem europäischen Handel verpflichteten Volkswirtschaft der Schweiz und einer im politischen Prozess sehr introvertierten, durch die Agenda der Referendumsdemokratie vorbestimmten politischen Schweiz. Es ist diese Dichotomie, in deren Spannungsfeld die Verhandlungen innenpolitisch angesiedelt waren und die den Verhandlungsverlauf für die Schweiz wesentlich mitgeprägt hat. Wie hat sich dies ausgewirkt?

1. Auswirkungen des geltenden Landesrechts auf die Verhandlungspositionen der Schweiz

Unterhändler und Verhandlungsdelegationen sind immer an das Landesrecht gebunden. Sie gehen von den landesrechtlichen Grundlagen, von den Landesgesetzen aus und versuchen, diese Positionen in die multilaterale Arena hineinzutragen. Persönlich habe ich dies z.B. im Bereich des Immaterialgüterrechts erfahren. Der Erfolg einer Verhandlung ist aus dieser Perspektive immer dann gesichert, wenn man die Regelungen des eigenen Landes und damit im Wesentlichen sein eigenes Recht in die Verhandlungsergebnisse einbringen und so interne Anpassungsprozesse vermeiden kann.

In den Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde kann man den Einfluss des materiellen Rechts und des Verfahrensrechts, insbesondere des Referendumsrechts, unterscheiden.

Bei den *defensiven* Dossiers hat sich das Landesrecht vor allem in der Landwirtschaftsverhandlung stark ausgewirkt. Hier hat die Landwirtschaftsgesetzgebung der damaligen Zeit, noch gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz von 1951, den Rahmen gesetzt und uns zu einer sehr zurückhaltenden Haltung bei der Gewährung von Marktzutrittsrechten und Auflagen für die Ausgestaltung der eigenen Marktordnungen gezwungen. Die Schweiz hat diese defensive Haltung an der Seite der Europäischen

Gemeinschaft auch durchgezogen, namentlich in ihren Forderungen nach der Multifunktionalität der Landwirtschaft, vor allem aber durch ihre massgebliche Beteiligung, wenn nicht gar Initiative, bei der Aushandlung der landwirtschaftlichen Schutzklauseln. Das geltende Landesrecht hat hier klarerweise einen starken Einfluss auf die Haltung der Schweiz ausgeübt.

In den *offensiven* Bereichen spielt das eigene Recht eine geringere Rolle. In den Dossiers, in denen die Schweiz an einer weiter gehenden Liberalisierung interessiert war und den Ausbau ihrer Investitions- und Handelsinteressen auf dem Weltmarkt vorantreiben wollte, hatten der Bundesrat und die Verhandlungsdelegation einen wesentlich grösseren Spielraum. Dies waren auch für die Unterhändler interessante Dossiers, da sie kreative Vorschläge machen konnten, ohne an vorgegebene Schutzdispositive des Rechts gebunden zu sein. Auch waren sie hier von Seiten des Bundesrates weit weniger am Gängelband und konnten freier Chancen und Möglichkeiten ausnutzen.

Ein wichtiges Strukturelement unserer Landesrechte, nun im Sinne des Verfahrensrechts, ist es, dass die *Verhandlungsmandate* in der Uruguay-Runde vom Bundesrat allein festgelegt und auch nicht publiziert wurden. Das ist ein wesentlicher Unterschied z.B. zu den USA, wo das Verhandlungsmandat vorgängig durch die Trade Bill, also durch den Kongress festgelegt wird und wo bezüglich der Verhandlungsziele klare Vorgaben gemacht werden. Ohne solche Vorgaben ist der Kongress nicht bereit, seine Prärogativen dem Präsidenten abzutreten und das Verhandlungsergebnis als solches dann auch zu akzeptieren. Die sog. *Fast Track Authority* ist für den Verhandlungserfolg gerade auch im Interesse der Verhandlungspartner unentbehrlich, hat aber ihren Preis. Präsident und Administration müssen sich klar an die vom Kongress festgehaltenen Verhandlungsziele halten. Damit wird der Verhandlungsspielraum der US-Regierung weitgehend vorbestimmt. Ein wesentlicher Unterschied besteht in der Schweiz auch zur EG, wo die Ausarbeitung und Verabschiedung des Mandates Sache des Rates ist. Auch hier werden Ziele und Gegenstände als Auftrag an die Kommission offen gelegt und publiziert. Die schweizerische Lösung hatte den Vorteil der Flexibilität, wie sie für kleine und mittlere Staaten wohl unentbehrlich ist. Innenpolitisch bestand der Nachteil darin, dass eine intensive Auseinandersetzung mit dem Parlament und damit einer breiteren Öffentlichkeit lange nicht statt-

gefunden hat und Spannungen erst viel später im Rahmen von Referendumsdrohungen zu Tage getreten sind.

Verfahrensrechtlich sind denn auch in der Schweiz vor allem die *Vorwirkungen* des Referendums interessant. Die Landwirtschaft habe ich bereits erwähnt. Das mögliche Referendum gegen das Uruguay-Runde-Paket hat ganz klar die defensive Haltung in der Landwirtschaft gestärkt und in der Folge – hierauf werde ich noch kurz zurückkommen – bei der Implementierung dieses Paketes und der Schnürung des Agrarpaktes zwischen der Industrie und der Landwirtschaft eine grosse Rolle gespielt.

Ein zweiter Einfluss des Referendums machte sich bei der Ausgestaltung der Strukturen der WTO bemerkbar. Die Schweiz hat nach Kräften und erfolgreich versucht, einen supranationalen Charakter der WTO zu verhindern. Es wurden an der Seite der USA grosse Anstrengungen unternommen, um diese Rechtsnatur der Organisation abzuwenden. Denn supranationale Elemente hätten dazu geführt, dass man das Ganze unter das obligatorische Referendum hätte stellen müssen.

2. Auswirkungen auf interne Entscheidungsprozesse

Interessant sind auch die Auswirkungen komplexer multilateraler Verhandlungen auf die Ausgestaltung der internen Entscheidungsprozesse. Anlässlich der Uruguay-Runde konnte man meines Erachtens bezüglich dieser Frage wichtige neue Erfahrungen sammeln, lernen und Fortschritte erzielen.

Am Anfang waren die *Konsultationen* zwischen den Ämtern sehr rigide und formell. Es ging vor allem um die Frage der noch exklusiv verstandenen Zuständigkeiten und Federführungen. Der Verkehr lief vor allem schriftlich, über Stellungnahmen, was dem Ganzen einen eher steifen Charakter verlieh. Diese Politik konnte man sich mit der Zeit durch den komplexen und übergreifenden Charakter der Fragestellungen, welche sich nicht an bürokratische Aufgabenteilungen halten, nicht mehr leisten. Durch die Verhandlungsequipen, welche sich oft auch persönlich gut verstanden, wurden die Ämter über die Departemente hinaus stärker zusammengebracht und haben teilweise im Sinne flexibler Task Forces

gearbeitet. In der gegenseitigen Kooperation wurden so dank aussenpolitischen Herausforderungen Verbesserungen erzielt. Die Konsultationsverfahren wurden zusehends mündlich und näherten sich immer mehr eigentlichen internen Verhandlungsprozessen an. Die eigentliche Parallele von externer und interner Verhandlung (die letztere als die oft Schwierigere) ist eine wichtige Erfahrung, welche auch für die Ausbildung namentlich im Bereich der Rechtsetzung fruchtbar gemacht werden kann und soll. Die Verhandlungskunst und ihre Techniken spielen auch in der internen Rechtsetzung eine zentrale Rolle und sind wesentliche Bausteine für erfolgreiche Ergebnisse.

Meine *These* geht denn auch dahin, dass die Rechtsetzung im Innern des Staates, sei es bei der Ausarbeitung einer Verhandlungsposition, sei es bei der Erarbeitung eines Gesetzes oder einer Verordnung, den internationalen Verhandlungen gar nicht unähnlich ist, da letztlich beide auf dem Konsensprinzip basieren. Während wir hier zu Lande eine Lösung möglichst im Konsens erarbeiten, damit das Geschäft im Bundesrat möglichst nicht mehr diskutiert werden muss, arbeiten auf dem internationalen Parkett die Verhandlungsteilnehmer auf eine konsensfähige Position hin, um ihrem Staat einen zu grossen Anpassungszwang zu ersparen. Offensichtlich ist die Kunst des Verhandeln eine Kunst, die auch in einer nationalen oder kantonalen Administration, namentlich bei Konkordanzsystemen und Mehrparteienregierungen, eigentlich notwendig ist. Diese Synthese zwischen Verhandlung an der Aussenfront und Verhandlungen an der Innenfront hat meines Erachtens zu sehr guten Ergebnissen geführt und zeigt, dass wir von internationalen Verhandlungen für die internen Entscheidungsprozeduren lernen können.

Als Zweites fällt in diese Zeit ganz klar das *aussenpolitische Erwachen des Parlamentes*. Die Konsultationen zu Beginn der Runde fanden zwischen der Verwaltung und den Wirtschaftsverbänden (Bauernverband, Vorort) und etwas weniger aktiv mit den Gewerkschaften statt, aber nicht – wie man es eigentlich erwartet – mit den politischen Parteien oder dem Parlament. Die Forderungen von damals jüngeren Mitgliedern der Verhandlungsdelegation, das Parlament sei von Anfang an stärker mit einzu beziehen, wurde nach der damaligen Praxis abgelehnt. Man fürchtete um den Spielraum der Exekutive. Die Explosion kam im Herbst 1990, als man anlässlich der grossen Agrardebatte im Parlament gemerkt hat, dass die Landwirtschaftspolitik nicht mehr in Bern und Brugg, sondern in

Genf gemacht wird. Das war eine wichtige Erfahrung, welche gemeinsam mit den EWR-Verhandlungen jener Jahre mit zur Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) und zur Einführung von Artikel 47^{bis}a GVG geführt hat.

Ein drittes Element, das auch in diese Zeit zurückgeht, ist das *aussenpolitische Erwachen der Kantone*. Es wurde dadurch gefördert, dass gewisse Verhandlungsdossiers, vor allem die Dossiers über Dienstleistungen und das öffentliche Beschaffungswesen, teilweise in ihren Bereich gehören. Aber auch mit den Kantonen gab es damals keine vernünftige Konsultationsstruktur. Erst mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die eine Reaktion auf die Uruguay-Runde war, wurden auch auf der zwischenkantonalen Ebene aus den Erfahrungen der internationalen Verhandlungen Lehren gezogen und die Kommunikationsmöglichkeiten verbessert. Dieser Austausch wurde dann während der EWR-Verhandlungen und den jüngsten bilateralen Verhandlungen weiter verstärkt.

Viertens haben wir eine Ausweitung der Konsultationen auf Kreise der *Zivilgesellschaft* erfahren. Entwicklungshilfeorganisationen und weitere Nichtregierungsorganisationen (NGOs) mussten sich anfänglich laut bemerkbar machen, um zur Kenntnis genommen zu werden. Das Gleiche gilt insbesondere für die Umweltorganisationen. Sie waren damals noch keine etablierten Gesprächspartner des Bundes wie die schon erwähnten Wirtschaftsverbände, mit denen im Rahmen einer Verbindungsgruppe strukturiert verhandelt wurde. Die schweizerische Initiative, ein Komitee für Handel und Umwelt anzuregen, welches dann in der WTO auch eingerichtet wurde, geht im Wesentlichen darauf zurück, dass man die Umweltgruppen befriedigen wollte. Dies ist wiederum vor dem Hintergrund einer möglichen Referendumsdrohung zu sehen. Auch hier hat das Referendum wesentlich die Agenda gesetzt und den Kreis der Konsultationen erweitert.

Nachzutragen ist, dass die Entwicklungen seither noch weiter gegangen sind: In den bilateralen Verhandlungen mit der EG haben nun auch die *politischen Parteien* ihren Platz gefunden. Es wird dazu heute im Bundesrat kaum ein Entscheid gefällt, ohne dass er von den Parteipräsidenten abgesegnet worden wäre. Wir stellen hier eine Annäherung an die innenpolitischen Gepflogenheiten fest. Wenn man davon ausgeht, dass Innen- und Aussenpolitik nicht mehr getrennt werden können, ist diese

Parallele durchaus sinnvoll. Es muss aber darauf geachtet werden, dass Bundesrat und Verhandlungsdelegationen nach wie vor der erforderliche Spielraum belassen bleibt. Man wird das Ganze im Sinne einer Pendelbewegung zu betrachten haben. Ein Optimum ist noch nicht gefunden.

3. Fragen der Umsetzung des Vertrags ins Landesrecht

Zum Thema der Umsetzungsergebnisse der Uruguay-Runde möchte ich vorerst auf den interessanten Umstand hinweisen, dass die Abkommen *nicht einheitlich umgesetzt* wurden. So wurden verschiedene Abkommen der Uruguay-Runde, etwa das Anti-Dumping-Abkommen oder das Subventionsabkommen, wie schon nach der Tokio-Runde intern gar nicht erst umgesetzt. Es wurde – anders als in der EG oder den USA – auch keine Verfahren eingerichtet mit denen entsprechende Beschwerden einzureichen wären. Man geht davon aus, dass diese Abkommen unmittelbar anwendbar sind und dass Massnahmen auch gestützt auf das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen getroffen werden können. Die Verfahrensrechte sind also in der Schweiz nicht ausgebildet. Es bestehen keine Ansprüche. Bei einem Anti-Dumping-Problem im Ausland weiss man rechtlich nicht genau, wie man vorgehen soll. Wahrscheinlich muss man bei der Telefonzentrale des SECO anrufen und fragen, wer da wohl zuständig sein könnte, und dann seinen Weg suchen. Dass man die erwähnten Abkommen in der Schweiz bewusst nicht umgesetzt hat, scheint mir ein interessantes Thema und ein Beispiel einer pragmatischen Implementierungspolitik jenseits von Monismus und Dualismus zu sein.

In den Bereichen, in denen man die Abkommen umgesetzt hat, hatte man sehr wenig Zeit für die *Implementierung* der Verträge in der Gesetzgebung und Anpassung des Rechts. Bezüglich der Uruguay-Runde und im Vergleich zum EWR wurden nur relativ geringe Anpassungen gemacht. Aber dennoch entstand in der Verwaltung ein enormer Zeitdruck. Es stellt sich die Frage, ob es nicht Alternativen gäbe: Ich denke an eine zeitliche Staffelung von der Annahme des Staatsvertrags einerseits und der Umsetzung in innerstaatliches Recht andererseits.

Viele von Ihnen waren an diesen Übungen zur Umsetzung der Uruguay-Runde beteiligt. Ich bin froh, wenn wir das gewählte Vorgehen der

gleichzeitigen Vorlage und Umsetzung miteinander diskutieren können. Ich würde vorschlagen, dass wir uns auf die Frage konzentrieren, die sich auch heute wieder bei den bilateralen Verhandlungen gestellt hat: Soll die Implementierungsgesetzgebung mit dem Staatsvertrag selbst ausgearbeitet und vorgelegt werden, oder sollte man staffeln?

Ich habe den Eindruck, dass bei den flankierenden Massnahmen die Sache oftmals in Eile übers Knie gebrochen werden muss und Regelungen erlassen werden, ohne dass eine wirklich seriöse Abklärung getroffen werden kann bezüglich der Auswirkungen auf den Markt oder der Bedeutung für die betroffenen Personen. Gewiss, es gibt den traditionellen Grundsatz, dass man die Katze nicht im Sack kaufen soll. Man will genau wissen, was man hat. Auch dies scheint eine Folge des Referendumsrechts zu sein. Aber der Preis scheint mir in der Qualitätsfrage relativ hoch zu sein. Aus den Erfahrungen der Uruguay-Runde hätte ich mir durchaus vorstellen können, dass man die Staatsverträge ratifiziert und die Implementierung dann im Verlaufe der vertraglich vorgesehenen Übergangsfristen von zwei Jahren mit Gewinn hätte durchführen können. Völkerrechtlich hätte dieser Spielraum jedenfalls bestanden.

Das zweite Phänomen in der Implementierungsphase war, dass die *Referendumsdrohung* massiv eingesetzt wurde, um flankierende Massnahmen zu erreichen – ein Phänomen, das wir auch heute wieder erleben. Im Bereich der Landwirtschaft erlaubt die WTO, wie es jetzt auch in der Verfassung steht, die unbeschränkte Leistung von Direktzahlungen, währenddessen aber Zollschutz und Produktesubventionen abgebaut werden müssen. Hier ist im Lichte der Referendumsdrohung ein neuer Pakt zwischen Industrie und Landwirtschaft entstanden. Er stellte sicher, dass den Bauern auch künftig die notwendigen Unterstützungen zur Verfügung stehen. Es ist daher nicht erstaunlich, dass der Schweizerische Bauernverband schliesslich auf ein Referendum verzichtet hat. Dieses wurde lediglich von kleinen Splittergruppen ergriffen und scheiterte daran, dass bei der Sammlung die 50 000 Unterschriften nicht erreicht wurden.

Ich ziehe zum Schluss meiner Überlegungen das Fazit, dass der Referendumsprozess und die Unterstellung der ganzen Pakete unter das Referendum eigentlich einen Gewinn darstellten. Es hat zu mehr Transparenz, zu mehr Kommunikation geführt. Über die Uruguay-Runde wurde in der Schweiz pro Kopf mehr publiziert als in vielen anderen Ländern. Man

war gezwungen zu informieren, zu diskutieren. Die Durchführung des Referendumsverfahrens hat zwar zu einer halbjährigen Verspätung geführt, doch insgesamt wurde damit die Legitimation dieses Rechtsbereiches erhöht. Und heute, wo im Nachgang viele zum Teil auch schmerzhaft Anpassungen im Landwirtschaftsrecht zu machen sind, ist eben diese erhöhte Legitimität von grosser Bedeutung. Das Gleiche gilt auch in Hinblick auf eine mögliche unmittelbare Anwendung der Verträge, welche das Bundesgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung in Aussicht gestellt hat. Zum Schluss finden Sie in unserem Bericht denn auch ein Zitat von Warren BURGER, dem früheren US Supreme Court Chief Justice: "Convenience and efficiency are not the primary objectives – or the hallmarks – of democratic government." Wenn wir zuweilen ungeduldig werden, namentlich auch in Fragen der europäischen Integration oder bei Forderungen nach erhöhter Leistungsfähigkeit und Management im Staate, so lohnt es sich, über diesen Satz nachzudenken.

Zusammenfassend: Die Prozesse der Uruguay-Runde sind, wie auch die EWR-Verhandlungen und kürzlich die bilateralen Verhandlungen, nicht ohne wesentliche Einwirkungen auf die Entscheidungsstrukturen geblieben. Sie haben zu einem eigentlichen stillen (heute nachgeführten) Verfassungswandel geführt, indem sich das Verhältnis von Bundesrat, Parlament, Verbänden und Parteien im aussenwirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess stark verändert und den innenpolitischen Prozessen der Gesetzgebung angepasst hat. Wie ein roter Faden tritt auch hier das Referendumsrecht als zentrales Strukturmerkmal hervor. Es vermittelt einerseits eine höhere Legitimität der Ergebnisse. Gesamthaft haben sich Akteure und Strukturen als lernfähig erwiesen, und sie haben die Herausforderungen multilateraler Verhandlungen erfolgreich bewältigt. Fraglich bleibt, ob in Zukunft am Prinzip der gleichzeitigen Vorlage von Staatsvertrag und Umsetzungserlassen festgehalten werden soll. Die Logik des Referendumsrechts spricht dafür, die Suche nach optimaler Qualität der Erlasse wohl eher dagegen und für eine neue Staffelung, zu der uns das Staatsvertragsrecht Hand bietet. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

