

Direkte und indirekte Europäisierung der schweizerischen Bundesgesetzgebung

Sabine Jenni | *Wie autonom entscheidet der schweizerische Gesetzgeber im Rahmen der Europa-Kompatibilitäts-Politik und des Nachvollzugs von EU-Recht? Die Antwort auf diese Frage ist vielschichtig, weil diese Europäisierung von Bundesgesetzen zum einen nicht nur «autonom» erfolgt. Auch die bilateralen Verträge verlangen Gesetzesanpassungen. Zum anderen ist Nachvollzug nicht gleich Nachvollzug. Manchmal wird eine Bestimmung vollständig an die EU angepasst, manchmal werden EU-Prinzipien nur teilweise übernommen. Eine neue Datensammlung der ETH Zürich hat nun die Europäisierung der Bundesgesetzgebung während der vergangenen zwanzig Jahre quantitativ erfasst.¹*

Inhaltsübersicht

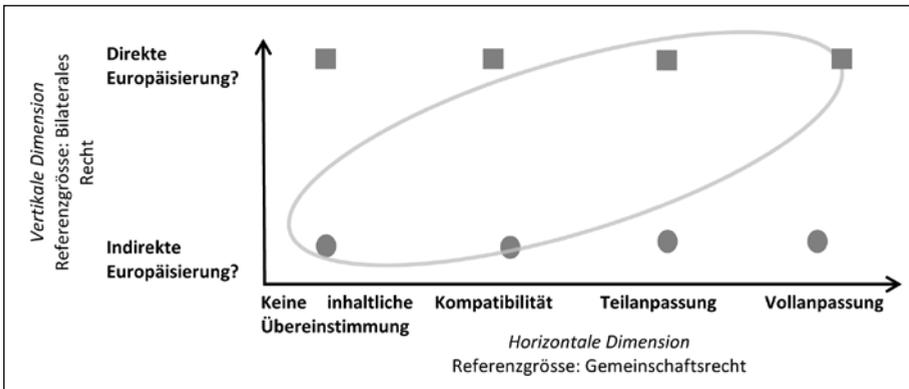
- 1 *Wie lässt sich Europäisierung messen?*
- 2 *Die neuen Zahlen im Vergleich*
- 3 *Die direkte Europäisierung oder der Einfluss der bilateralen Verträge*
 - 3.1 *Überblick über die direkte und die indirekte Europäisierung*
 - 3.2 *Bescheidener «Swiss Finish»*
 - 3.3 *Einzelne Abkommen mit grossem Einfluss*
- 4 *Die indirekte Europäisierung oder der autonome Nachvollzug*
 - 4.1 *Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik*
 - 4.2 *Europäisierung wirkt stärkend und einschränkend*
- 5 *Schlussfolgerungen*

1 Wie lässt sich Europäisierung messen?

Die Messung der Europäisierung basiert theoretisch auf der Literatur zur differenzierten europäischen Integration und methodisch auf der Europäisierungsforschung. Der Begriff der differenzierten europäischen Integration trägt dem Umstand Rechnung, dass das Ausmass der europäischen Integration eines Landes mit seinem Mitgliedsstatus zunehmend ungenauer beschrieben werden kann (Leuffen et al. 2012). Die Schweiz ist ein Paradebeispiel für externe Differenzierung, da sie nicht EU-Mitglied, aber dennoch in zahlreichen Gebieten in die Politiken der EU eingebunden ist. Intern differenziert ist die europäische Integration dann, wenn ein Mitgliedstaat in einem Politikgebiet nicht mitmacht. Ein Beispiel ist das Schengen-Assoziierungsabkommen, in dessen Rahmen die Schweiz fast dieselben Rechte und Pflichten hat wie ein EU-Mitglied, während das EU-Mitglied Grossbritannien nicht Schengen-Mitglied ist. Das Kriterium für die Messung der Europäisierung ist der Stand der differenzierten Integration in der Schweiz: Wenn die Schweizer Politik in einem bestimmten Gebiet dem entspricht, was in einem Mitgliedsland ohne Differenzierung gilt, dann ist dieses Gebiet europäisiert.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Studien durchgeführt, die das Ausmass der Europäisierung in verschiedenen europäischen Ländern quantitativ zu erfassen suchten und sich dabei auf die Gesetzgebung als Analyseeinheit stützten (Töller 2010; Brouard et al. 2012). Wir folgten diesem Ansatz und bauten unsere Erhebung auf einen Panel-Datensatz von Wolf Linder und Kollegen über die eidgenössische Gesetzgebungstätigkeit auf, indem wir diesen um Europäisierungsvariablen ergänzten (Linder et al. 2011). Die Erhebung umfasst alle Bundesgesetze, die im Zeitraum von 1990 bis 2010 für mindestens ein Jahr in Kraft waren. Die Europäisierung wurde für jede Änderung im Gesetzesbestand (Neuverabschiedung, Totalrevision oder Partialrevision; nicht für Aufhebungen) bestimmt, wobei die Bundesratsbotschaften oder Kommissionsberichte, und insbesondere die sogenannten Europakapitel, als Quellen für die Klassifizierung dienten. Diese beurteilen die EU-Kompatibilität einer Gesetzesreform zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung, lassen aber keine Aussage über die zukünftige EU-Kompatibilität eines Gesetzes zu, da sich auch das EU-Recht ständig weiterentwickelt. Deshalb sind mit diesem Ansatz keine Aussagen über den Zustand der EU-Kompatibilität der schweizerischen Gesetzgebung zu einem bestimmten Zeitpunkt möglich. Verordnungen mussten von der Erhebung ausgeschlossen werden, weil die EU-Kompatibilität zwar in Verordnungsanträgen ebenfalls überprüft wird, diese jedoch nicht veröffentlicht werden (Wyss 2007).

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Europäisierungskategorien



Erklärung: Beide Kategorien der vertikalen Dimension können in Kombination mit jeder Kategorie der horizontalen Dimension auftreten. Eine Gesetzesänderung kann jedoch nicht gleichzeitig mehreren Kategorien derselben Dimension zugeordnet sein.

Die Europäisierung wurde in zwei Dimensionen untersucht, die in Abbildung 1 dargestellt sind. Die vertikale Dimension beschreibt, ob eine Gesetzesänderung mit der Umsetzung eines bilateralen Vertrages im Zusammenhang steht (vertikaler Pfeil). Als Umsetzungsmassnahmen klassifizierten wir nur diejenigen Gesetzesänderungen, die im Rahmen eines bilateralen Vertrages verpflichtend sind. Referenzgrösse ist für diese Dimension das bilaterale Recht. Freiwillige Gesetzesänderungen, wie beispielsweise die flankierenden Massnahmen im Rahmen der Bilateralen I, wurden nicht als Umsetzungsmassnahmen gewertet, da sie nicht verpflichtend waren. Die Europäisierung als Folge der bilateralen Verträgen wird in der Schweizer Politikwissenschaft als direkte Europäisierung bezeichnet (Sciarini et al. 2004, 2002).

Als indirekte Europäisierung wird die Angleichung an EU-Recht bezeichnet, die ohne vertragliche Verpflichtung erfolgt (ebd.). Deshalb klassifizierten wir Gesetzesänderungen unabhängig von ihrem Zusammenhang mit der Umsetzung bilateralen Verträge anhand ihrer Bedeutung für die inhaltliche Übereinstimmung des betroffenen Gesetzes mit dem entsprechenden EU-Recht. Diese horizontale Dimension, dargestellt mit dem horizontalen Pfeil in Abbildung 1, beschreibt den Nachvollzug von und die Kompatibilität mit EU-Regeln. Diese Dimension ist in drei qualitative Kategorien aufgeteilt, da für die Schweiz beispielsweise sogar im Rahmen der Schengen-Assoziierung teilweise vom EU-Recht abweichende Bestimmungen gelten (Good 2010). Die erste Kategorie umfasst Vollanpassungen, die ein Bundesgesetz mit dem relevanten EU-Recht vollständig in Übereinstimmung bringen. Die zweite Kategorie umfasst Teilanpassungen, die EU-Bestimmungen übernehmen, dies jedoch nur selektiv tun. Ein Beispiel ist die Totalrevision des Patentgesetzes von 2006, welche die meisten EU-Bestimmungen übernahm, jedoch das Prinzip der nationalen Erschöpfung beibehielt, obwohl in der EU schon die EU-weite regionale Erschöpfung galt (Cottier 2006). Während die ersten beiden Kategorien Anpassungen sind und also den Nachvollzug von EU-Recht beschreiben, erfasst die dritte Kategorie Gesetzesrevisionen, die mit dem EU-Recht «kompatibel» sind. EU-kompatible Revisionen ändern nichts an der schon bestehenden EU-Kompatibilität von Gesetzen. Die Referenzgrösse für die Zuordnung zu diesen drei Kategorien ist entsprechend der Logik der differenzierten Integration das zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung geltende EU-Recht. Deshalb wurden Änderungen mit Bezug auf mögliche zukünftige EU-Regeln nicht als Europäisierung gewertet.

2 Die neuen Zahlen im Vergleich

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Resultate der Datensammlung. In Bezug auf die inhaltliche Übereinstimmung des Schweizer Bundesrechts mit dem Gemeinschaftsrecht stellen wir fest, dass nur knapp zehn Prozent aller Gesetzesänderungen in den letzten zwanzig Jahren Vollanpassungen waren, die wir umgangssprachlich als «autonomen Nachvollzug» bezeichnen würden. Wenn man alle Europäisierungskategorien zusammennimmt, war jedoch ein Drittel aller Gesetzesänderungen europäisiert. Autonomer Nachvollzug mit einem «Swiss Finish», wie Teilanpassungen in den Medien manchmal genannt werden, war dabei weniger häufig als Vollanpassungen, aber auch weniger häufig als EU-kompatible Reformen. Diese Schlussfolgerungen entsprechen ungefähr denen von Ali Arbia (2008), der im Zeitraum zwischen 1996 und 2005 bei 8,1 % der untersuchten Gesetze einen hohen und bei vierzig Prozent einen mittleren Europäisierungsgrad feststellte. Die Abweichung der Prozentzahlen ist nicht erstaunlich, da sich Arbias Untersuchung auf eine Zufallsauswahl von Gesetzen und einen kürzeren Zeitraum beschränkte.

Tabelle 1: Resultate zur Europäisierung der Schweizer Bundesgesetzgebung 1990–2010

Total Gesetzesrevisionen: 1123 (100 %)		<i>Horizontale Dimension</i> Referenzgrösse: Gemeinschaftsrecht			
		Vollanpassungen	Teilanpassungen	Kompatible Rev.	TOTAL
Vertikale Dimension Referenzgrösse: bilaterales Recht	Direkte Europäisierung	68 (6,06 %)	15 (1,34 %)	19 (1,69 %)	102 (9,08 %)
	Indirekte Europäisierung	55 (4,90 %)	70 (6,23 %)	145 (12,91 %)	270 (24,04 %)
	TOTAL	123 (10,95 %)	85 (7,57 %)	164 (14,60 %)	372 (33,13 %)

In der vertikalen Dimension der Europäisierung stellen wir fest, dass nur ein Viertel der europäisierten Gesetzesvorlagen der Umsetzung eines bilateralen Vertrages diene. Zahlenmässig haben die bilateralen Verträge also einen geringeren Einfluss auf die Bundesgesetzgebung als der autonome Nachvollzug. Diese Schlussfolgerungen wurden auch schon in zwei früheren Studien gezogen. Emilie Kohler (2009) analysierte den Zeitraum von 2004 bis 2007 unter juristischen Gesichtspunkten und kam zum Schluss, dass nur ein Fünftel der europäisierten Gesetzesreformen im Zusammenhang mit einem bilateralen Vertrag

stand. Roy Gava und Frédéric Varone (2012) veröffentlichten die bislang umfassendste Datensammlung und berichteten, dass nur ein Viertel der gesamten Europäisierung direkt sei. Obwohl weniger häufig als die indirekte Europäisierung, führt die direkte Europäisierung als Folge der bilateralen Verträge zu einer engeren Anbindung des Schweizer Rechts an das EU-Recht als der autonome Nachvollzug: Jede dritte direkte Europäisierung ist eine Vollanpassung.

Die Resultate lassen sich nicht direkt mit Europäisierungsstudien aus andern Ländern vergleichen. Zum einen müssen ähnliche Anteile europäisierter Gesetzesvorlagen in verschiedenen Ländern nicht einen ähnlichen Europäisierungsgrad bedeuten, da Prozentzahlen stark von der absoluten Anzahl an Gesetzesvorlagen abhängen. Zwei Länder können gleich viele EU-Bestimmungen übernommen haben, was in Land A zu einem hohen Europäisierungsgrad führt, wenn der entsprechende Sachverhalt kaum geregelt ist, während Land B einen niedrigen Europäisierungsgrad aufweist, wenn in dem Gebiet zahlreiche Gesetze bestehen. Zum andern verlangt die Übernahme von EU-Recht in der Schweiz wegen deren rechtlicher Aussenseiterstellung andere Massnahmen als in Mitgliedsstaaten. So sind EU-Verordnungen in Mitgliedsstaaten direkt anwendbar, in der Schweiz jedoch nicht. Der Gesetzgeber muss eine EU-Verordnung also in nationales Recht umsetzen, wenn er die entsprechende Politik übernehmen will. EU-Recht ist in der Schweiz nur direkt anwendbar, wenn in bilateralen Verträgen oder im Landesrecht darauf verwiesen wird (Oesch 2012). Wegen der gebotenen Vorsicht vor unhaltbaren Schlussfolgerungen lässt sich aus einem Vergleich mit Europäisierungszahlen aus anderen europäischen Ländern nur schliessen, dass die Schweiz in Prozentzahlen ausgedrückt trotz ihrer speziellen Situation in Europa kein Sonderfall ist, egal auf welche Europäisierungskategorien man sich bezieht. Die Bandbreite der Europäisierung reicht von knapp über 10 % der Gesetzgebung in Finnland und den Niederlanden über ungefähr 25 % der Gesetzgebung in Österreich und Deutschland bis zu gegen 40 % in Spanien und dem EWR-Mitglied Liechtenstein (Wiberg und Raunio 2012; Breeman und Timmermans 2012; Jenny und Müller 2012; König und Mäder 2012; Palau und Chaqués 2012; Frommelt 2010).

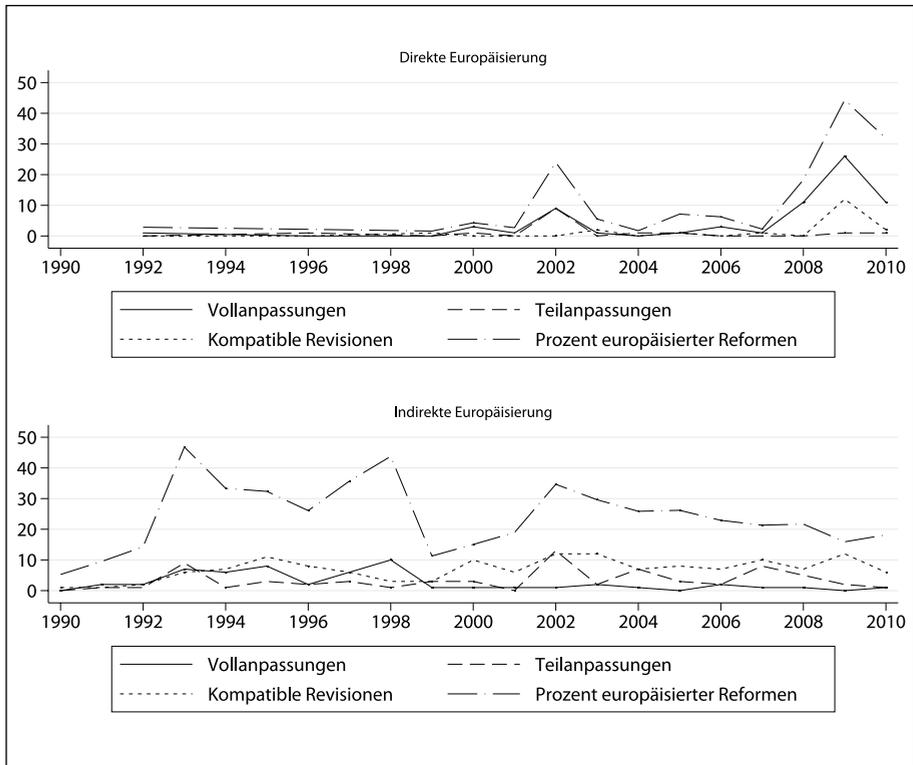
3 Die direkte Europäisierung oder der Einfluss der bilateralen Verträge

3.1 Überblick über die direkte und die indirekte Europäisierung

Die Qualität und die Häufigkeit der verschiedenen Europäisierungsarten änderten sich über die Zeit. Abbildung 2 stellt diese Entwicklungen grafisch dar. Der Vergleich der oberen Kurven zur direkten Europäisierung mit der unteren Kurve zur indirekten Europäisierung zeigt, dass die direkte Europäisierung erst nach der Jahrtausendwende an Bedeutung gewann und zeitlich deutlich mit dem

Inkrafttreten der bilateralen Verträge I und II im Zusammenhang stand. Die indirekte Europäisierung hingegen betraf seit 1993 jährlich zwischen 10 und 50 % der Gesetzesvorlagen.

Abbildung 2: Entwicklung der Europäisierung über die Zeit



Die drei Fälle direkter Europäisierung vor den Bilateralen I lassen sich mit dem Versicherungs- und dem Freihandelsabkommen erklären. Das Versicherungsabkommen bedurfte der Umsetzung im Bundesgesetz über die Direktversicherungen von 1992. Das Freihandelsabkommen von 1972 verlangte die Abschaffung von Einfuhrzöllen, was unter anderem mit Änderungen des Automobilsteuergesetzes und des Mineralölsteuergesetzes 1996 umgesetzt wurde. Das Mineralölsteuergesetz war nur eine Teilanpassung, da die neue Regelung der EU-Richtlinie zu Besitz und Transport unverteuerter Waren entsprach, jedoch gemäss Bundesratsbotschaft nicht EU-kompatible Regelungen zur Steuerbefreiung und zu Steuersätzen vorsah (Bundesrat 1995). Eine Beurteilung des gesamten Einflusses dieser und anderer früher bilateraler Verträge auf das Bundesrecht ist

hier nicht möglich, da die Abkommen vor Beginn der Untersuchungsperiode verhandelt und unterschrieben wurden und entsprechende Änderungen der Bundesgesetzgebung wahrscheinlich schon vor 1990 vorgenommen wurden.

3.2 Bescheidener «Swiss Finish»

Die direkte Europäisierung nach dem Jahr 2000 lässt sich auf die bilateralen Verträge I und II zurückführen. Die Bilateralen I wurden ab 1993 verhandelt, 1999 unterschrieben und traten 2002 in Kraft. Die Bilateralen II wurden 2002 unterschrieben und traten zwischen 2004 und 2008 in Kraft. Auffällig ist, dass mehr als die Hälfte der Umsetzungsvorlagen zu den Bilateralen I Teilanpassungen waren, während die Bilateralen II mit nur einer Ausnahme Vollanpassungen verlangten. Dies ist besonders interessant, weil die EU bei der Verhandlung von Verträgen mit Drittstaaten grundsätzlich verlangt, dass die Vertragsinhalte dem EU-Recht nachgebildet werden (Jaag 2010). So könnte man erwarten, dass auch die Umsetzungsrechtsakte dem EU-Recht entsprechen müssen. Gründe für die Teilanpassungen waren zum einen Übergangsfristen bis zur Einführung der kompletten Gleichbehandlung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Schweizer Staatsangehörigen im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens (FZA). Dies gilt auch für spätere Anpassungen im Zuge der Ausweitung des FZA auf Bulgarien und Rumänien. Obwohl diese Übergangsfristen von Schweizer Seite als Verhandlungserfolg verbucht wurden (Dupont und Sciarini 2007), sind sie keine Schweizer Besonderheit. Die alten Mitgliedstaaten schützten ihre Arbeitsmärkte während der Osterweiterung ebenfalls mit Übergangsfristen. Diese Art der Differenzierung in der europäischen Integration während einer Erweiterung ist typischerweise vorübergehend und schützt die Interessen der älteren Mitgliedstaaten (Schimmelfennig und Winzen 2012). Solche Teilanpassungen stärken die Vermutung, dass Differenzierungen in der europäischen Integration innerhalb und ausserhalb der EU nach ähnlichen Gesetzmässigkeiten ablaufen.

Andere Teilanpassungen hingegen sind nicht von vornherein als vorübergehende Abweichungen geplant. Verschiedene Sozialversicherungsgesetze, die aufgrund der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Rahmen des FZA an das EU-Recht angepasst wurden, weisen Abweichungen von Letzterem auf. Gemäss Bundesratsbotschaft konnte die Schweiz aushandeln, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger, die in Drittstaaten leben, weiterhin im Vergleich zu Schweizerinnen und Schweizern ungleich behandelt werden dürfen (Bundesrat 1999, 6339). Aufgrund des FZA musste auch die «Lex Koller» an das EU-Recht angepasst werden, wobei jedoch nicht alle Widersprüche zum EU-Recht beseitigt wurden (ebd., 6434). Im Rahmen der Bilateralen II schliesslich kam es nur noch

bei der Umsetzung des MEDIA-Abkommens zu einer Teilanpassung, da die Schweiz für sich strengere Werbevorschriften als in der EU üblich aushandeln konnte, um Inländerdiskriminierung zu vermeiden.

3.3 Einzelne Abkommen mit grossem Einfluss

Die meisten Fälle der direkten Europäisierung sind auf einige wenige bilaterale Verträge zurückzuführen. Die einflussreichsten Verträge waren das Personenfreizügigkeits-, das Landverkehrs- und das Landwirtschaftsabkommen (Bilaterale I) sowie das Schengen-Assoziierungsabkommen (Bilaterale II). Gemessen an der absoluten Zahl der jährlichen Anpassungen war bis 2007 das FZA für die meisten Anpassungen verantwortlich, und ab 2008 waren es die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen. Eine Ausnahme war das Jahr 2009: 23 der insgesamt 26 Vollanpassungen waren Teil der Bahnreform 2, welche die schweizerische Gesetzgebung mit dem EU-Recht und dem Landverkehrsabkommen in Übereinstimmung brachte. Ferner führten auch das Luftverkehrs- und das Zinsbesteuerungsabkommen zu einzelnen Anpassungen. Die Umsetzung des Lugano-Übereinkommens werteten wir ebenfalls als direkte Europäisierung, da das Lugano-Übereinkommen die zivilprozessrechtlichen Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 auf europäische Nichtmitgliedstaaten ausweitet (Schweizer 2006).

Die einflussreicheren Abkommen wirkten sich auch auf eine grössere Bandbreite von Politikgebieten aus. Die Abbildungen 3 und 4 zeigen, wie die direkte und die indirekte Europäisierung über die Unterkapitel der Systematischen Sammlung des Bundesrechts verteilt sind. Während die Personenfreizügigkeit und die Schengen-Assoziierung zu Umsetzungsmassnahmen in mehreren Gebieten führten (FZA: Industrie und Gewerbe, Sozialversicherungen, Gesundheit, Arbeit; Schengen: Polizeikoordination, Militärische Verteidigung, Bürger- und Aufenthaltsrecht), verlangten andere Abkommen nur eng begrenzte Anpassungen. Die von bilateralen Verträgen geregelten Gebiete sind zudem auch indirekt europäisiert, wie aus Abbildung 4 ersichtlich ist (Landwirtschaft, Verkehr, Arbeit, Gesundheit, Industrie und Gewerbe, Sozialversicherungen).

Im Bereich Verkehr geschah die indirekte Europäisierung teilweise in den 1990er-Jahren und wurde in den Bundesratsbotschaften dreimal mit den laufenden bilateralen Verhandlungen begründet. Auf Druck der EU wurden der Versicherungsschutz für Passagiere erhöht und die Masse für Fahrzeuge angepasst. Unter anderem galt in der Schweiz ein Limit von 28 Tonnen, das für das Zustandekommen des Landverkehrsabkommens nach harten Verhandlungen an das in der EU geltende Höchstgewicht von 40 Tonnen angepasst wurde (Dupont und Sciarini 2007). Begründungen für Anpassungen mit laufenden Verhandlungen

kommen auch im Bildungsbereich, in der Landwirtschaftspolitik und in Vorbereitung des Konformitätsbewertungsabkommens vor: Zwei Vollarpassungen in Bildungsgesetzen bereiteten die Schweiz Anfang der 1990er-Jahre auf die Teilnahme am EU-Programm ERASMUS vor. Die Äquivalenz der Vorlagen des Agrarpakets 1995 sollten die laufenden Verhandlungen erleichtern, die Anpassung der Vorlagen des Agrarpakets 2002 als Vorbereitung für Verhandlungen in bislang nicht erfassten Produktkategorien dienen. Schliesslich wurden zahlreiche Produktregelungen an die EU-Standards angepasst, welche die EU anschliessend im Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertungen anerkannte. Zuletzt passte die Schweiz 2004 das Chemikaliengesetz an, da sie eine Ausdehnung des Abkommens auf diesen Bereich wünschte (Bundesrat 2000). Eine Angleichung der gesetzlichen Grundlage an die EU ist also während bilateraler Verhandlungen üblich, und der Einfluss der bilateralen Verträge ist grösser, als die entsprechend gekennzeichneten Umsetzungsmassnahmen vermuten lassen.

Abbildung 3: Direkte Europäisierung über die Unterkapitel der Systematischen Sammlung des Bundesrechts

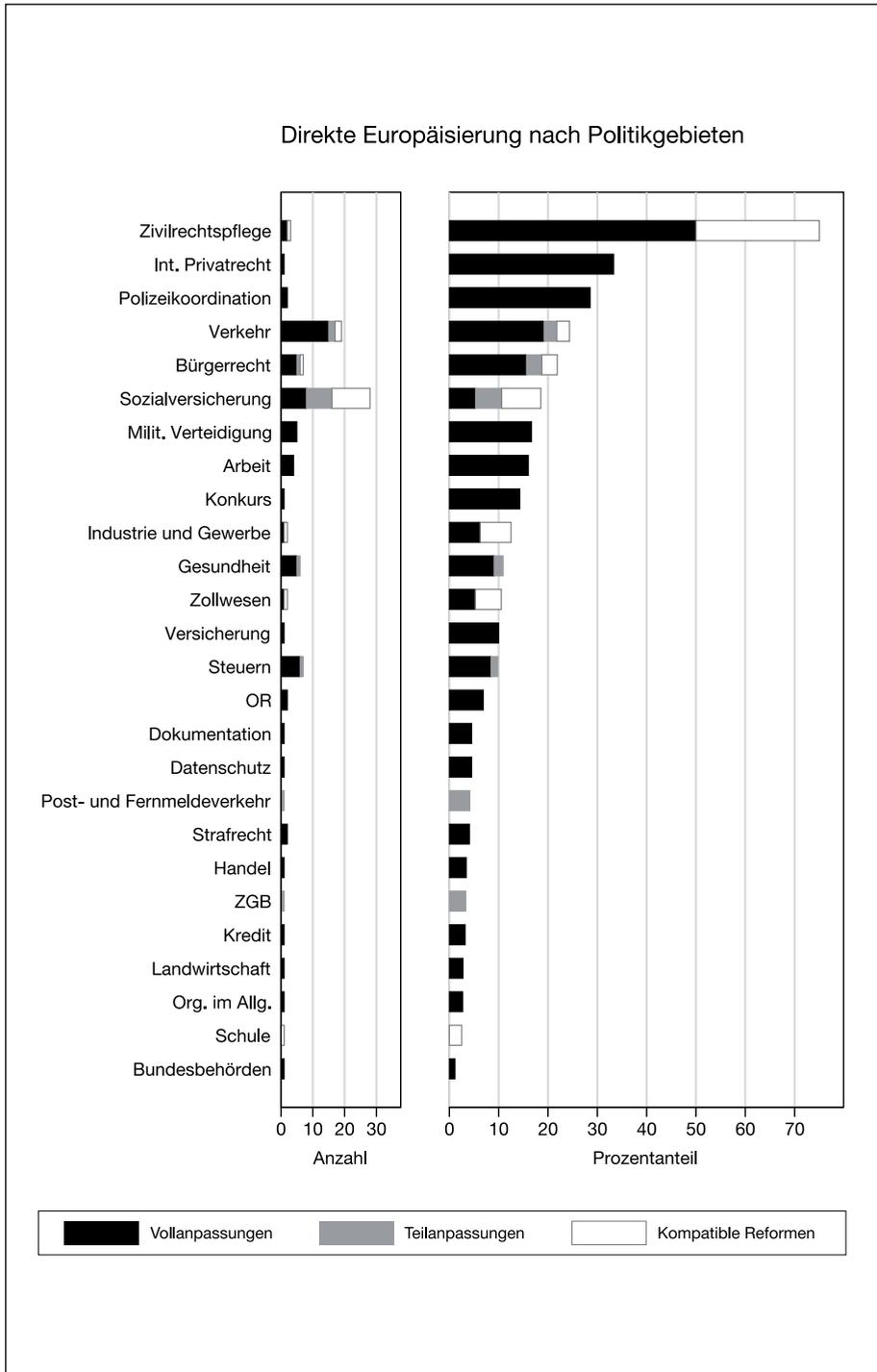
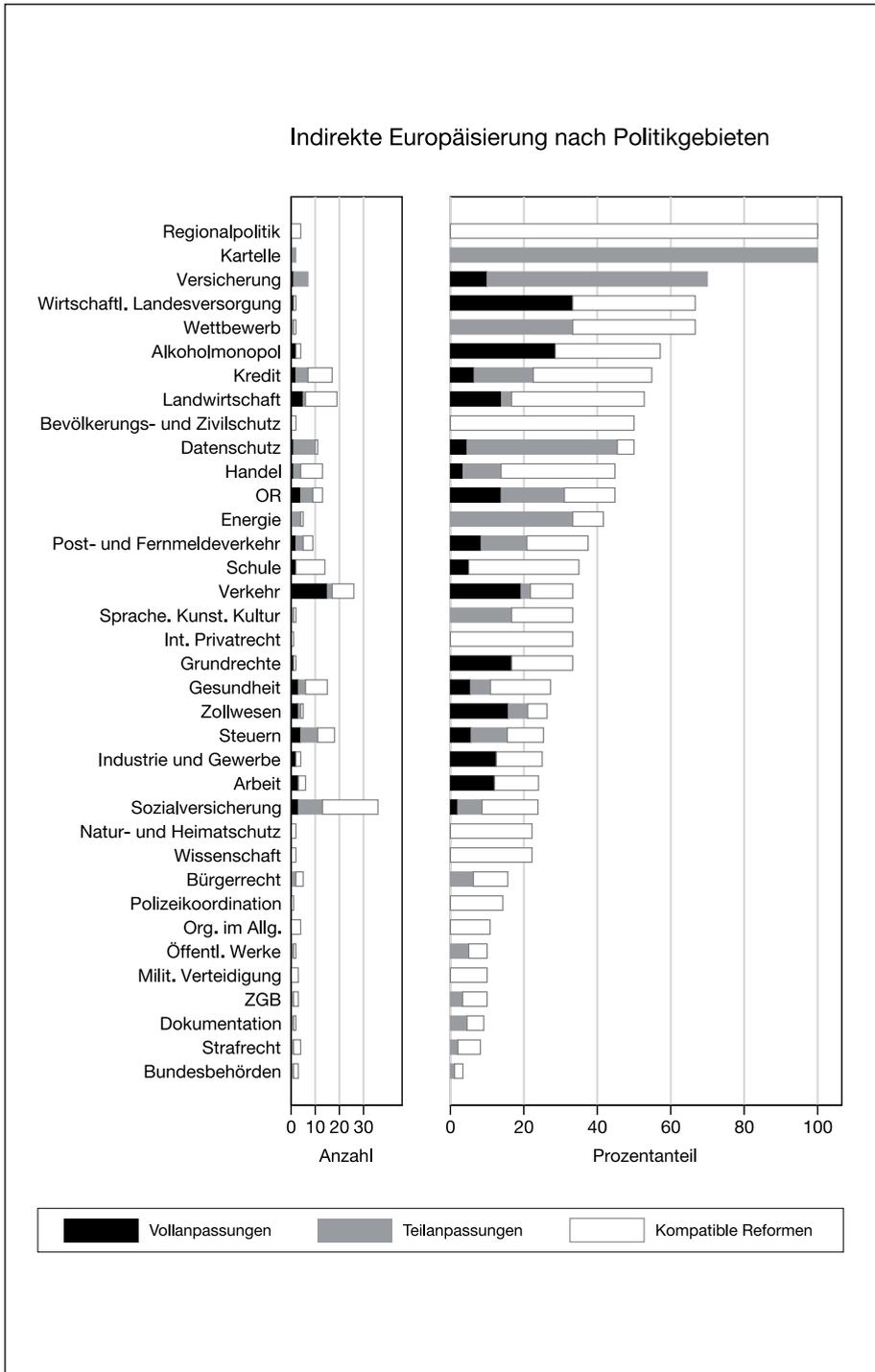


Abbildung 4: Indirekte Europäisierung über die Unterkapitel der Systematischen Sammlung des Bundesrechts



4 Die indirekte Europäisierung oder der autonome Nachvollzug

Abbildung 2 bringt auch bei der indirekten Europäisierung Unterschiede zwischen dem ersten und dem zweiten Jahrzehnt des autonomen Nachvollzugs zum Vorschein. Während in den 1990er-Jahren zwei Drittel des Nachvollzugs Vollanpassungen waren, häuften sich nach der Jahrtausendwende die Teilanpassungen. Abbildung 4 zeigt, dass die indirekte Europäisierung nicht nur prozentual mehr Gesetzesreformen betrifft als die direkte Europäisierung, sondern auch mehr Politikgebiete beeinflusst.

4.1 Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik

Viele der Vollanpassungen in den 1990er-Jahren sind Teil schon erforschter Gesetzgebungsprojekte. Ein klar umrissenes Projekt war «Swisslex», das zwischen 1993 und 1995 27 Vorlagen, die für den EWR-Beitritt vorbereitet worden waren, unilateral in Kraft setzte (Bundesrat 1993). Swisslex ist für mehr als ein Viertel der Vollanpassungen in den 1990er-Jahren verantwortlich. Einige Swisslex-Vorlagen wurden nach der Ablehnung des EWR mit einer Reziprozitätsklausel versehen, weshalb sie in unserer Erhebung als Teilanpassungen gelten. Ein zweites, weniger klar abgrenzbares Projekt in der Schweizer Politik in den 1990er-Jahren war der Umbau der Wirtschaftspolitik. Als Reaktion auf die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, aber auch in Folge einer spürbaren Rezession, begann man in den 1990er-Jahren, öffentliche Dienstleistungen zu liberalisieren, Wettbewerbsregeln zu verschärfen und Handelshemmnisse abzubauen (Mach und Trampusch 2011).

Die Umstrukturierung der Wirtschaftspolitik erfolgte oft durch den Nachvollzug der in der EU geltenden Regeln. Im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen wurden das Fernmelde- und das Energiegesetz an die EU angepasst. Nach der Jahrtausendwende wurde die Europäisierung dieses Bereiches fortgesetzt, jedoch ausnahmslos als Teilanpassungen. Im Bereich des Aussenhandels wurden in den 1990er-Jahren protektionistische Vorschriften aufgehoben, indem das Zollgesetz, das Zolltarifgesetz und das Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse vollständig an die EU angepasst wurden. Jüngere Revisionen dieser Gesetze wurden ebenso nur noch als Teilanpassungen gewertet. Das bis anhin zahnlose Wettbewerbsrecht wurde in den 1990er-Jahren zwar verschärft, die Revisionen gingen jedoch nicht so weit wie die EU-Gesetzgebung, was sich bis heute nicht änderte. Mehr als zwei Drittel aller Reformen des Wettbewerbsrechts waren europäisiert, aber alle wurden als Teilanpassungen identifiziert (Wettbewerb und Kartelle in Abb. 4). Ähnliches gilt für Regelungen des Finanzsektors, die über den gesamten Untersuchungszeitraum wiederholt an die EU angepasst wurden (Kredit in Abb. 4).

Mit ihrem Umbau der Wirtschaftspolitik stand die Schweiz auf der internationalen Bühne nicht alleine da. Beispielsweise endeten 1994 die jahrelangen Verhandlungen der Uruguay-Runde des GATT, an denen sowohl die Schweiz, wie auch die EU und ihre Mitgliedstaaten teilnahmen, mit der Gründung der Welt handelsorganisation (WTO). Der Beitritt zur WTO verlangte zahlreiche Anpassungen der Bundesgesetzgebung, die gleichzeitig WTO- und EU-konform umgesetzt wurden. Die EU ist also zweifellos eine wichtige Bezugsgrösse für die Schweizer Wirtschaftspolitik, aber die Schweiz und die EU verfolgen auch unabhängig vom europäischen Einigungsprozess ähnliche politische Projekte.

4.2 Europäisierung wirkt stärkend und einschränkend

Ähnliche Entwicklungen sind auch für die Europäisierung ausserhalb der Wirtschaftspolitik verantwortlich. Die Europäisierung überschneidet sich auch mit internationalen politischen Projekten wie beispielsweise der UNESCO-Konvention zum Kulturgütertransfer, dem Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen oder dem Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen. Neben den wirtschaftspolitischen stiess die EWR-Diskussion punktuell auch arbeitsrechtliche und sozialpolitische Neuerungen an. So wurde im Rahmen von Swisslex ein EU-kompatibles Mitwirkungsgesetz verabschiedet, das erstmals Mitspracherechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Betrieben garantierte. Das Widerrufsrecht und die Produkthaftpflicht wurden eingeführt, was den Schutz von Konsumentinnen und Konsumenten erhöhte. Auch das Gleichstellungsgesetz von 1995, das den Verfassungsauftrag von 1981 konkretisierte, lehnte sich an den EWR an. Diese Änderungen waren viel weniger zahlreich als die wirtschaftspolitischen Anpassungen. Dennoch weisen sie darauf hin, dass referendumsfähige Gruppen dank den direktdemokratischen Instrumenten in der Schweiz die Erhöhung von sozialen Standards als Gegenleistung für die wirtschaftliche Öffnung verlangen können und die Europäisierung so nicht nur exportorientierte Kräfte stärkt.

Diese punktuellen Anpassungen erklären jedoch nicht die Breite und den prozentualen Anteil der indirekten Europäisierung. Während in der direkten Europäisierung fast nur im Bereich der Sozialversicherungen EU-kompatible Revisionen vorkommen, machen die kompatiblen Revisionen, die an der schon hergestellten Übereinstimmung mit der EU nichts ändern, den grössten Anteil der indirekten Europäisierung aus. Der Gesetzgeber scheint also bei der Umsetzung von bilateralen Verträgen häufiger gezwungen zu sein, Bestimmungen aktiv zu übernehmen. Bei nicht direkt von Verträgen betroffenen Revisionen hingegen scheint er vor allem darauf bedacht zu sein, den vom EU-Recht gesteckten Rahmen nicht zu verlassen. Dies gilt besonders für Bereiche, die von EU-Recht nur

am Rande betroffen sind (bspw. Zivilschutz oder Strafrecht), oder für solche, in denen staatliche Eingriffe von bilateralen Verträgen oder dem EU-Wettbewerbsrecht geregelt sind (bspw. Regionalpolitik, Handel, Landwirtschaft, öffentliche Werke).

5 Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag zeigte, dass sich der Einfluss der EU auf die schweizerische Gesetzgebung nicht mit einer Prozentzahl allein beschreiben lässt. Die Unterscheidung zwischen direkter Europäisierung als Folge der bilateralen Verträge und indirekter Europäisierung ohne vertragliche Verpflichtung einerseits und die Unterscheidung von verschiedenen Kategorien der inhaltlichen Angleichung des Schweizer Rechts an das EU-Recht andererseits helfen jedoch, das Phänomen zu verstehen. Gemäss unserer Erhebung hat die direkte Europäisierung sowohl prozentual als auch absolut weniger Einfluss auf das Schweizer Bundesrecht als die indirekte Europäisierung. Jedoch waren vor allem im Vorfeld der Bilateralen I zahlreiche Gesetzesanpassungen notwendig, die erst den Verhandlungsabschluss ermöglichten. Zudem führten bilaterale Verträge zum grössten Teil zu Vollarpassungen, während im Bereich der indirekten Europäisierung kompatible Revisionen und Teilanpassungen vorherrschten. Beides sind Belege dafür, dass Europäisierung im Rahmen der bilateralen Verträge wirklich differenzierte Integration ist, die sich zwar rechtlich, aber kaum inhaltlich vom EU-Recht unterscheidet. Das Personenfreizügigkeits-, das Landverkehrs-, das Landwirtschafts- und das Schengen-Abkommen sind die Verträge mit dem grössten Einfluss auf die Gesetzgebung.

Die direkte und die indirekte Europäisierung traten zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Politikgebieten auf. Die direkte Europäisierung erfolgte in den zwei bis drei Jahren vor und nach dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge und beschränkte sich auf eine geringere Anzahl an Politikgebieten als die indirekte Europäisierung. Die indirekte Europäisierung hingegen ist seit 1993 fester Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses. Ein Teil der indirekten Europäisierung lässt sich mit der wirtschaftspolitischen Neuausrichtung seit den 1990er-Jahren erklären. Teilweise überschneidet sich die indirekte Europäisierung mit internationalen Projekten, von denen das einflussreichste die WTO-Gründung war. Schliesslich war Swissex – das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR – nicht nur der Startschuss für die neue Wirtschaftspolitik, sondern stiess vereinzelt auch sozialpolitische Neuerungen an. Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass die Europäisierung ausserhalb der Wirtschaftspolitik seltener Anpassungen anstösst, aber dazu führt, dass der Gesetzgeber den vom EU-Recht gesteckten Rahmen nicht verlässt.

Diese Erkenntnisse können die Frage nach der Autonomie der Schweiz im Zeitalter der Europäisierung nicht abschliessend beantworten. Prozentual gesehen zeigt unsere Erhebung, dass der Grossteil der Bundesgesetzgebung immer noch vom nationalen Gesetzgeber initiiert wird. Die Qualität der Europäisierung zeigt, dass die Handlungsfreiheit des Gesetzgebers in Bereichen mit bilateralen Verträgen stark eingeschränkt ist, während er in der indirekten Europäisierung gerade in jüngster Zeit auch oft vom EU-Recht abweicht. Die Verteilung der Europäisierung über die Politikgebiete zeigt aber auch, dass die Europäisierung nicht mehr nur Bereiche von unmittelbarer grenzüberschreitender Bedeutung wie Freihandel oder Verkehr betrifft, sondern auch die Sozialpolitik, die traditionell von internationalen Einflüssen geschützte Landwirtschaft und sogar Grundrechte beeinflusst – was nichts daran ändert, dass insgesamt die wirtschaftlich bedeutsamen Bereiche diejenigen mit dem höchsten Europäisierungsgrad sind.

Sabine Jenni, lic.rer.soc., Doktorandin am Lehrstuhl für europäische Politik an der ETH Zürich, E-Mail: sabine.jenni@eup.gess.ethz.ch

Anmerkung

- 1 Die Erhebung wurde von der Autorin im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Forschungsprojektes zur differenzierten Integration an der ETH Zürich durchgeführt. Die Konzipierung erfolgte in Zusammenarbeit mit Projektkollegen, insbesondere Frank Schimmelfennig und Thomas Winzen. Erhoben wurden die Daten in Zusammenarbeit mit Laura Gies, Fabien Cottier und Elena Lorenzo. Der vorliegende Artikel profitierte von Kommentaren von Edith Siegenthaler. Herzlichen Dank an alle Mitwirkenden!

Literatur

- Arbia, Ali, 2008, *The Road not Taken. Europeanisation of Laws in Austria and Switzerland 1996-2005*, Studies and Working Papers, Geneva, Graduate Institute of International and Development Studies.
- Breeman, Gerard / Timmermans, Arco, 2012, *Myths and Milestones: The Europeanization of the Legislative Agenda in the Netherlands*, in: Brouard, Sylvain / Costa, Olivier / König, Thomas (Hrsg.), *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, New York u. a., Springer.
- Brouard, Sylvain / Costa, Olivier / König, Thomas, 2012, *Delors' Myth: The Scope and Impact of the Europeanization of Law Production*, in: Brouard, Sylvain / Costa, Olivier / König, Thomas (Hrsg.), *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, New York u. a., Springer.
- Bundesrat, 1993, *Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens*, Bundesblatt 1993, S. 805.
- Bundesrat, 1995, *Botschaft betreffend das Mineralölsteuergesetz vom 5. April 1995*, Bundesblatt 1995, S. 137.
- Bundesrat, 1999, *Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999*, Bundesblatt 1999, S. 6128.
- Bundesrat, 2000, *Botschaft zum Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz, ChemG)*, Bundesblatt 2000, S. 687.
- Cottier, Thomas, 2006, *Patentgesetzrevision im europäischen und globalen Kontext*, *Die Volkswirtschaft – Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 79 (7–8), S. 9–12.
- Dupont, Cédric / Sciarini, Pascal, 2007 *Back to the future: the first round of bilateral negotiations with the EU*, in: Church, Clive H. (Hrsg.), *Switzerland and the European Union. A close, contradictory and misunderstood relationship*, London und New York, Routledge.
- Frommelt, Christian, 2010, *Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung*, BERN, Liechtenstein-Institut.
- Gava, Roy / Varone, Frédéric, 2012, *So close, yet so far? The EU footprint in Swiss legislative production*, in: Brouard, Sylvain / Costa, Olivier / König, Thomas (Hrsg.), *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, New York u. a., Springer.

- Good, Paul-Lukas, 2010, Die Schengen-Assoziierung der Schweiz. Dissertation, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts-, und Sozialwissenschaften (HSG), Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Jaag, Tobias, 2010, Europarecht. Die europäischen Institutionen aus Schweizer Sicht, 3. Auflage, Zürich, Schulthess.
- Jenny, Marcelo / Müller, Wolfgang C., 2012, Measuring the «Europeanization» of Austrian Law-Making: Legal and Contextual Factors, in: Brouard, Sylvain / Costa, Olivier / König, Thomas (Hrsg.), The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries, New York u. a., Springer.
- Kohler, Emilie, 2009, Influences du droit européen sur la législation suisse: analyse des années 2004 à 2007, Jusletter, 31.
- König, Thomas / Mäder, Lars, 2012, Does Europeanization Change Executive-Parliament Relations? Executive Dominance and Parliamentary Responses in Germany, in: Brouard, Sylvain / Costa, Olivier / König, Thomas (Hrsg.), The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries, New York u. a., Springer.
- Leuffen, Dirk / Rittenberger, Berthold / Schimmelfennig, Frank, 2012, Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union, Hampshire and New York, Palgrave Macmillan.
- Linder, Wolf / Hümbelin, Oliver / Sutter, Michael, 2011, Datenbank über die zwischen 1983 und 2007 gültigen normativen Erlasse des schweizerischen Bundesrechts, Lausanne, FORS.
- Mach, André / Trampusch, Christine, 2011, The Swiss political economy in comparative perspective, in: Mach, André / Trampusch, Christine (Hrsg.), Switzerland in Europe. Continuity and change in the Swiss political economy, London und New York, Routledge.
- Oesch, Matthias, 2012, Die Europäisierung des schweizerischen Rechts, in: Cottier, Thomas (Hrsg.), Die Europakompatibilität des schweizerischen Wirtschaftsrechts: Konvergenz und Divergenz, Basel, Helbing Lichtenhahn.
- Palau, Anna M. / Chaqués, Laura, 2012, The Europeanization of Law-Making Activities in Spain, in: Brouard, Sylvain / Costa, Olivier / König, Thomas (Hrsg.), The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries. New York u. a., Springer.
- Schimmelfennig, Frank / Winzen, Thomas, 2012, Instrumental and constitutional differentiation in European integration, Jahreskongress der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 2. Februar 2012, Luzern.
- Schweizer, Rainer J., 2006, Wie das europäische Recht die schweizerische Rechtsordnung fundamental beeinflusst und wie die Schweiz darauf keine systematische Antwort findet, in: Epiney, Astrid / Rivière, Florence (Hrsg.), Auslegung und Anwendung von «Integrationsverträgen». Zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch Drittstaaten, insbesondere die Schweiz, Zürich, Basel, Genf, Schulthess Juristische Medien AG.
- Sciarini, Pascal / Fischer, Alex / Nicolet, Sarah Nicolet, 2002, The Impact of Internationalisation on the Swiss Decision-Making Process: A Quantitative Analysis of Legislative Acts, 1995-1999, Swiss Political Science Review, 8 (3/4), S. 1–34.
- Sciarini, Pascal / Fischer, Alex / Nicolet, Sarah, 2004, How Europe hits home: evidence from the Swiss case, Journal of European Public Policy, 11 (3), S. 353–378.
- Töller, Annette Elisabeth, 2010, Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note, Journal of Common Market Studies, 48 (2), S. 417–444.
- Wiberg, Matti / Raunio, Tapio, 2012, The Minor Impact of EU on Legislation in Finland, in: Brouard, Sylvain / Costa, Olivier / König, Thomas (Hrsg.), The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries, New York u. a., Springer.
- Wyss, Martin Philip, 2007, Europakompatibilität und Gesetzgebungsverfahren im Bund, Aktuelle juristische Praxis, 6, S. 717–728.

Résumé

Avec quel degré d'autonomie le législateur suisse décide-t-il en matière d'eurocompatibilité ou de reprise du droit européen ? La réponse est plus compliquée qu'il n'y paraît. D'une part, l'européisation du droit suisse ne se fait pas uniquement d'une façon « autonome ». En effet, le droit doit aussi être adapté dans le cadre des accords bilatéraux. D'autre part, cette reprise n'est pas forcément systématique. Certaines dispositions s'alignent complètement sur le droit européen, d'autres ne le reprennent qu'en partie. Des données réunies par l'EPFZ ont permis de mesurer l'européisation du droit suisse au cours des vingt dernières années.