

Die Europäische Union und die Schweiz

Fabio Wasserfallen*

1. Einleitung

Als kleines und offenes Land ist die Schweiz mitten in Europa eng mit seinen Nachbar/innen verflochten – sozial, kulturell, ökonomisch und politisch. Institutionell ist sie Mitglied im Europarat, wo gemeinsame Europäische Werte gepflegt werden, wie die Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Bei der Europäischen Union (EU), dem umfangreichsten Kooperationsprojekt in Europa, steht die Schweiz aber abseits. Nachdem die Mitgliedschaft zum Europäischen Wirtschaftsraum 1992 scheiterte, entwickelten sich die bilateralen Verträge zum sogenannten Königsweg. Offen ist aber, wie die bilateralen Beziehungen weitergeführt werden können.

Als Resultat verschiedener Entwicklungen verlangt die EU einen institutionellen Rahmen für die Konsolidierung und Weiterentwicklung der Beziehungen zur Schweiz. Dieser Beitrag beleuchtet die aktuellen Herausforderungen der Schweizer EU-Politik. Dazu werden einerseits die wesentlichen Entwicklungen in der Schweiz seit der Abstimmung zum Europäischen Wirtschaftsraum analysiert. Als Reaktion auf die Fundamentalopposition der SVP gegenüber jeglicher Form von Annäherung an die EU musste eine breite Koalition mit allen grossen Parteien, den Kantonen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften die Beziehung zur EU neu ordnen. Die Breite dieser Koalition ist auch heute und in Zukunft notwendig, damit EU-Vorlagen in Volksabstimmungen mehrheitsfähig sind, was insbesondere die Stellung der Gewerkschaften aufwertet. Da aber *bilaterale* Beziehungen von *zwei* Seiten geprägt werden, analysiert dieser Beitrag nicht nur die Schweizer EU-Politik, sondern beschäftigt sich ebenfalls mit den wichtigsten Entwicklungen in der EU.

Im Fokus stehen dabei die Osterweiterung, Eurokrise, der Brexit und die Verteilungskonflikte im Zusammenhang mit der Corona-Krise. Die Europäische Perspektive ist wichtig, weil der Schweizer Diskurs oft etwas selbstreferentiell um den «Sonderfall» Schweiz

* Fabio Wasserfallen ist Professor für Europäische Politik und Co-Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Zuvor war er an den Universitäten Salzburg, Zürich, Zeppelin, Princeton und Harvard. Zudem leitete er ein Forschungsprojekt zur Eurokrise im Horizon 2020 Programm der EU. Der Autor dankt Klaus Armingeon, Stefanie Bailer, Sonja Puntcher Riekman, Adrian Vatter und den Herausgeber/innen für hilfreiche Kommentare und Mirco Good für Forschungsassistenten.

kreist. Die Schweizer Diskussionen lassen sich aber in den Europäischen Kontext einordnen. Natürlich gibt es Schweizer Besonderheiten, wie die ausgebaute direkte Demokratie. Aber Bedenken bezüglich des Verlustes an nationaler Souveränität sind nicht genuin Schweizerisch. Eine vertiefte Integration, also der Verlust an nationaler Eigenständigkeit, war (und ist) in allen Europäischen Ländern mit ähnlichen Grundsatzfragen verbunden.

Während die EU die bilateralen Beziehungen nur mit einem institutionellen Rahmen weiterführen will, möchte der Bundesrat die bilateralen Beziehungen konsolidieren und mit neuen Abkommen ausbauen, beispielsweise im Elektrizitätsbereich. Vor diesem Hintergrund wurde im Dezember 2018 mit dem sogenannten InstA ein institutionelles Rahmenabkommen präsentiert. Das InstA würde die Schweiz in allen bestehenden und zukünftigen Marktabkommen an die weiteren Entwicklungen im EU-Recht binden und weist dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) im Streitbeilegungsverfahren eine zentrale Stellung zu. In der Schweiz wird die Rolle des EuGHs kritisch betrachtet. Die Gewerkschaften befürchten beispielsweise, der EuGH werde die Wirkung der flankierenden Massnahmen und damit den Schutz des höheren Lohnniveau in der Schweiz lockern, während bürgerliche Kräfte keine Erweiterung des Abkommens durch den EuGH in Richtung der Unionsbürgerrichtlinie wollen, was zu einem erleichterten Zugang von EU-Bürger/innen in die Sozialsysteme führen könnte.

Mit einem unüblichen Konsultationsverfahren hat der Bundesrat die innenpolitische Unterstützung für das InstA eruiert. Diese Konsultationen haben die fehlende innenpolitische Unterstützung für das Abkommen offengelegt. Zwei Szenarien stehen zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Buchkapitels im Vordergrund: Entweder kann ein überarbeitetes Rahmenabkommen verhandelt werden, das in der Schweiz mehrheitsfähig ist, oder es droht eine schleichende Erosion der bilateralen Beziehungen.

Aufbauend auf den Analysen der wichtigsten Entwicklungen in der Schweiz und der EU formuliert dieser Beitrag Lehren für die künftigen Beziehungen. Dabei wird insbesondere die zentrale Rolle des Bundesrats diskutiert. Die Schweizer Regierung muss die breite innenpolitische Koalition, welche bereits den bilateralen Weg ermöglicht hat, wieder zusammenführen. Gegenüber der EU sollte die Bereitschaft signalisiert werden, die bilateralen Beziehungen in einem institutionellen Rahmen zu konsolidieren. Geduld und gutes Timing wird auch notwendig sein, weil die EU zurzeit dringlichere Herausforderungen hat als das Schweizer Dossier.

2. Das Spannungsfeld zwischen ökonomischer und politischer Integration

Bereits die Gründungsdokumente der Europäischen Gemeinschaft, die Römischen Verträge von 1957, setzten auf die wirtschaftliche Verflechtung als Motor der Europäischen Integration. Die Leitidee der Priorisierung der wirtschaftlichen Verflechtung ist eng mit der Person von Jean Monnet verbunden, der den Aufbau der Europäischen Integration wie kein anderer geprägt hat. In den 1950er und 1960er Jahre war Monnet massgebend am Aufbau

der Europäischen Integration beteiligt – als Diplomat, Berater vom französischen Aussenminister Robert Schumann und als Präsident der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (der Vorläuferin der Europäischen Kommission). Gemäss der Strategie von Jean Monnet sollte mit der schrittweisen wirtschaftlichen Verflechtung die Grundlage für ein politisches Gebilde gelegt werden. Zuerst galt es die Mobilität von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zwischen den Ländern Europas zu erhöhen. So entstanden die Prinzipien der Freizügigkeit von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Jean Monnet hat früh dafür plädiert, den wirtschaftlichen Austausch und somit die *wirtschaftliche Integration* zu priorisieren. Europa sollte nach seinen Vorstellungen mit einem gemeinsamen Wirtschaftsraum ein Fundament erhalten, worauf dann die *politische Integration* aufbauen könne.

Einen gegensätzlichen Ansatz vertrat Altiero Spinelli, der vom faschistischen Regime Mussolini 10 Jahre in Haft gesetzt wurde. In den Nachkriegsjahren hat er mit dem sogenannten Ventotene Manifest die Überwindung des Nationalstaats gefordert. Er forderte einen Bundesstaat für Europa, also eine föderale Struktur, mit einer starken supranationalen Ebene, die den Nationalstaaten übergeordnet ist. Als Politiker und Mitglied der Europäischen Kommission hat sich Spinelli aktiv für die Schaffung dieser politischen, supranationalen Struktur eingesetzt. Nach seiner Vorstellung sollten die Bürger/innen Europas in Europäischen Institutionen vereint werden. Auch wenn Jean Monnet und Altiero Spinelli beide nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs die Europäische Integration als Friedensprojekt gedacht haben, unterscheiden sich ihre Integrationsansätze in einem zentralen Punkt: Monnet wollte zuerst die Konsument/innen, Arbeitnehmer/innen und Produzent/innen in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum zusammenführen; Spinelli hingegen setzte auf das Primat der *politischen Integration*.

Zentrale Elemente der politischen Integration wurden umgesetzt, wie beispielsweise die Stärkung des Europäischen Parlaments. Trotzdem hat sich in der Integrationsgeschichte der Ansatz von Jean Monnet weitgehend durchgesetzt, also die Priorisierung der *wirtschaftlichen Integration*. Sein Ansatz galt als pragmatischer und erfolgsversprechender, weil die wirtschaftliche Verflechtung einfacher umsetzbar ist. Bis heute gelten Monnet und Spinelli als Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaft. Ihre unterschiedlichen Prioritäten illustrieren aber sinnbildlich, dass sich die EU seit ihrer Geburtsstunde im Spannungsverhältnis zwischen politischer und wirtschaftlicher Integration bewegt – mit der Frage was priorisiert werden soll und inwieweit eine tiefere wirtschaftliche Verflechtung die Voraussetzungen für politische Integration schaffen soll und kann. Aus diesem (sehr verkürzten) Exkurs lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- 1) In der Europäischen Integrationsgeschichte wurde die wirtschaftliche Integration gegenüber der politischen Integration vorrangig behandelt.

- 2) Die wirtschaftliche Verflechtung mit den vier Freizügigkeiten im Binnenmarkt (also Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) ist DAS Erfolgsprojekt der Europäischen Integration – und entsprechend konstituierend für die DNA der EU.

Der oft etwas selbstreferentielle EU-Diskurs in der Schweiz suggeriert, der Verlust an nationaler Autonomie sei ein genuin Schweizerisches Problem. Natürlich ist im Fall der Schweiz die ausgeprägte direkte Demokratie eine besondere Herausforderung. Aber die Schritte in Richtung einer tieferen Integration waren (und sind) in allen Europäischen Ländern mit ähnlichen Grundsatzfragen verbunden. Um nur drei Beispiele zu nennen: Charles de Gaulle blockierte in den 1960er Jahren die Entscheidungsfindung in allen Europäischen Institutionen wegen dem geplanten Kompetenztransfer in der Landwirtschaftspolitik. Für die Bundesrepublik Deutschland war die Aufgabe der Deutschen Mark, welche zum Symbol für Stabilität und Aufschwung in der Nachkriegszeit wurde, ein schmerzlicher Verlust an nationaler Identität und Autonomie. Und während der Eurokrise haben mehrere Reformen den nationalen Handlungsspielraum in der Finanzpolitik weiter eingeschränkt, was in den Eurostaaten kontrovers diskutiert wurde. Alle Europäischen Länder waren (und sind) also mit der Grundproblematik der wirtschaftlichen Verflechtung und der damit einhergehenden Einschränkung des nationalen Handlungsspielraums konfrontiert. In der Art und Weise, wie sich diese Problematik im politischen Diskurs manifestieren, ist jedes Land ein Sonderfall. Auch die Schweiz.

3. Der EWR-Schock und die bilateralen Beziehungen

In den Beziehungen mit der EU stand für die Schweiz stets die wirtschaftliche Dimension im Vordergrund. Die enge wirtschaftliche Verflechtung mit der EU lässt sich mit wenigen Zahlen illustrieren: In den 1990er Jahren hat die Schweiz ca. 60% aller Exporte in die EU verkauft, während 80% der Güterimporte aus der EU kamen. Im Jahr 2019 lagen diese Handelsanteile etwas tiefer bei ca. 50% Exporten und 70% Importen. Für die Schweiz, als kleines und wirtschaftlich offenes Land, ist dieser intensive Warenaustausch Grundlage des Wohlstands. Entsprechend hat sich die Schweizer Aussenpolitik stets um Teilnahme an der wirtschaftlichen Verflechtung bemüht, beispielsweise als EFTA Mitglied, wo sich die Schweiz mit Norwegen, Island und Lichtenstein um wirtschaftliche Integration und Freihandel in Europa bemüht. Die drei genannten Länder sind im Unterschied zur Schweiz auch Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und somit institutionell weitgehend in den EU Binnenmarkt integriert.

Der Beitritt zum EWR sollte auch für die Schweiz der nächste Schritt sein. Am 6. Dezember 1992 lehnten jedoch 50.3% der Stimmbevölkerung (und 18 Kantone) den EWR-Beitritt ab – bei einer aussergewöhnlich hohen Stimmbeteiligung von 79%. Das knappe Ergebnis war ein Schock für den Bundesrat und weite Teile der politischen und wirtschaftlichen Elite. Die

Abstimmung gilt als Zäsur in der Schweizer Politik und als Geburtsstunde der von Christoph Blocher dominierten SVP. Christoph Blocher hat den EWR-Beitritt vehement mit dem Argument bekämpft, die Schweiz dürfe sich nicht Europäischen Regeln unterordnen, weil dies zu einem Souveränitätsverlust führe. Die Ablehnung jeglicher Anbindung an die EU wurde zu einem Hauptmerkmal der SVP-Politik. Mit dieser programmatischen Ausrichtung konnte die SVP ihren Wähleranteil von 12% in den Parlamentswahlen 1991 auf 29% in den Wahlen 2007 steigern. Der Bundesrat musste nach dem EWR-Nein einen neuen Weg für die Beziehungen mit der EU finden. Dies im Kontext der Fundamentalopposition der SVP, welche den linken Parteien und insbesondere den Gewerkschaften eine tragende Rolle in der Annäherung an die EU zwies.

Die Fundamentalopposition der SVP gegenüber der EU hat grosse Wirkung entfaltet. Von breiten Kreisen wurde die Anbindung an die EU zunehmend als problematisch betrachtet. Es geht in diesem Diskurs vorwiegend um «fremde Gesetze» und «fremde Richter» und die Vorstellung, die Schweiz solle (und könne) völlig autonom über Gesetze und Regulierungen entscheiden. Diese Prämisse der Selbstbestimmung ist aber nicht kompatibel mit dem Interesse am Europäischen Markt teilzunehmen, weil die Teilnahme am Binnenmarkt auch die Übernahme der geltenden Marktregeln bedingt. Das Narrativ in der Schweiz blieb aber auch mit der Integration über die bilateralen Verträge, dass die Schweiz weiter autonom entscheiden könne. Die automatische Übernahme von EU-Regulierungen in die Schweizer Gesetzgebung wird entsprechend auch «autonomer Nachvollzug» genannt, was eine durchaus bemerkenswerte Wortschöpfung ist. In der Praxis hat sich der «autonome Nachvollzug» zum alltäglichen Regelfall entwickelt: Ein Drittel aller eidgenössischen Gesetzesänderungen zwischen 1990 und 2010 waren Adaptionen oder Anpassungen an EU-Recht (Jenni, 2014).

Seit der EWR-Abstimmung versucht die Schweiz die wirtschaftliche Verflechtung im EU-Binnenmarkt zu maximieren und gleichzeitig die politische und institutionelle Anbindung zu minimieren. Insbesondere auch semantisch. Diesem Prinzip folgend wurden die bilateralen Beziehungen mit der EU über die Jahre zum Königsweg für die Schweiz erkoren. Nachdem der vollständige Zugang zum Binnenmarkt mit dem EWR gescheitert war, hat der Bundesrat mit der EU Verhandlungen aufgenommen bezüglich dem Marktzugang in einigen Wirtschaftssektoren. Die EU war dazu nur bereit, weil sie diese Form der Beziehungen als Zwischenstation auf dem Weg der Schweiz in die EU betrachtete. Wichtig ist zu erwähnen, dass der Bundesrat am 26. Mai 1992 ein EU-Beitritts-gesuch in Brüssel hinterlegte. Die bilateralen Verträge wurden also vor dem Hintergrund verhandelt, der EU-Beitritt sei das Fernziel dieser Beziehungen.

Nach langjährigen Verhandlungen unterzeichneten die Schweiz und die EU am 21. Juni 1999 sieben bilaterale Abkommen (Personenfreizügigkeit, Technische Handelshemmnisse, Öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Landverkehr, Luftverkehr und Forschung). Diese sieben Verträge, die Bilateralen I, wurden rechtlich miteinander verknüpft (was als

Guillotina-Klausel bekannt ist). Aussergewöhnlich an der Abstimmung zu den Bilateralen I war die Unterstützung der SVP. Entgegen dem Votum von Christoph Blocher, der an der SVP-Parteiversammlung gegen die bilateralen Verträge argumentierte, hat sich die Partei knapp für die Annahme ausgesprochen. Am 21. Mai 2000 hat die Schweizer Stimmbevölkerung die Bilateralen I mit 67% Ja-Stimmen angenommen.

Mit dem Vertrag zur Personenfreizügigkeit wurden auch die Arbeitsmärkte gegenseitig geöffnet. In dieser Frage war – und ist auch heute noch – die Unterstützung der Sozialpartner zentral. Die Gewerkschaften konnten mit den flankierenden Massnahmen Regulierungen und Kontrollen zum Schutz des Schweizer Lohnniveaus durchsetzen. Über den Weg der Europapolitik waren die Gewerkschaften mit Forderungen erfolgreich, für die sie innenpolitisch sonst keine Mehrheiten beschaffen können. Die Gewerkschaften sind also über die Europapolitik gestärkt, weil ihre Unterstützung in EU-Vorlagen unabdingbar ist für die Mehrheitsfähigkeit in Volksabstimmungen.

Der bilaterale Weg wurde am 16. Oktober 2004 mit weiteren Abkommen ausgebaut. Neben verschiedenen anderen Vertragspaketen ging es mit dem Beitritt zu den Assoziierungsabkommen von Schengen und Dublin in diesem zweiten Schritt um die Zusammenarbeit in den Bereichen innere Sicherheit und Asyl. Der Vertrag von Schengen stärkt die Polizei- und Justizzusammenarbeit mittels Informationsaustausch und vereinfacht die grenzüberschreitende Mobilität im Schengen-Raum. Das Dublin Abkommen koordiniert die Asylverfahren. Mehrfachgesuche von Geflüchteten werden unterbunden, indem nur ein Staat für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist. Am 5. Juni 2006 haben 55% der Stimmbevölkerung Schengen/Dublin zugestimmt. Auch hier zeigten sich die Konfliktlinien, die typisch für europapolitische Vorlagen sind: Die SVP gegen alle anderen grösseren Parteien, die Städte gegen ländliche Regionen und ein deutlicher Unterschied zwischen der Deutschschweiz und der Romandie (Engeli & Tresch, 2005).

4. Die Osterweiterung, Eurokrise und der Brexit

Seit dem Abschluss der bilateralen Verträge hat sich die EU grundlegend verändert, unter anderem durch die Osterweiterung. Am 1. Mai 2004 traten 10 neue Mitgliedsstaaten der EU bei. Rumänien und Bulgarien folgten am 1. Januar 2007, Kroatien am 1. Juli 2013. Die bilateralen Beziehungen konnten in verschiedenen Abstimmungen erfolgreich auf die erweiterte EU übertragen werden: Am 25. September 2005 stimmten 56% der Schweizer Stimmbevölkerung für die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Mitgliedsstaaten, am 26. November 2006 unterstützen 53% die Zahlung von 1 Mrd. CHF für den wirtschaftlichen Aufbau Osteuropas und am 8. Februar 2009 stimmten 60% für die Weiterführung der Personenfreizügigkeit und deren Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien.

Mit der Einführung des Euro im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion hat die EU zudem einen weiteren Vertiefungsschritt vollzogen. Die Euro-Länder haben sich viel stärker aneinandergelassen, als dies im Rahmen des Binnenmarkts der Fall ist. Bereits bei der Einführung des Euro wurde darauf hingewiesen, dass die gemeinsame Währung weitere politische Integration bedingen werde, also zusätzliche Schritte in Richtung einer Europäischen Fiskal-, Arbeits-, und Wirtschaftspolitik. Da es starke Interdependenzen und Komplementaritäten gibt zwischen Finanzmarkt-, Geld- und Fiskalpolitik, ist es nicht möglich, dass die Geldpolitik Europäisch geregelt wird und der Rest autonom bei den Nationalstaaten bleibt. Der Transfer der Geldpolitik auf die Europäische Ebene führt deshalb zu weiteren Kompetenzverschiebungen zur EU. Ob es in dieser Entwicklung auch einen Finanzhaushalt für die Eurozone, eine Euro-Finanzministerin, Eurobonds oder eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung bedarf, ist umstritten und Gegenstand kontroverser Diskussionen. Die Länder aus dem Norden, allen voran Deutschland, Finnland und die Niederlande, stehen dabei im Konflikt mit den Ländern aus dem Süden (Lehner & Wasserfallen, 2019). Ähnliche Kontroversen wiederholten sich im Zuge der Corona-Pandemie, wo es um die Frage geht, wie die wirtschaftlichen Folgen der Krise bewältigt werden sollen. In den Verhandlungen des sogenannten Europäischen Aufbauplans, der zum ersten Mal auch die gemeinsame Aufnahme von Schulden auf Europäischer Ebene vorsieht, war wieder der Konflikt zwischen den Mitgliedsstaaten aus dem Norden und Süden prägend.

Die Corona-Krise hat also bestehende Konflikte reaktiviert. Mit der Ost-Erweiterung wurde die EU heterogener, was sich politisch am deutlichsten in der Flüchtlingspolitik zeigt, wo sich Ungarn, Tschechien und Polen offen gegen gemeinschaftliche Regelungen gestellt haben. Zudem werden liberale und rechtsstaatliche Werte der EU von der Orbán-Regierung und in Polen systematisch verletzt, was die EU vor die besondere Herausforderung stellt, wie sie ihre Werte durchsetzen kann, wenn diese in Mitgliedsstaaten missachtet werden (Kelemen, 2017). Zu guter Letzt hat das Vereinigte Königreich die EU am 31. Januar 2020 offiziell verlassen. Die EU ist also stark mit sich selbst beschäftigt. Als mittel- und langfristige Perspektiven werden unter anderem folgende drei Szenarien diskutiert (Europäische Kommission, 2017):

- 1) Weitere Vertiefungsschritte, auch politische, insbesondere im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion.
- 2) Der Fokus wird auf den Binnenmarkt gelegt, weil sich die Mitgliedsstaaten in anderen Politikbereichen nicht einigen können.
- 3) Die EU agiert zunehmend in unterschiedlichen Kompositionen an Mitgliedsländern, was die Einheit der EU gefährden könnte, aber eine engere Zusammenarbeit beispielsweise in der Eurozone oder der Flüchtlingspolitik erlauben würde.

Kurz zusammengefasst: Die heterogener gewordene EU-27 ist in einer Konsolidierungs- und Erneuerungsphase mit ungewissem Ausgang. Die primäre Herausforderung bleibt die Revitalisierung der Europäischen Integration. In einer mit sich selbst beschäftigten EU ist die

Weiterentwicklung der Beziehungen zur Schweiz nicht prioritär. Entsprechend klar und hart ist auch das Auftreten der EU gegenüber der Schweiz.

5. Die Personenfreizügigkeit und Masseneinwanderungsinitiative

Auf Schweizer Seite hat 2014 wieder eine Volksabstimmung das Verhältnis zur EU erschüttert. Die SVP-Initiative «gegen die Masseneinwanderung» (MEI) wurde von 50.3% der Stimmbevölkerung angenommen, also genau dem gleichen Stimmenanteil wie bei der EWR-Abstimmung. Nach 8 erfolgreichen Volksabstimmungen, welche die Annäherungen an die EU über den bilateralen Weg ermöglicht haben, hat die MEI-Abstimmung die Beziehung zur EU wieder in Frage gestellt. Zentral für den Erfolg der MEI-Initiative waren die steigenden Zahlen an Einwanderer/innen und Grenzgänger/innen im Zuge der Personenfreizügigkeit.

Seit der Einführung der Personenfreizügigkeit 2002 ist die Anzahl Einwanderer/innen aus dem EU-Raum, insbesondere aus Deutschland, stetig gestiegen. Im Jahr 2008 sind 113'000 Personen aus der EU in die Schweiz gezogen, was einem Spitzenwert in der Netto-Einwanderung von 84'000 Personen entsprach. Die Netto-Einwanderung ist seit 2007 rückläufig und lag 2018 bei 36'000. Die Anzahl der Grenzgänger/innen, insbesondere aus Frankreich und Italien, nimmt seit 2002 stetig zu. Gerade bei der steigenden Anzahl an Grenzgänger/innen zeigt sich die Schweizer Problematik im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit. Die Löhne (und Lebenskosten) sind in der Schweiz im Vergleich zu Italien, Frankreich und Deutschland wesentlich höher. Zudem sind die bereits hohen Lohnunterschiede real wegen der Währungsentwicklung weitergewachsen (1 Euro war im Jahr 2008 noch 1.60 Schweizer Franken wert, im November 2020 lag der Kurs bei 1.08).

Die Auswirkungen der Einwanderung wurden zu einem dominierenden Thema in der Schweiz. Nach dem Erfolg der MEI-Initiative, hat das Parlament den neuen Verfassungsartikel so umgesetzt, dass die Personenfreizügigkeit nicht zu gefährdet ist (und wegen der Guillotine-Klausel somit auch nicht die gesamten Bilateralen I). Trotz der minimalistischen Umsetzung hat die SVP aber auf ein Referendum verzichtet, lancierte dafür die «Begrenzungsinitiative», welche explizit die Personenfreizügigkeit ausser Kraft setzen wollte. Diese Vorlage wurde am 27. September 2020 von 61.7% der Stimmbevölkerung verworfen.

Die Auseinandersetzung mit der Personenfreizügigkeit hat die Bedeutung der Gewerkschaften in der Europapolitik weiter gestärkt, weil das Thema Lohndruck zentral wurde. Vor diesem innenpolitischen Hintergrund versucht die Schweiz seit mehreren Jahren den bilateralen Weg mit der EU zu konsolidieren und weitere bilaterale Marktzugangsabkommen abzuschliessen, beispielsweise im Elektrizitätsbereich. Auf der anderen Seite macht die EU deutlich, dass ihre Bereitschaft nachlässt, der Schweiz selektiven Zugang zum EU-Binnenmarkt zu gewähren ohne gesicherte Rechtsübernahme. Die EU will einen institutionellen Rahmen, der Rechtssicherheit und Kohärenz gewährleistet – auch

bezüglich der Weiterentwicklungen des Marktrechts. Im Grundsatz geht es der EU darum, dass alle Teilnehmenden am Binnenmarkt denselben Regeln unterstellt sind.

Die Position der EU hat sich gegenüber der Schweiz aus drei Gründen verhärtet. Erstens werden seit dem Brexit massgeschneiderte Abkommen und Ausnahmen kritischer betrachtet. Spezielle Lösungen mit der Schweiz könnten auch von anderen eingefordert werden. Zweitens haben die neuen EU-Mitgliedsländer aus Osteuropa, welche die EU Gesetzgebung vollständig übernehmen mussten, weniger Verständnis für den selektiven Zugang der Schweiz zum Binnenmarkt. Und drittens fokussiert die EU wieder stärker auf den Binnenmarkt im Kontext ihrer aktuellen Herausforderungen. Die EU verteidigt also den Binnenmarkt (und dessen Vorteile) und fordert die Übernahme von Weiterentwicklungen der EU-Marktregeln. Deshalb hat die Skepsis gegenüber selektiven Marktzugangsabkommen ohne dynamische Rechtsübernahme zugenommen (oder umgangssprachlich: gegenüber der Rosinenpickerei). Aus der Perspektive der EU ist der bilaterale Weg in der bisherigen Form an ein Ende gekommen. Diese Erkenntnis kommt nur langsam in der Schweiz an, auch weil den Entwicklungen in der EU zu wenig Beachtung geschenkt wird.

6. Das institutionelle Rahmenabkommen

Nach Vorstellung der EU soll die Schweiz die EU-Marktregeln dynamisch und institutionalisiert übernehmen (nicht autonom nachvollziehen). Nach Verhandlungsbeginn am 22. Mai 2014 liegt seit Ende 2018 mit dem InstA ein Rahmenabkommen vor, welches die entsprechende Rechtssicherheit und Kohärenz schaffen soll, insbesondere in Bezug auf zukünftige Weiterentwicklungen. Die EU-Vertreter/innen haben mehrfach betont, es gebe ohne InstA keine Verhandlungen über weitere Abkommen und keine Anpassung der bestehenden Verträge, was den Marktzugang für gewisse Unternehmen erheblich erschwert, weil diese beispielsweise zusätzliche Zulassungsprüfungen durchlaufen müssen.

Das ausgehandelte InstA soll für alle bestehenden und zukünftigen Marktzugangsabkommen gelten. Der Kern des InstA sind die Mechanismen der Rechtsentwicklung, Rechtsauslegung und Streitbeilegung, welche eine einheitliche Anwendung und Auslegung der Regeln im gemeinsamen Markt gewährleisten sollen. Die relevanten Entwicklungen des EU-Rechts müssten in Schweizer Recht übertragen werden. Dieser Mechanismus wird als *dynamische Rechtsübernahme* bezeichnet. Die Schweiz könnte über Mitsprachemöglichkeiten ihre Anliegen im EU-Gesetzgebungsverfahren artikulieren. Streitigkeiten würden von einem paritätisch zusammengesetzten Schiedsgericht beigelegt, welches Fragen nach der Auslegung von EU-Recht dem EuGH vorlegen würde. Falls eine Vertragspartei einen Entscheid des Schiedsgerichts ungenügend umsetzen sollte, könnte die andere Partei verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Ziel des InstA ist eine engere Anbindung der Schweizer Gesetzgebung an die Rechtsentwicklung im EU-Binnenmarkt. Dabei kommt dem EuGH eine zentrale Stellung zu.

Im Falle einer Nichtumsetzung von EU-Marktregeln, beispielsweise wenn eine Gesetzesanpassung in einer Volksabstimmung scheitern würde, müsste die Schweiz im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens mit verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen rechnen. Was dies im konkreten Falle bedeuten würde, ist schwierig abzuschätzen. Wichtig ist aber festzuhalten, dass Nichtumsetzungen möglich bleiben, diese dann aber auch über das vereinbarte Verfahren zu entsprechenden Konsequenzen führen. Ursprünglich wurde ein institutionelles Rahmenabkommen von der Schweiz angeregt, mit dem Interesse, den bilateralen Weg zu stabilisieren und zum gegenseitig anerkannten «modus operandi» zu erklären (Müller, 2020).

Der Bundesrat hat am 7. Dezember 2018, nach Verhandlungsende, einen unüblichen Prozess zur Eruierung der innenpolitischen Unterstützung für das InstA gestartet. In diesem Prozess wurden die wesentlichen innenpolitischen Akteure konsultiert. Der Bundesrat wollte auch «mögliche interne Massnahmen zur Abfederung gewisser Konsequenzen» erörtern (2019, S. 4). Ziel der InstA-Befürworter/innen war das Abkommen mit Vertragsergänzungen und innenpolitischen Massnahmen mehrheitsfähig zu machen.¹ Insgesamt ist das Resultat der Konsultation für die InstA-Befürworter/innen jedoch enttäuschend, da sich schnell abzeichnete, dass das Abkommen von mehreren Akteuren stark kritisiert wird. Der Bundesrat stellt denn auch fest, dass «keine ausreichende Unterstützung für das InstA besteht» (2019, S. 16).

In dieser Form wird das InstA nur von der FDP, GLP, BDP und einer Mehrheit der Wirtschaftsverbände unterstützt. Die SVP will einer weiteren politischen Anbindung an die EU unter keinen Umständen zustimmen. Die Kritik am InstA ist aber auch über die SVP hinaus weitreichend. Zusammenfassend betrifft die breite Kritik insbesondere die Bereiche Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen. Erwartungsgemäss verteidigen die Gewerkschaften Lohnschutzmassnahmen. Die CVP und die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats wollen die Unionsbürgerrichtlinie vom InstA explizit ausschliessen, weil deren Übernahme zu einem erleichterten Zugang von EU-Bürger/innen in die Sozialsysteme führen könnte. Ebenfalls kritisiert werden allfällige Konsequenzen bezüglich staatlicher Beihilfen, wo es unter anderem um kantonale Steuervergünstigungen oder die staatliche Kontrolle von Kantonalbanken geht.

Selbstredend wird auch die Rolle des EuGHs im InstA kritisiert. Während insbesondere von Seiten der SVP grundsätzliche Bedenken gegenüber «fremden Richtern» geäussert werden, haben die Konsultationen gezeigt, dass sich mehrere Akteure davor fürchten, der EuGH werde in der Auslegung des Binnenmarktrechts nicht auf Schweizer Besonderheiten achten. Beispielsweise rechnen gewerkschaftliche Kreise damit, dass der EuGH den Lohnschutz aufweichen würde und bürgerliche Politiker/innen wollen nicht, dass die EuGH-Rechtsprechung Elemente der Unionsbürgerrichtlinie auf die Schweiz ausweitet (und damit Sozialleistungsansprüchen von EU-Bürger/innen begründet). Umfragen bei der Schweizer

Stimmbevölkerung zeigen ein ähnliches Bild. Allfällige Konsequenzen beim Lohnschutz und den Sozialleistungsansprüchen von EU-Bürger/innen werden besonders kritisch gesehen.ⁱⁱ

Zusammenfassend ist die Kritik am InstA umfangreich, wobei bereits die fehlende Unterstützung der Gewerkschaften das Abkommen gefährden, weil ohne die Gewerkschaften europapolitische Vorlagen kaum mehrheitsfähig sind. Die Notwendigkeit einer breiten Koalition als Grundlage für eine erfolgreiche Volksabstimmung ist in europapolitischen Vorlagen von besonderer Bedeutung. Die Notwendigkeit diese Koalition geschlossen zusammenzuführen ist im Falle eines obligatorischen Referendums noch grösser, weil das obligatorische Referendum im Vergleich zum fakultativen neben dem Volksmehr auch das Ständemehr erfordert. Da die Stimmberechtigten in den kleinen Landkantonen skeptischer gegenüber Öffnungsschritten sind, reicht eine Sperrminorität von 45%, damit EU-Vorlagen am Ständemehr scheitern (Vatter, 2018).

Anders formuliert: Im Falle eines obligatorischen Referendums braucht der Bundesrat die Unterstützung von mindestens 55% der Stimmenden. Gerade die EWR-Abstimmung hat in dieser Hinsicht Spuren hinterlassen. Das Volk war 1992 in zwei gleich grosse Lager geteilt, während sich 18 Kantone gegen einen Beitritt ausgesprochen haben (und nur 8 dafür). Es gibt unterschiedliche Beurteilungen in der Frage, ob das InstA dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt werden müsste. Auf jeden Fall muss der Bundesrat seine Strategie je nach Ausgangslage anpassen und für das Bestehen eines obligatorischen Referendums noch mehr Überzeugungsarbeit leisten.

7. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Schweiz und die EU haben sich in den letzten 20 Jahren gewandelt. Die Osterweiterung hat die EU nicht zum Vorteil der Schweiz verändert, weil die Staaten aus Osteuropa weniger Verständnis für Schweizer Anliegen haben. Der Brexit macht die Ausgangslage ebenfalls schwieriger. Etwas bleibt aber gleich: Das gemeinsame Interesse der EU und der Schweiz an einem intensiven (wirtschaftlichen) Austausch.

Die Schweiz möchte die bilateralen Beziehungen konsolidieren und neue Abkommen unterzeichnen. Die EU ist aber nur gewillt diesen Weg mit einem institutionellen Rahmen weiter zu gehen. Dieser Rahmen führt mit der dynamischen Rechtsentwicklung zu einer vertieften Form der politischen Integration, in dem Sinne, dass die Schweiz an weitere Entwicklungen im EU-Recht gebunden wäre. Dank den InstA-Verhandlungen und den anschliessenden Konsultationen sind die Interessen auf beiden Seiten klar formuliert. Es ist nun Aufgabe der Entscheidungsträger/innen in der Schweiz die innenpolitische Diskussion basierend auf dieser geklärten Interessenslage für die Zukunft auszurichten. Die folgenden drei Schlussüberlegungen sollten dabei in der künftigen Ausrichtung der Schweizer EU-Politik beachtet werden.

1) Wirtschaftliche Integration hat ihren Preis in einem gewissen Mass an politischer Integration (also einem nationalen Souveränitätsverlust). Diesen Preis gilt es anzuerkennen und gegen die Vorteile der wirtschaftlichen Verflechtung abzuwägen.

Das Departement für auswärtige Angelegenheiten schreibt in seiner Analyse zum InstA, die «Eigenständigkeit der Schweizer Gesetzgebung» werde trotz dem Prinzip der dynamischen Rechtsanpassung erhalten bleiben (EDA, 2019, S. 2). Zu suggerieren, der neue institutionelle Rahmen würde *nicht* mit einer engeren Anbindung an die EU-Gesetzgebung und Rechtsprechung einhergehen, ist fragwürdig und nicht hilfreich. Ein weiterer Verlust an politischer Eigenständigkeit folgt bei einer immer engeren wirtschaftlichen Verflechtung. Diese grundsätzliche Konsequenz ist offensichtlich. In der Schweizer Diskussion sollte diese Konsequenz denn auch offen angesprochen werden – ohne die lähmende Angst, dass «fremde» Gesetze oder Richter ein unüberwindbares Problem darstellen würden. Der Souveränitätsverlust sollte definiert, eingegrenzt und gegenüber den Vorteilen abgewogen werden. So können Diskussionen darüber geführt werden, in welchen Bereichen die Schweiz bereit ist, einen politischen Preis zu zahlen. Zudem wurde die dynamische Rechtsanpassung bereits mit Schengen akzeptiert – die breite Entrüstung in der Bevölkerung, dass in diesem Bereich nicht mehr vom «autonomen Nachvollzug» gesprochen werden kann, sondern fortlaufend EU-Recht «dynamisch» übernommen wird, ist bis heute ausgeblieben. Mehr Offenheit, Pragmatismus und Gelassenheit wären daher angebracht in der Frage der Eigenständigkeit und der Souveränität.

2) Der Bundesrat muss die breite Koalition für den bilateralen Weg neuformieren.

Anbindungen an die EU müssen in der Schweiz gegen den Widerstand der SVP erkämpft werden. Die bilateralen Beziehungen können nur konsolidiert und ausgebaut werden, wenn ein neues Abkommen von der bekannten, breiten Koalition getragen wird, die eine geregelte Beziehung mit der EU anstrebt: Von der SP zur FDP, inklusive Wirtschafts- und Bauernverbänden, den Kantonen und Gewerkschaften. Natürlich sind die Interessen in dieser breiten Koalition unterschiedlich und teilweise gegenläufig. Alle betonen aber die Wichtigkeit geregelter Beziehungen mit der EU. Der Bundesrat muss die Kerninteressen dieser Akteure beachten; also einen Ansatz im EU-Dossier finden, der innenpolitisch breit abgestützt ist.

3) Die EU verändert sich und die Ausgangslage für die Schweiz schwieriger. Aber auch die EU hat ein Interesse daran, die Beziehung zur Schweiz auf ein neues Fundament zu stellen. Für einen erfolgreichen nächsten Schritt wird gutes Timing notwendig sein.

Die EU ist in einer Konsolidierungsphase. Dieser Prozess muss von der Schweiz eng beobachtet werden. Die Kunst wird sein, auf einen guten Zeitpunkt für intensive Verhandlungen mit der EU zu warten. Um für diesen Moment gut vorbereitet zu sein, sollte

für den Bundesrat die Koordination und Konsolidierung der Schweizer Interessen Priorität haben. Kurzfristig gilt es zudem eine Erosion der bilateralen Beziehungen zu verhindern. Die EU hat bereits politischen Druck aufgebaut, beispielsweise mit der Nicht-Verlängerung der Börsenäquivalenz. Eine klare Interessenbekundung der Schweiz an einer gemeinsamen Neuordnung der bilateralen Beziehungen, inklusive der Bereitschaft dies mit einer engeren Anbindung an die EU-Gesetzgebung und Rechtsprechung zu verbinden, wäre sicher hilfreich. Schlussendlich hat die Schweiz auch etwas zu bieten, beispielsweise als Käuferin von Produkten, die in der EU hergestellt werden, als aktive Teilnehmerin an den Europäischen Forschungsprogrammen oder als Investorin in EU Ländern (auch mittels Kohäsionszahlungen). In einer besser koordinierten Gesamtstrategie könnte der Bundesrat die Beiträge der Schweiz im Rahmen der Europäischen Integration zielgerichteter einbringen. Es sollte in den Gesprächen mit der EU in erster Linie darum gehen, wie stark beide Seiten von geregelten Beziehungen profitieren.

Referenzen

- Bundesrat. (2019). *Bericht über die Konsultationen zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union*. Bern.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). (2019). *Erläuterungen zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU*. Bern.
- Engeli, I., & Tresch, A. (2005). Analyse der eidgenössischen Volksabstimmungen vom 5. Juni 2005. *VOX-Analysen eidgenössischer Urnengänge*, 87.
- Europäische Kommission. (2017). *Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien*. Brussels.
- Jenni, S. (2014). Europeanization of Swiss Law-Making: Empirics and Rhetoric are Drifting Apart. *Swiss Political Science Review*, 20(2), 208–215.
- Kelemen, D.R. (2017). Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union. *Government and Opposition*, 52(2), 211–238.
- Lehner, T., & Wasserfallen, F. (2019). Political Conflict in the Reform of the Eurozone. *European Union Politics*, 20(1), 45–64.
- Müller, F.E. (2020). *Kleine Geschichte des Rahmenabkommens: Eine Idee, ihre Erfinder und was Brüssel und der Bundesrat daraus machten*. Zürich: NZZ Libro.
- Vatter, A. (2018). *Das politische System der Schweiz* (3rd ed.). Baden-Baden: Nomos.

ⁱ Das Anliegen der Gewerkschaften bezüglich dem Lohnschutz könnte innenpolitisch beispielsweise mit Mindestlöhnen aufgenommen werden.

ⁱⁱ Nachbefragung durchgeführt durch LeeWas zu den eidgenössischen Volksabstimmungen vom 19. Mai 2019. Zürich, 20. Mai 2019.