

NZZ LIBRO

Inhaltsverzeichnis

Schweizer Selbstverständnis auf der Bühne der Grossen

Bundesrat Ignazio Cassis 9

Für eine mutige schweizerische Aussenpolitik im 21. Jahrhundert

Christa Markwalder, Nationalrätin,
Präsidentin der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik ... 15

Dank 21

Die Schweizer in der Welt des 21. Jahrhunderts:

Ausgangslage und Fragestellungen

Thomas Bernauer, Katja Gentinetta, Joëlle Kuntz 23

1. Souveränität, Neutralität, Aussenhandel:

Zweck und Ziele der Schweizer Aussenpolitik seit 1848

Sacha Zala 39

2. Die Akteure der Schweizer Aussenpolitik:

Wer sie macht, und wer sie gerne machen würde

Pascal Sciarini 57

Die Städte auf der Suche nach einem Platz in der Staatsordnung

Sami Kanaan im Gespräch mit Joëlle Kuntz 72

3. Die Schweiz, die UNO und das internationale Genf:

Eine Plattform für die Aussenpolitik

Cédric Dupont 75

4. Die Schweiz in der Europäischen Union:

Enklave, Partnerin oder Mitglied?

Eine Chronologie des Institutionellen Rahmenabkommens

Joëlle Kuntz 93

	Weshalb war das Rahmenabkommen hochumstritten, wenn es doch von der Schweiz selbst initiiert wurde?	
	Fabio Wasserfallen	102
	Die schweizerische Europapolitik auf dem Prüfstand	
	Matthias Oesch	108
	Vox populi: Der Europadiskurs in der Schweizer Bevölkerung	
	Heike Scholten im Gespräch mit Katja Gentinetta	114
	Faksimile:	
	Bericht des Bundesrats über die Frage der Anbindung der Schweiz an die Europäische Union (18. Mai 1992)	119
5.	Aussenhandel und Investitionen:	
	Unter direktdemokratischer Beobachtung	
	Charlotte Sieber-Gasser	123
6.	Finanzen und Währung: Trotz Schocks agil	
	Aymo Brunetti, Cédric Tille	139
	Sustainable Finance: Die Ambitionen der Schweiz	
	Jean Laville im Gespräch mit Joëlle Kuntz	160
7.	Umwelt und Klima:	
	Von der nationalen zur globalen Perspektive	
	Thomas Bernauer	163
8.	Entwicklung und Zusammenarbeit:	
	Gemeinsam oder allein?	
	Isabel Günther, Fritz Brugger	185
	Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit:	
	Das Beispiel Nestlé	
	Hans Jöhr und Christian Vousvouras im Gespräch mit Katja Gentinetta	202

9. Migration: Im Konflikt zwischen Aussen- und Innenpolitik	
Sandra Lavenex, Paula Hoffmeyer-Zlotnik, Philipp Lutz	205
Der UNO-Migrationspakt: Gekapert von den sozialen Netzwerken	
Damien Cottier im Gespräch mit Joëlle Kuntz	221
10. Humanitäre Hilfe und Friedensförderung: Innovationen beim Engagement, in der Finanzierung und beim Recht	
Gilles Carbonnier, Achim Wennmann	225
11. Frieden und Sicherheitspolitik: Hybride Bedrohungen, neue Handlungsspielräume	
Andreas Wenger	243
Schlussfolgerungen	
Thomas Bernauer, Katja Gentinetta, Joëlle Kuntz	261
Autorinnen und Autoren	265

4. Die Schweiz in der Europäischen Union: Enklave, Partnerin oder Mitglied?

Wie in der Einleitung bereits erwähnt, ist das Verhältnis Schweiz – EU der Dreh- und Angelpunkt der meisten aussenpolitischen Fragen. Das Verhältnis selbst ist für die Schweiz ebenso zentral wie umstritten, weshalb in diesem Kapitel mehrere Aspekte und Stimmen zum Tragen kommen.

Die Chronologie des Rahmenabkommens zeigt, dass dieser jüngste Versuch einer Stabilisierung der Beziehungen zur EU ein Vorschlag der Schweiz war, der von Bern nach Brüssel und von dort zurück in die Schweiz geschickt wurde, und trotz langer Verhandlungen und etlicher Wiedererwägungen nun ein weiteres Mal gescheitert ist.

Die Analyse von Fabio Wasserfallen erklärt, welche Koalition für bisherige europapolitische Vorlagen nötig war und warum diese nicht mehr zum Tragen kommt. Ein unentschiedener und uneiniger Bundesrat vermochte das von ihm ausgehandelte Abkommen nicht entschieden genug zu vertreten, wodurch die Kritiker ihren Anliegen Raum verschaffen konnten, bis das Abkommen auch vom Bundesrat für ungenügend erklärt werden musste.

Die Diskursanalyse von Heike Scholten zeigt auf, wie in der Öffentlichkeit in den vergangenen 20 Jahren über Europa diskutiert wurde und wie die Bevölkerung über Europa spricht. Entgegen der oberflächlichen Wahrnehmung haben sich die Konzepte und Ideen durchaus verschoben: Nach einer langen Dominanz der ursprünglich klaren Gegenposition der politischen Unabhängigkeit auf der einen und der wirtschaftlichen Öffnung auf der anderen Seite mehren sich Stimmen, die Europa in einen globalen Kontext stellen und damit auch die Schweiz in Europa. Sie denken in Kategorien von «Problemlösung» und «Gemeinschaft» und eröffnen damit durchaus neue Spielräume für den Europadiskurs in der Schweiz.

Warum der bilaterale Weg so schwierig geworden ist, erklärt Matthias Oesch. Die Schweiz hat sich gleichsam selbst in eine Zwitterposition manövriert, zwischen einem integrierten Mitglied des Binnenmarkts auf der einen und einem «normalen» Drittstaat auf der anderen Seite. Damit ist es auch für die EU immer schwieriger, diesen sektoriellen Zugang in ihre Strukturen und Prozesse einzubetten. Letztlich steht die schweizeri-

sche Europapolitik an einem Punkt, an dem die Weichen neu gestellt werden müssen – und auch ein Beitritt kein Tabu sein darf.

Damit stellt sich eine alte Frage neu. Wo ist die Schweiz souveräner: ausserhalb oder innerhalb der EU? Diese Frage, die bereits in der Einleitung zitiert ist, hatte der Bundesrat im Vorfeld der Abstimmung über den EWR ausgeführt. Das Faksimile am Schluss dieses Kapitels enthält den Kern seiner damaligen Argumentation – und verweist vielleicht auf die innerschweizerische Auseinandersetzung, die uns in den kommenden Jahren bevorsteht.

Eine Chronologie des Institutionellen Rahmenabkommens

Joëlle Kuntz

Gestützt auf die Recherchen von Felix E. Müller in: *Kleine Geschichte des Rahmenabkommens: Eine Idee, ihre Erfinder und was Brüssel und der Bundesrat daraus machten*, NZZ Libro 2020.

«Sage mir niemand, zwanzig sei das schönste Alter des Lebens.»

Aden Arabien, Paul Nizan

2002: Eine Schweizer Idee

Das umfassende Abkommen mit der Europäischen Union ist ursprünglich eine Schweizer Idee. Sie geht auf die Überlegungen des früheren Urner Ständerats Franz Muheim im Rahmen der Studiengruppe Schweiz-Europa zurück und wird im März 2002 in einem Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt. Während der Bundesrat an der zehnjährigen Verhandlung in Brüssel geäußerten Beitrittsperspektive festhält, wollen die Vertreter der Kantone die Optionen erweitern. Ihr Bericht schlägt ein «Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union vor.

2004: Immer noch eine Schweizer Idee

Die Idee wird in einem Artikel in der NZZ vom 21. März 2004 vom früheren Staatssekretär Franz Blankart (1936–2021) mit der Bezeichnung «Rahmenvertrag» aufgegriffen. 2004 sind die Verhandlungen mit der EU in vollem Gang, das zweite bilaterale sektorale Abkommen wird unterzeichnet.

2005: Eine von der EU geteilte Idee

Die Bilateralen II werden 2005 zeitgleich mit dem Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum und zum Dublin-Abkommen in einer Volksabstimmung ratifiziert. Im gleichen Zug akzeptiert das Schweizer Volk eine Ausdehnung des Abkommens auf die zehn neuen Beitrittsländer.

Die Bilateralen sind unter Dach und Fach, aber ihre Weiterentwicklung und der Inhalt der künftigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU bleiben noch zu definieren. Im Juni 2005 trifft sich Bundesrätin Micheline Calmy-Rey zweimal mit der EU-Kommissarin für Aussenbeziehungen, Benita Ferrero-Waldner. Gemeinsam erörtern sie die Möglichkeit der Einrichtung einer gemeinsamen Expertengruppe zur Ausarbeitung eines möglichen Rahmenabkommens. Weder der Bundesrat, noch die Europäische Kommission, noch die Mitgliedstaaten sind für eine Wiederaufnahme der gerade erst abgeschlossenen Verhandlungen. Die Kommission scheint jedoch an einem Rahmenabkommen, das der Schweiz substantielle Zugeständnisse, z. B. im Steuerbereich, abfordern würde, interessiert zu sein.

Am 6. Oktober 2005 reicht der Thurgauer Ständerat Philippe Stahelin ein Postulat ein, in dem er vom Bundesrat einen Bericht über ein mögliches Rahmenabkommen verlangt. Der Bundesrat kann dies nicht ablehnen. Im Dezember erfüllt er das Postulat mit der Zustimmung des Ständerats.

2006: Abschied von der Möglichkeit einer Mitgliedschaft

2006 steht die Schweiz am Scheideweg: Der Bundesrat gibt das strategische Ziel des Beitritts auf – sie wird neu bloss als eine von mehreren Optionen betrachtet. Er legt die Idee eines Rahmenabkommens den politischen Kreisen zur Prüfung vor. Bundesrätin Doris Leuthard ist offenbar nicht überzeugt. Sie verhandelt ihrerseits mit der EU über ein Stromabkommen.

2008: Das Rahmenabkommen wird eine europäischen Idee

2008 schlägt der Europäische Rat Alarm: In einer Pressemitteilung äussert er «Besorgnis über die ungleiche Anwendung der abgeschlossenen bilateralen Abkommen, insbesondere der Acht-Tage-Regel» (über die Meldepflicht für entsandte Arbeitskräfte). Die Kommission hat erkannt, dass ein Beitritt der Schweiz zur EU in weite Ferne gerückt ist, und beginnt, die Alternative eines Rahmenabkommens zur Stabilisierung der Beziehungen in Betracht zu ziehen. Bern reagiert nicht.

2010: Zunehmende Europäisierung

2010 verweist der Europäische Rat darauf, dass es keine neuen sektoralen Abkommen geben wird. Die in Vorbereitung befindlichen Abkommen über Elektrizität, landwirtschaftliche Erzeugnisse und Chemikalien (REACH) sollen erst nach der Unterzeichnung eines Rahmenabkommens, das insbesondere auch einen Streitbeilegungsmechanismus umfasst, abgeschlossen werden.

In einem Treffen zwischen Doris Leuthard und dem Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, am 19. Juni 2010 wird die Bildung einer gemeinsamen Expertengruppe beschlossen. In der Schweiz wird das Bundesgericht konsultiert. Professor Daniel Thürer unterbreitet einen Bericht über ein Streitschlichtungsmodell. Die Arbeit der Expertengruppe gerät wegen der Frage der Souveränität ins Stocken.

2012: Ja zum Abkommen, aber zu welchem?

2012 **übernimmt** Didier Burkhalter die Leitung des EDA. Der Bundesrat erklärt sich bereit, auf Wunsch von Brüssel auf ein Institutionelles Abkommen einzutreten. Im März besucht Bundesrätin Eveline Widmer Schlumpf EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso. Am 15. Juni 2012 folgt ein Schreiben: Die Schweiz schlägt vor, den Bundesrat als Aufsichtsbehörde für die Umsetzung des Abkommens zu bestimmen und das Bundesgericht mit der Streitschlichtung zu betrauen.

Im Dezember 2012 lehnt die Europäische Kommission mit Unterstützung des Ministerrats die von der Schweiz auf der Grundlage der in der Expertengruppe formulierten Vorschläge ab. Die Schweiz ihrerseits anerkennt und akzeptiert die Notwendigkeit eines rechtlich homogenen Markts, lehnt aber jeglichen internationalen Konfliktlösungsmechanismus ab.

Frankreich und Deutschland werden aktiv, um einen Abbruch des Dialogs zu verhindern.

2013: Es geht vorwärts

Im März 2013 findet in Freiburg ein entscheidendes Treffen statt: Staatssekretär Yves Rossier empfängt David O'Sullivan, sein Pendant bei der Europäischen Kommission. Die Spitzendiplomaten erarbeiten ein «Non-Paper», das drei Optionen für einen verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus vorschlägt. Bundesrat und EU-Kommission entscheiden sich

gemeinsam für den Europäischen Gerichtshof als zuständige Streit-schlichtungsbehörde. Es folgt ein Aufschrei in der Schweiz, die Rechtspro-fessoren liefern sich einen heftigen Schlagabtausch, die CVP verkündet ihre Präferenz für den EFTA-Gerichtshof, aber auf der höchsten Ebene herrscht Einigkeit zwischen der Schweiz und der EU. Von nun an ist der Weg frei für substanzielle Verhandlungen.

Das Jahr 2013 vergeht mit Konsultationen zum Verhandlungsman-dat. Brüssel schlägt die Übernahme des EWR vor, aber das kommt für die Schweiz nicht infrage. Am 18. Dezember einigen sich Parlament und Kantone auf die Verhandlungsthemen.

2014: Es geht rückwärts

Der bestehende Schwung kommt am 9. Februar 2014 mit der Annahme der SVP-Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», die dem bilate-ralen Freizügigkeitsabkommen zuwiderläuft, zum Erliegen.

Am 16. Februar teilt der Bundesrat der Kommission mit, dass er das Protokoll über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien nicht unterzeichnen könne.

Als Vergeltungsmassnahme setzt die Kommission wie angekündigt die Verhandlungen über die Zusammenarbeit in der Forschung, das Bil-dungsprogramm «Erasmus» und das Stromabkommen aus.

Nach einer anfänglichen Phase der Lähmung gelingt es dem Bun-desrat schliesslich, die EU zur Aufnahme von Gesprächen über das Insti-tutionelle Abkommen zu bewegen. Er ist der Ansicht, die Verhandlungen wären angesichts der Einigung vom März 2013 über die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs und der gefühlt günstigen Stimmungs-lage in Brüssel eine Sache von wenigen Wochen.

In der Tat eröffnet die Kommission – seit Anfang Mai frisch im Amt – am 22. Mai bereits die erste Verhandlungssitzung. Aber der Still-stand war bereits im Oktober erkennbar. Bern versteht die Beweggründe der EU-Kommission nicht wirklich und ist sich auch nicht im Klaren dar-über, was die Schweiz will. In der Zwischenzeit hat der Chefunterhändler, Staatssekretär Yves Rossier, das Vertrauen des Bundesrats verloren.

2015: Alles steht still

Ein Jahr vergeht, bevor am 12. August 2015 Jacques de Watteville als Chefunterhändler übernimmt. Zu diesem Zeitpunkt wird die parla-

mentarische Agenda von der Vorbereitung der Umsetzung der Initiative vom Februar 2014 dominiert. Das Institutionelle Abkommen bleibt bis zur Verabschiedung des Gesetzes am 16. Dezember 2016 in der Schublade.

In der Zwischenzeit wird über den Brexit abgestimmt (Juni 2016). Am 19. September führt Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker Gespräche mit Bundesrat Johann Schneider-Ammann in Zürich. Vor der Presse bemerkt er scherzhaft, wenn von konstruktiven Gesprächen die Rede sei, bedeute dies meist, dass man auf keinen grünen Zweig komme.

2017: Tun wir so, als ob es vorwärtsginge

Am 6. April 2017 vereinbaren Bundespräsidentin Doris Leuthard und EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, das Dossier «abzustauben». Man verspricht, die Gespräche wieder aufzunehmen und zu beschleunigen. Auch die Frage der Erneuerung des Schweizer Beitrags zum Europäischen Kohäsionsfonds muss vorankommen.

In Wirklichkeit bewegt sich nichts. Am 14. Juni gibt Bundesrat Didier Burkhalter seinen Rücktritt für Oktober bekannt. Auf Schweizer Seite sind die Verhandlungen praktisch zum Erliegen gekommen. Die erwartete Erneuerung des Kohäsionsfonds kommt im Schneckentempo voran: Die Botschaft ist noch nicht fertiggestellt.

Bei einem Besuch in Bern am 23. November wartet Kommissionspräsident Juncker mit einem Zugeständnis seitens der EU auf: In den Streitbeilegungsmechanismus, der sich bisher ausschliesslich auf den Europäischen Gerichtshof gestützt hat, soll die Möglichkeit eines Schiedsgerichts eingeführt werden. Der Bundesrat reagiert nicht sofort. Er lehnt den Antrag der EU ab, die Verhandlungen bis zum Ende einer sechsmonatigen Frist – also bis April 2018 – abzuschliessen. In diesem Klima der Unsicherheit kündigt der Bundesrat die Zahlung von 1,3 Milliarden Franken an den Europäischen Kohäsionsfonds an.

Beim Institutionellen Abkommen selbst bewegt sich nichts. Der Bundesrat weicht aus, er hat es nicht eilig. Daran stösst sich die Kommission. Im Dezember 2017 entzieht sie den Schweizer Banken die Börsenäquivalenz, die sie ihnen vorübergehend bis Ende Dezember 2018 gewährt hat, damit diese ungehindert an europäischen Börsen tätig sein konnten. Es folgen empörte Proteste aus der Schweiz.

2018: Wir beeilen uns ja, aber ...

Anfang 2018 beschliesst der Bundesrat, die Verhandlungen wiederaufzunehmen. Er akzeptiert den Vorschlag von Kommissionspräsident Juncker für ein Schiedsgericht zur Beilegung von Streitigkeiten, ernennt mit Botschafter Roberto Balzaretto einen neuen Chefunterhändler und revidiert am 2. März nach zahlreichen Regierungssitzungen das Verhandlungsmandat. Die Gespräche nehmen an Fahrt auf, und Jean-Claude Juncker will sie bis Ende 2018 abschliessen. Ende März lanciert der Bundesrat eine Vernehmlassung zur Botschaft über die Erneuerung des Kohäsionsfonds. Es werden Massnahmen ergriffen, um die durch den Verlust der Börsenäquivalenz entstehenden Nachteile auszugleichen.

Am 13. Juni deutet der neue Vorsteher des Departements für auswärtige Angelegenheiten, Ignazio Cassis, an, er sei bereit, der EU Zugeständnisse bei den Bedingungen für entsandte Arbeitskräfte zu machen, wobei der Lohnschutz laut Bundesrat eine rote Linie sei. Überrascht und schockiert darüber, nicht konsultiert worden zu sein, reagiert der Schweizerische Gewerkschaftsbund bereits am 8. August mit einem Boykott der Gespräche zwischen den Sozialpartnern. Die Schweizer Delegation in Brüssel wartet auf eine Klärung des weiteren Vorgehens, die Arbeiten an der Ausarbeitung des Institutionellen Abkommens laufen aber dennoch weiter. Diverse Probleme werden ohne wesentliche Beteiligung der Schweiz geregelt.

Am 23. November übergibt EU-Kommissar Johannes Hahn am Flughafen Zürich den Vertragstext des Institutionellen Abkommens an Bundesrat Ignazio Cassis.

Der Bundesrat bezieht weder Stellung noch ermächtigt er das EDA, ihn zu paraphieren. Am 7. Dezember leitet er den Text zusammen mit einer einfachen Erläuterung an die Teilnehmenden einer Reihe von Ad-hoc-Konsultationen weiter, die am 15. Januar 2019 aufgenommen und im April abgeschlossen werden sollen.

2019: Klarstellungen sind gewünscht

Als Schlussfolgerung aus diesen Konsultationen erklärt sich der Bundesrat in einem Schreiben an Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker vom 7. Juni bereit, er könne das Abkommen in seinen Grundzügen akzeptieren, wünsche jedoch «Klarstellungen» zu drei wichtigen Anliegen.

In seinem Antwortschreiben fordert der EU-Kommissionspräsident die Schweiz auf, ihre Fragen zu formulieren und diese vor dem 18. Juni – dem Datum, an dem die Union eine Bilanz ihrer Verhandlungen mit der Eidgenossenschaft ziehen müsse – Brüssel zu unterbreiten. Der Bundesrat erachtet diese Frist als zu knapp. Tatsächlich rechnet er mit dem Abgang des Kommissionspräsidenten, der vom Hin und Her der Brexit-Verhandlungen vollkommen vereinnahmt ist.

Karin Keller-Sutter ist als neu gewähltes Mitglied des Bundesrats als Einzige nicht an den 2018 getroffenen Entscheidungen beteiligt. Sie überzeugt das Regierungskollegium, den Entscheid über das Abkommen zu verschieben, um prioritär die neue SVP-Initiative «Für eine massvolle Zuwanderung» abzuwehren. In einer Rede in Zürich im Juni 2019 äussert sie Zweifel am Abkommen. Sie sucht nach Möglichkeiten für ein Bündnis mit den Gewerkschaften, indem sie sich für Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose einsetzt. Das Parlament knüpft seine Milliarden-Zahlung an den Europäischen Kohäsionsfonds an die Bedingung, dass die EU die Schweiz nicht diskriminiert (wie im Fall der Börsenäquivalenz).

Die am 2. Juli ernannte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen übernimmt im Umgang mit dem Schweizer Dossier die Regeln und Positionen ihres Vorgängers. Die Hoffnungen auf eine Änderung des Tons in Brüssel stellen sich als vergeblich heraus.

2020: Covid-19 mischt auf

Am 30. Januar 2020 trifft EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in Davos mit Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga zusammen. Sie einigen sich darauf, vor der Wiederaufnahme der Gespräche über das Institutionelle Abkommen die wahrscheinliche Ablehnung der SVP-Initiative «Für eine massvolle Zuwanderung» im Mai abzuwarten. Die EU kündigt der Schweiz jedoch an, dass die Kommission eine Richtlinie umsetzen werde, die sie ermächtigt, Schweizer Medizintechnikprodukten (MedTech) die normative Äquivalenz zu verweigern, wenn ein Ergebnis ausbleibe. Diese Massnahme würde am 26. Mai in Kraft treten, also fünf Tage nach der Abstimmung über die SVP-Initiative.

Covid-19 führt zu einer Verschiebung aller Fristen. Die eidgenössische Abstimmung wird auf den 27. September verschoben, das Inkrafttreten der Äquivalenzrichtlinie auf den 26. Mai 2021.

Im August 2020 lehnen SAV, SGB und Travail.Suisse in einem gemeinsamen Schreiben an den Bundesrat die Aspekte des Abkommens ab, die mit Lohnschutz und Freizügigkeit zu tun haben und auf entsandte Arbeitskräfte angewendet werden.

Im November und Dezember 2020 erreichen die Spannungen in der Schweiz ihren Höhepunkt. Der Bundesrat übernimmt das Dossier, entlässt Staatssekretär Roberto Balzaretto und ersetzt ihn durch die Diplomatin Livia Leu, der er vertrauliche Anweisungen erteilt. Vertraulich, aber transparent: Die Anweisung lautet, die drei Punkte neu zu verhandeln, zu denen man ursprünglich nur «Klarstellungen» verlangt hatte.

Unterdessen beendet die Europäische Union ihren Verhandlungsmarathon mit London. Die Bedingungen des Freihandelsabkommens vom 24. Dezember 2020 zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich sorgen in der Schweiz für Kontroversen. Gegner des Abkommens werfen Bern vor, nicht wie Boris Johnson zu verhandeln. Der Bundesrat verteidigt sich und verweist auf die grundlegenden Unterschiede zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich.

2021: «Man bleibt in Kontakt»

Die EU-Kommission empfängt Staatssekretärin Livia Leu am 21. Januar. Am Ende der zweistündigen Gespräche bekräftigt sie in einer Medienmitteilung, dass sie von der Schweiz die Einleitung des Prozesses zur Ratifizierung des ausgehandelten Institutionellen Abkommens erwarte. In der Schweiz wird die Kampagne gegen das Abkommen mit der Bildung von zwei Gruppen aus Wirtschaftskreisen – «Kompass/Europa» und «autonomiesuisse» – zusätzlich belebt.

Die Gewerkschaften halten an ihrer Opposition zum Rahmenabkommen fest, da es ihrer Ansicht nach in den bilateralen Verträgen enthaltene flankierende Massnahmen und damit den Lohnschutz schwächt.

Es folgen sechs weitere intensive, substanzielle und konkrete Verhandlungsrunden, ohne dass Resultate kommuniziert werden.

Im März drängen die Dachorganisationen der Schweizer Wirtschaft den Bundesrat, die strittigen Punkte zu regeln und eine Lösung zu finden. Auch der Nationalrat lehnt eine Motion der SVP-Fraktion «Rückweisung des Rahmenabkommens an die EU» mit 134:52 Stimmen ohne Enthaltung ab.

Am 23. April reist Bundespräsident Guy Parmelin zu einem Treffen mit Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen nach Brüssel. Sie empfängt ihn mit Optimismus und geht von einer raschen Einigung aus. Doch nach einem rund 90-minütigen Gespräch erklärt der Bundespräsident gegenüber den Medien: «Wir haben gemeinsam mit der Präsidentin der Europäischen Kommission festgestellt, dass wir in unseren Positionen weiterhin erhebliche Differenzen haben.» Ein weiteres Treffen wird nicht vereinbart; man einigt sich jedoch darauf, dass die Verhandlungsführerinnen in Kontakt bleiben.

Am 26. Mai, nach Konsultationen der Aussenpolitischen Kommissionen und der Kantone, – die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats hatte dem Bundesrat sogar konkrete Lösungsansätze übermittelt –, kommuniziert der Bundespräsident den Abbruch der Verhandlungen seitens der Schweiz. Der Kommission wird ein Brief überbracht; Bern bekräftigt seine Absicht, «eine zuverlässige und engagierte Partnerin» der EU zu bleiben und den bilateralen Weg fortsetzen zu wollen.

Der Rahmenvertrag ist tot. Die Hoffnungen der Schweiz sind intakt.

Weshalb war das Rahmenabkommen hochumstritten, wenn es doch von der Schweiz selbst initiiert wurde?

Fabio Wasserfallen

Nachdem ein EWR-Beitritt der Schweiz in der Abstimmung von 1992 gescheitert war, etablierte sich der bilaterale Weg als «Königsweg». Dieser Weg zur Ausgestaltung der Beziehung zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) wurde denn auch in mehr als zehn nationalen Abstimmungen von den Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterstützt. Umfragen zeigen auch, dass ein EU- oder EWR-Beitritt, die wichtigsten Alternativen zum bilateralen Weg, nur von einer Minderheit priorisiert werden (Europa Barometer, 2020). Vor diesem Hintergrund scheint das Ziel der Schweiz klar zu sein: Die bilateralen Beziehungen sollen als massgeschneidertes Modell gesichert und ausgebaut werden. Ob dies nach dem Scheitern des Rahmenabkommens möglich sein wird, ist nun die grosse Frage. Aber zuerst bedarf es einer Rückblende, bevor wir einen Ausblick wagen.

Im Jahr 1999 unterzeichnete die Schweiz mit der EU Marktzugangsabkommen in den Bereichen Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft und technische Handelshemmnisse. Diese Verträge haben die Schweizer Wirtschaft in Teile des EU Binnenmarkts integriert. Im Jahr 2004 wurden die bilateralen Verträge mit den Abkommen von Schengen und Dublin auf die Bereiche innere Sicherheit und Asyl erweitert. Als nächsten Schritt schlug die Schweiz ein Rahmenabkommen mit der EU vor, mit dem Ziel, den bilateralen Weg zu konsolidieren und zukunftsfähig zu machen. Für die Schweiz stehen u. a. eine Erweiterung des Marktzugangs durch zusätzliche Abkommen im Elektrizitäts- oder Gesundheitsbereich im Vordergrund, aber auch die Frage der Beibehaltung des Marktzugangs bei Weiterentwicklungen des EU Binnenmarkts. Die EU hat diese Anliegen der Schweiz aufgenommen und die Schaffung eines breiter angelegten institutionellen Rahmens zur Voraussetzung für die Weiterführung der bilateralen Beziehungen in bisheriger Form gemacht (Müller, 2020). Dass die Schweiz von sich aus ursprünglich ein institutionelles Abkommen mit der EU angeregt hat, mag angesichts der innenpolitischen Probleme mit dem Rahmenabkom-

men im Nachhinein paradox anmuten, ist aber im Prinzip durchaus konsequent, weil sich die Schweiz ja zum Ziel setzt, die bilateralen Beziehungen zu sichern und auszubauen.

Nach langjährigen Verhandlungen unterzeichnete der Bundesrat Ende 2018 das vermeintlich fertig ausgehandelte institutionelle Rahmenabkommen (InstA) jedoch nicht. Stattdessen leitete die Schweizer Regierung einen Prozess zur Ermittlung der innenpolitischen Unterstützung für das Abkommen ein, was in dieser Form unüblich ist. Konsultationen mit innenpolitischen Akteuren finden üblicherweise vor und während internationalen Verhandlungen statt – nicht danach. Basierend auf den Stellungnahmen der konsultierten Akteure, gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass in der Schweiz «keine ausreichende Unterstützung für das InstA besteht» (2019, S. 16). Der Widerstand gegen das Rahmenabkommen nahm nach diesen Konsultationen sogar noch weiter zu. Warum war die Kritik am InstA so stark, wenn doch ein Rahmenabkommen von der Schweiz selbst gefordert wurde und ein solches Abkommen den bilateralen Weg sichern, erweitern und damit zukunftsfähig machen sollte?

Zur Beantwortung dieser Frage ist es wichtig, eine Grundprämisse der Schweizer EU-Politik im Auge zu behalten: Ohne die Unterstützung aller grossen Parteien (ausser der SVP), der Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Kantone ist es sehr schwierig, eine Volksmehrheit für EU-Vorlagen zu erzielen. Bereits die Opposition durch einen dieser Akteure gefährdet den Abstimmungserfolg, wie die mehr als zehn EU-bezogenen Volksabstimmungen seit dem EWR-Nein 1992 zeigen (Goetschel und Wasserfallen, 2021). Eine breite innenpolitische Unterstützung ist im Fall eines obligatorischen Referendums sogar noch wichtiger, weil ein obligatorisches Referendum neben dem Volksmehr auch eine Mehrheit der Kantone erfordert. Da die Stimmberechtigten in den kleinen Landkantonen Öffnungsschritten gegenüber skeptischer sind, reicht bereits eine Sperrminorität von 45 Prozent Nein-Stimmen, um EU-Vorlagen am Ständemehr scheitern zu lassen (Vatter, 2018). Basierend auf diesen Grundprämissen der Schweizer EU-Politik, stellt sich also die folgende Frage zum innenpolitischen Scheitern des Rahmenabkommens: Weshalb gelang es nicht, die Koalition, die von der SP und der politischen Mitte zur FDP reicht und auch Wirtschaftsverbände, Kantone und Gewerkschaften umfasst, für das InstA offenbar zu aktivieren? Die folgenden vier Argumente sollen zur Klärung dieser Frage beitragen.

Der Bundesrat verfolgte keine einheitliche, integrierende InstA-Strategie

Der Regierung ist es nicht gelungen, alle wesentlichen Akteure in vertrauensbildender Weise in den InstA-Verhandlungsprozess zu integrieren, sodass diese das Verhandlungsergebnis am Ende unterstützt hätten. Bei den Verhandlungen der bilateralen Verträge von 1999 ist genau dies gelungen (Kellenberger, 2014, S. 55). Für die innenpolitische Absicherung hätte der Bundesrat die relevanten Akteure vor und während der Verhandlungen einbeziehen müssen. Konsultationen erst nach Verhandlungsabschluss durchzuführen, wie es der Bundesrat beim InstA gemacht hat, hat sich als kontraproduktiv erwiesen. Das Ex-post-Konsultationsverfahren hat lediglich dazu geführt, einzelne Verhandlungspunkte, bei denen die Schweiz Konzessionen machen musste, um dafür bei anderen Verhandlungspunkten gewünschte Ergebnisse zu erzielen, in der öffentlichen Debatte herausgelöst in den Vordergrund zu rücken. Dies hat schliesslich die breite Koalition, die sich eigentlich für die bilateralen Beziehungen einsetzt, gespalten und zugleich Irritationen bei der Verhandlungspartnerin, der EU, ausgelöst.

Die Kohäsionskraft der wirtschaftlichen (Export-)Interessen schwindet

Die Interessen derjenigen Akteure, die sich in der Schweiz für die Bilateralen aussprechen, sind teilweise gegenläufig. Die Kohäsionskraft, die diese Koalition zusammenhielt, war das Streben nach wirtschaftlichen Vorteilen durch die Teilnahme am EU-Binnenmarkt. Insbesondere der exportierende Teil der Schweizer Wirtschaft profitiert stark vom EU-Marktzugang. Die Wirtschaftsverbände konnten diesen wirtschaftlichen Nutzen jedoch in den Diskussionen zum InstA nicht als dominantes Interesse etablieren. Zudem gab es keine sozialpartnerschaftlichen Absprachen. Bei den bilateralen Verträgen von 1999 wurden den Gewerkschaften mit den flankierenden Massnahmen Zugeständnisse gemacht. Die Schweiz hat Schutzklauseln für Arbeitnehmende ausgehandelt, damit das Abkommen innenpolitisch mehrheitsfähig wurde und die wirtschaftlichen Vorteile des Zugangs zum EU-Binnenmarkt realisiert werden konnten. Auffallend abwesend waren und sind in den InstA-Diskussionen Vorschläge in diese Richtung. Auch innenpolitische Vorschläge. Beispielsweise hätten Lohnschutzforderungen der Gewerkschaften mit Mindestlöhnen erfüllt werden können. Die Erfolgsformel der bilateralen Marktzugangsabkommen, dass wirtschaftliche Vorteile für den Exportsektor mit Zugeständnissen an die Gewerkschaften politisch abgesichert

werden, konnte beim InstA nicht reaktiviert werden – was überraschend ist, nachdem die Gewerkschaften und die FDP-Bundesrätin Karin Keller-Sutter die SVP-Begrenzungsinitiative noch in grosser Harmonie gemeinsam bekämpften (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 2020). Ganz allgemein ist festzustellen, dass die Kohäsionswirkung des wirtschaftlichen Exportnutzens als dominantes Schweizer Interesse abgenommen hat. Dieser Bedeutungsverlust ist auch im Volk sichtbar. Beispielsweise in der Abstimmung am 7. März 2021, als sich nur 52 Prozent für das Freihandelsabkommen mit Indonesien aussprachen.

Das Verständnis, wie sich die EU verändert hat, fehlt in der Schweiz

In der Schweiz fehlt das Verständnis dafür, wie sich die EU in den letzten 20 Jahren verändert hat – und wie sich diese Veränderungen auf die bilateralen Beziehungen auswirken. Jakob Kellenberger, der als Staatssekretär erfolgreich die bilateralen Verträge von 1999 verhandelte, fasst diese Problematik treffend zusammen (2014, S. 54): Die «Entwicklung der EU [...] scheint in einem helvetozentrischen Weltbild nur beiläufig zu interessieren.» Ein wesentlicher Punkt in diesem Zusammenhang ist die Osterweiterung. Die neuen Mitgliedländer aus Zentral- und Osteuropa mussten die EU-Gesetzgebung vollständig übernehmen. Entsprechend unverständlich ist für sie das Schweizer Modell mit selektivem Zugang zum Binnenmarkt. In der erweiterten EU mit 27 Mitgliedern wurde auch die Stellung der Europäischen Kommission stärker, gerade in der Pflege der EU-Aussenbeziehungen. Für die Schweiz bedeutet das: Der direkte Draht nach Berlin, Rom, Paris oder Wien hat in der EU-27 an Bedeutung verloren. Zudem ist die EU in einer Konsolidierungsphase wegen der verschiedenen Krisen der letzten Jahre (Euro, Migration, Brexit und Covid-19). Die in der Schweiz verbreitete Einschätzung, die EU sei durch diese Krisen geschwächt worden, greift jedoch zu kurz. Für die Beziehung zur Schweiz ist entscheidend, dass sich die EU-27, als Reaktion auf diese Krisen, wieder stärker auf den Binnenmarkt fokussiert. Die EU verteidigt die Vorteile des Binnenmarkts sowie die Prinzipien der Rechtssicherheit und der gleichen Bedingungen für alle, die an diesem Binnenmarkt partizipieren möchten (Europäische Kommission, 2017). Entsprechend fordert Brüssel von der Schweiz die Übernahme der sich weiterentwickelnden EU-Marktregeln als Bedingung für den hindernisfreien Zugang zum Binnenmarkt. Wer teilnimmt, soll auch die geltenden Regeln übernehmen. In diesem Punkt geht es der EU um ein Grundprin-

zip, das politisch in der EU-27 tief verankert ist. Die EU hat der Schweiz deshalb auch klar gemacht, dass es ohne institutionellen Rahmen weder eine Weiterführung noch einen Ausbau der bilateralen Beziehungen geben wird. Diese Logik ist aus der Perspektive der EU kohärent und langfristig angelegt. Daran wird sich auch nach dem Scheitern des Rahmenabkommens wenig ändern.

Das InstA wurde kaum mit (realen) Alternativen verglichen

Teile der Gegnerschaft des InstA bewerben gerne ein Freihandelsabkommen als zukunftssträchtige Lösung, gerade auch in Anlehnung an den Brexit. Freihandelsverträge erlauben jedoch keinen freien Zugang zum EU-Binnenmarkt. Waren, die im Rahmen solcher Verträge exportiert oder importiert werden, werden geprüft, kontrolliert, registriert und müssen diverse regulatorische Bedingungen erfüllen, was vom momentan hindernisfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt zu unterscheiden ist. Natürlich ist es im Prinzip denkbar, die bilateralen Verträge durch Freihandelsverträge zu ersetzen. Dieses Modell wäre jedoch ein grosser Rückschritt im Vergleich zum sektoriellen Marktzugang, den die bilateralen Verträge ermöglichen. Auf der anderen Seite des politischen Spektrums werden der EWR- oder der EU-Beitritt als Alternativen zum Rahmenabkommen ins Spiel gebracht. Umfragen zeigen aber, dass ein EU-Beitritt bei einer Abstimmung chancenlos wäre (Europa Barometer, 2020). Interessanterweise wurde das InstA in der öffentlichen Debatte auch stark mit dem Argument kritisiert, das Abkommen schränke die politische Eigenständigkeit der Schweiz ein (Schneider-Ammann, 2020). Diese Einschränkung wäre jedoch bei einem EWR- oder EU-Beitritt noch wesentlich ausgeprägter. Bei diesen beiden Alternativen zum InstA müsste die Schweiz umfangreicher und systematischer EU-Gesetzgebung übernehmen, wobei im Fall des EU-Beitritts allerdings die Mitwirkung bei der EU-Gesetzgebung den Souveränitätsverlust abfedern würde. Mit der «Souveränitätskritik» wurde dem Rahmenabkommen somit als Schwachpunkt angelastet, was eigentlich ein Vorteil dieses Modells gewesen wäre im Vergleich mit dem EWR- oder EU-Mitgliedschaftsmodell (solange die Beziehung zur EU nicht auf einen Freihandelsvertrag reduziert werden soll). Ganz grundsätzlich wurde das InstA bis anhin zu wenig im Kontext der real existierenden Alternativen und deren Vor- und Nachteilen diskutiert.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Diskussionen in der Schweiz zum InstA haben den Bundesrat dazu bewogen, die Verhandlungen zum Rahmenabkommen am 26. Mai 2021 zu beenden. Nach dieser Regierungsentscheid bleibt die Frage nach der zukünftigen Beziehung zwischen der Schweiz und der EU offen. Unilateral kann der Bundesrat die bilateralen Beziehungen auf die Dauer nicht im Interesse der Schweiz weiterführen. Es bleibt also die Hoffnung, die EU werde im Sinn des gegenseitigen wirtschaftlichen Nutzens ihre Grundprinzipien aufweichen – und die Schweiz werde sich bei Bedarf auf die Hilfe ihrer Nachbarländer verlassen können. Diese Annahmen, die EU werde nicht an ihren Grundsätzen festhalten und die Schweiz könne Brüssel mit direkten Kontakten nach Berlin oder Paris ausspielen, basieren jedoch auf einem veralteten Verständnis der EU. Die heutige EU-27 ist nicht mehr vergleichbar mit der EU-15 vor mehr als 20 Jahren, als die ersten bilateralen Verträge abgeschlossen wurden.

Während der Verhandlungen zum Rahmenabkommen blieb in der Schweiz die Perspektive der schleichenden Erosion der bilateralen Beziehungen abstrakt. Daran haben auch die Beendigung der Börsenäquivalenz, das Nichtzustandekommen des Stromabkommens und die Probleme beim Marktzugang für die Medizintechnik wenig geändert. Aus Sicht der EU-27 ging es in diesen Fragen nicht nur um Verhandlungstaktik, sondern auch um Grundprinzipien und Kohärenz.

Nachdem die Verhandlungen zum Rahmenabkommen beendet sind, werden sich die bilateralen Beziehungen weiter verschlechtern. Unklar bleiben die genaue Ausprägung und das Tempo dieser Erosion. Aller Voraussicht nach werden Massnahmen und Gegenmassnahmen von der EU und der Schweiz von gegenseitigen Schuldzuweisungen begleitet werden, was das gegenseitige Unverständnis noch zusätzlich vergrössern könnte. Diese Dynamik kann sich in zwei Richtungen entwickeln, die sich sehr grundsätzlich unterscheiden: Die Verschlechterung der bilateralen Beziehungen kann entweder als Basis für neue Verhandlungen dienen oder die gegenseitige Entfremdung und die Resentiments zwischen der Schweiz und der EU weiter verstärken, was eine politische Annäherung noch schwieriger machen würde. Die Zukunft ist noch ungewisser als zuvor.

Die schweizerische Europapolitik auf dem Prüfstand

Matthias Oesch

Der bilaterale Weg gilt als Erfolgsgeschichte. Die Doppelstrategie der völkerrechtlichen Anbindung qua sektorieller Abkommen und der selbst gewählten Anpassung im Zuge des autonomen Nachvollzugs wird politisch von Volk und Ständen getragen und liefert inhaltlich grossenteils die gewünschten Resultate. Sie hat dazu beigetragen, die Nachteile, die im Nachgang zur Ablehnung des Beitritts zum EWR befürchtet wurden, zu minimieren. Schweizerische Unternehmen verfügen über den gewünschten Zugang zum europäischen Markt. Die Schweiz profitiert von weiteren Abkommen, die die Integration in den europäischen Rechtsraum – etwa in den Bereichen Justiz und Inneres, Visa und Asyl – und die Teilnahme an Agenturen und Programmen der EU – etwa in den Bereichen Luftfahrt und Forschung – ermöglichen. Gemäss Bundesrat bilden die bilateralen Abkommen «einen massgeschneiderten rechtlichen Rahmen, welcher den engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sowie der geografischen Lage der Schweiz im Zentrum Europas gerecht wird» und den Interessen der Schweiz am besten dient (Bundesrat, 2015, S. 75). Über den unmittelbaren volkswirtschaftlichen Nutzen hinaus widerspiegelt das dichte Vertragsnetz eine Geisteshaltung, wonach sich die Schweiz als Teil Europas versteht und bereit ist, einen Beitrag zur gemeinsamen Problemlösung und zum Wohlergehen auf dem Kontinent zu leisten.

Die Anzeichen mehren sich allerdings, dass sich die Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Weiterführung des bilateralen Wegs verschlechtert haben. Die folgenden vier Aspekte stehen dabei im Vordergrund: Erstens hat sich die Schweiz mit dem Entscheid des Bundesrats von 2006, den EU-Beitritt nicht mehr als Ziel der schweizerischen Europapolitik zu verstehen, sondern nurmehr als eine Option, selbst in die Kategorie «normaler» Drittstaaten eingeordnet. Damit mutierte der pragmatische Bilateralismus stillschweigend von einer Übergangslösung zu einem Dauerprovisorium, und die Bereitschaft der EU, Hand zu bieten für massgeschneiderte Sonderlösungen, verringerte sich weiter. Zweitens hat das Verständnis für den europapolitischen Sonderweg der

Schweiz auch mit der Osterweiterung 2004/2007/2013 und der damit einhergehenden Verdoppelung der Anzahl der Mitgliedstaaten der EU abgenommen. Die Schweiz muss sich neu auch mit den mittel- und ost-europäischen Staaten arrangieren, mit denen traditionell weniger enge Bande bestehen und die bei ihren eigenen Verhandlungen über den EU-Beitritt nur ganz beschränkt von Ausnahmen und Sonderlösungen profitieren konnten. Drittens verlangt die EU seit 2008 von der Schweiz die Schaffung eines institutionellen Rahmens, der für alle bestehenden und zukünftigen Marktzugangsabkommen gilt, die auf EU-Recht beruhen. Sie betrachtet den Status quo nicht mehr als valable Option. Ein institutionelles Abkommen gehört gleichsam zum Preis, den die Schweiz dafür bezahlen müsste, sektoriell weiterhin in mitgliedstaatsähnlicher Weise in den Binnenmarkt eingebunden zu sein, ohne die Regeln des Klubs vollumfänglich akzeptieren zu müssen. Viertens haben die Scheidungsverhandlungen der EU mit dem Vereinigten Königreich gezeigt, dass die EU gegenüber Drittstaaten weiterhin konsequent auftritt und ihnen nur eine mitgliedstaatsähnliche Beteiligung am Binnenmarkt gewährt, wenn sie den Grundsatz der Unteilbarkeit der Grundfreiheiten und das institutionelle Credo des *form follows function* respektieren; es gibt «kein Rosinenpicken» (Europäischer Rat, 2017, Rz. 1).

Damit steht die Schweiz europapolitisch am Scheideweg. Kurzfristig wäre es darum gegangen, mit einem neuen institutionellen Rahmen die Voraussetzungen für die Fortführung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs zu schaffen. Die Schweiz hat sich anders entschieden. Sie brach im Mai 2021 die Verhandlungen über das Rahmenabkommen ab. Damit verzichtet sie darauf, den bilateralen *Acquis* auf eine solide institutionelle Grundlage zu stellen, zu seiner Verrechtlichung beizutragen und den Boden für weitere pragmatische Integrationschritte zu legen. Die EU hat seit Längerem klargemacht, dass sie ohne Rahmenabkommen nicht bereit ist, die geltenden Abkommen aufzudatieren (z. B. Medizinaltechnik), Hand zu bieten für Kooperationen in weiteren Bereichen (z. B. Börsenäquivalenz, Horizon Europe, Kultur, Gesundheit) und neue Abkommen über die Beteiligung am Binnenmarkt abzuschliessen (z. B. Stromabkommen). Nun droht der bilaterale Weg zu erodieren; das ist keine verlockende Perspektive – weder für die Schweiz noch für die EU.

Längerfristig wird die Schweiz nicht darum herumkommen, ihr Verhältnis zur EU grundsätzlich zu überdenken. Der bilaterale Ansatz – seit der Ablehnung des EWR im Jahr 1992 als Übergangslösung konzi-

piert – bleibt störungsanfällig. Negativ fällt ins Gewicht, dass das bilaterale Vertragswerk unübersichtlich und wenig systematisch aufgebaut ist. Konkrete Bedürfnisse und situative Opportunitäten bestimmen den Sachbereich und Zeitpunkt der staatsvertraglichen Annäherung. Das Vorgehen folgt einem punktuell-pragmatischen induktiven Ansatz. Auch inhaltlich offenbart der bilaterale *Acquis* ein janusköpfiges Naturell: Partiiell ist die Schweiz mitgliedstaatsähnlich in den unionalen Binnenmarkt integriert; das einschlägige EU-Recht wird auf das Verhältnis zur Schweiz ausgedehnt. Partiiell verbleibt die Schweiz in der bunt zusammengewürfelten Kategorie von «normalen» Drittstaaten; die gegenseitigen Rechte und Pflichten bestimmen sich nach klassisch völkerrechtlichen Mustern. Auch langjährige Beobachterinnen und Beobachter haben mitunter Mühe, sich in diesem rechtlichen Dickicht zurechtzufinden und den Status der Schweiz als «zugewandten Ort» der EU (Freiburghaus, 2015, S. 391) einzuordnen.

Aus demokratietheoretischer Warte fällt die fortlaufende Übernahme von EU-Recht negativ ins Licht. Die Schweiz hat die Rechtsetzung in durchaus relevanten Bereichen faktisch an die EU delegiert. Dabei zeigt sich immer deutlicher, dass zwischen der fortlaufenden Rechtsübernahme und der (direkten) Demokratie ein Spannungsverhältnis besteht; die Substanz der demokratischen Rechte wird punktuell ausgehöhlt, weil sich die Rahmenbedingungen für ihre Ausübung verändert haben. Bei Weiterentwicklungen des Schengen/Dublin-Besitzstands stehen Bundesrat, Parlament und Volk unter Druck, Verordnungen und Richtlinien der EU «durchzuwinken», weil die Opportunitätskosten einer Ablehnung schlicht zu hoch erscheinen. Für den autonomen Nachvollzug schätzen Studien, dass zwischen 40 und 60 Prozent der Bundesgesetzgebung direkt oder indirekt vom EU-Recht beeinflusst werden (Oesch, 2020, Rz. 347). Des Weiteren erweisen sich die Beteiligung der Schweiz an Agenturen – wie etwa die Beteiligung an Frontex und die damit einhergehende Teilnahme von Schweizer Spezialistinnen und Spezialisten an Frontex-Operationen an den EU-Aussengrenzen – und der Einbezug neuer Sachbereiche in den bilateralen *Acquis* – wie potenziell die Teilnahme der Schweiz am europäischen Strommarkt, worüber seit 2007 verhandelt wird – zunehmend als schwierig; der paneuropäische Verwaltungsverbund unter dem Dach der EU, der durch die netzwerkartige Verflechtung von Verwaltungsstellen der EU und der EU-Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist, ist nur beschränkt in der Lage, Drittstaaten zu integ-

rieren. Die Politik, sektoriell am multilateralen Integrationsprojekt der EU teilzunehmen, ohne sich institutionell den gemeinsamen Regeln zu unterwerfen, stösst damit schon rein systembedingt an Grenzen.

Dessen ungeachtet entwickelt sich die EU selbst weiter. Die in der Strategie «*NextGenerationEU*» skizzierten Massnahmen der EU zur Bekämpfung der durch Covid-19 ausgelösten Krise, inkl. der Einführung eines Aufbaubonds, dürften zu einer weiteren Vergemeinschaftung im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion und der Finanzierung der Unionsaufgaben führen. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich beim Umwelt- und Klimaschutz ab; hier werden die mit dem sogenannten *Green Deal* avisierten Massnahmen für eine neue Wachstumsstrategie für eine nachhaltige Wirtschaft mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 einen Integrationsschub bewirken. Diverse Massnahmen, die in der Folge der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise erlassen wurden, weisen ein Diskriminierungspotenzial für Unternehmen in Drittstaaten aus; dies dürfte etwa auf die Errichtung der Bankenunion und weitere regulatorische Verschärfungen im Finanzdienstleistungsbereich zutreffen. Beim Abschluss von Freihandelsabkommen hat die EU die Schweiz bereits mehrfach überholt; die Vorteile der handelspolitischen Autonomie der Schweiz werden zunehmend kleiner, womit sich auch hier unter Umständen eine Neu Beurteilung der Optionen der Schweiz aufdrängen mag (Cottier, 2019). Schliesslich ist Europa gefordert, die eigenen Werte und Interessen auf dem globalen Parkett mit vereinten Kräften zu fördern und sich als wirtschaftlich und politisch einflussreicher Akteur insbesondere gegenüber China und den Vereinigten Staaten klug zu positionieren. Die Verbesserung der Kohärenz der europäischen Aussenpolitik rückt mit dem Ende der Pax Americana und den aktuellen geopolitischen Verschiebungen weiter in den Vordergrund. Es kann nicht im Interesse eines geeinten Europas sein, global an Einfluss zu verlieren – insbesondere dann nicht, wenn sich Brandherde an den europäischen Rändern entzünden, wie dies in den letzten Jahren in Nordafrika, in der Ukraine und im Nahen Osten wiederholt der Fall war. Dabei zwingen auch die fortschreitende Digitalisierung und damit einhergehende fundamentale Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft die europäischen Staaten, gemeinsam trag- und konkurrenzfähige Strategien zu entwickeln, um die eigenen Werte und Interessen zu wahren und sich gegenüber «Systemrivalen» (Europäische Kommission, 2019, S. 1, betr. China) zu behaupten. Das sind Baustellen, bei denen auch die Schweiz – geografisch im

Herzen Europas gelegen – stark herausgefordert ist; sie muss sich überlegen, ob sie im Verbund mit den anderen europäischen Staaten nicht besser aufgestellt wäre.

Diese Entwicklungen gebieten, Alternativen zum bilateralen Weg in seiner jetzigen Form zu prüfen. Der Rückbau des bilateralen *Acquis* zu einem – allenfalls modernisierten – Freihandelsabkommen würde zwar erlauben, institutionell weiterhin nach klassisch völkerrechtlichen Mustern zu verfahren. Ein solches Abkommen würde aber den Bedürfnissen der schweizerischen Wirtschaft in Bezug auf den Marktzugang kaum angemessen Rechnung tragen; erste Auswirkungen des Brexit auf die Wirtschaft im Vereinigten Königreich, das sich notabene bereits mit Blick auf seine geografische Lage in einer anderen Situation als die Schweiz befindet, lassen erahnen, dass ein solcher Schritt gut überlegt sein müsste. Auch wäre auf diese Weise eine enge Zusammenarbeit in weiteren Bereichen – wie Personenfreizügigkeit und Schengen/Dublin – nicht mehr möglich (Bundesrat, 2015, S. 75). Vereinzelt wird vorgeschlagen, einen nochmaligen Anlauf für einen EWR-Beitritt zu wagen. Die EWR-Option scheint für die Schweiz – ungeachtet des Charmes der umfassenden Binnenmarktteilhabe – allerdings kaum erstrebenswert. So ist der EWR weiterhin durch institutionelle Besonderheiten charakterisiert, die bereits 1992 umstritten waren und zur Ablehnung des Beitritts beitrugen; dazu gehören die fehlenden Mitentscheidungsrechte beim Erlass neuer EU-Rechtsakte, die «quasi automatisch» (Bundesrat, 2010, S. 7314) übernommen werden müssen, und der supranationale Charakter; ein Wesensmerkmal der europäischen Integration, gegen das sich die Schweiz seit je gewehrt hat. Weiter dürfte ein Beitritt der Schweiz das Einstimmigkeitsprinzip aufseiten der EWR-EFTA-Staaten arg strapazieren. Es bestünde das Risiko, dass die fein austarierte Balance zwischen den EWR-EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen wie auch die eingespielte Zusammenarbeit zwischen der EU und den EWR-EFTA-Staaten unnötig aufs Spiel gesetzt würden. Schliesslich stösst nicht nur der bilaterale *Acquis* Schweiz – EU, sondern auch der EWR systembedingt an Grenzen; Stirnrunzeln bereiten etwa die zeitweise unklare Binnenmarkt- und damit EWR-Relevanz von EU-Rechtsakten und die Verzögerung ihrer Übernahme in das EWR-Abkommen (*backlogs*), das komplizierte Verhältnis der EWR-EFTA-Staaten zu den unionalen Agenturen und die unklare Rechtslage in Bezug auf den Grundrechtsschutz im EWR-EFTA-Pfeiler. Beide Optionen – Rückbau zu einem klassischen

Freihandelsverhältnis und EWR-Mitgliedschaft – bieten zudem keine Handhabe, als Teil der «europäischen Familie» die Interessenwahrung Europas gegen aussen aktiv mitzugestalten.

Damit rückt die Gretchenfrage ins Zentrum, ob sich eine weitergehende Integration aufdrängt – gleichsam als Flucht nach vorne, weg von der Praxis, als Passivmitglied die Rechtsentwicklungen in der EU im Akkord einfach nur nachzuvollziehen, hin zur konstruktiven Mitwirkung und Übernahme von Verantwortung. Letztlich ist das Schicksal der Schweiz wirtschaftlich, politisch, gesellschaftlich, kulturell und wissenschaftlich unweigerlich mit demjenigen ihrer Nachbarn und weiterer Staaten in Europa verbunden. Die aktive Mitgestaltung der Zukunft im Verbund mit gleich gesinnten Staaten liegt im ureigenen Interesse der Schweiz. Politische Klugheit und Weitsicht gebieten, die Option des EU-Beitritts ins Auge zu fassen.

Vox populi: Der Europadiskurs in der Schweizer Bevölkerung

Heike Scholten im Gespräch mit Katja Gentinetta

Heike Scholten, Soziologin und Kommunikationswissenschaftlerin, hat als langjährige Kampagnenleiterin beim Wirtschaftsdachverband economie-suisse fünf europapolitische Kampagnen geführt. Seit 2010 ist sie selbstständige Politik- und Kommunikationsberaterin. Ihr Unternehmen Sensor Advice ist spezialisiert auf qualitative Diskursanalysen, unter anderem basierend auf schweizweiten Bürgerdialogen. Während die quantitative Meinungsforschung misst, ob die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für oder gegen ein Abkommen mit Europa sind, untersucht die qualitative Diskursanalyse, wie diese Meinungen zustande kommen, auf welchen Konzepten und Ideen sie beruhen und welche Resonanzräume diese eröffnen.

Zwei grosse Bürgerdialoge hat sie zum Thema Schweiz – Europa geführt. Im Gespräch erläutert Heike Scholten, wie sie die europapolitische Debatte in der Schweiz wahrnimmt, was ihre diskurspolitische Forschung diesbezüglich zutage förderte, wo der Diskurs heute steht und wo sie dabei Resonanzräume sieht, die in die Zukunft weisen können.

«Unabhängigkeit» gegen «Realität»

Die gegnerischen Positionen hinsichtlich einer Annäherung an Europa waren von Beginn an sehr klar. Argumente gegen eine mehr oder minder verbindliche Beziehung zu Europa wurden von ihren Gegnern und Befürwortern immer wieder auf ähnliche Weise in die öffentliche Debatte eingebracht. Die Schweizerische Volkspartei SVP, die 1992 das Nein zum EWR erreichte und seither mit dem Thema Europa politisiert, führt konsequent eine Debatte über die «Unabhängigkeit» der Schweiz, fokussiert auf die gefürchtete «Invasion von Ausländern und steigende Arbeitslosigkeit» und stellt sich gegen die Classe politique und damit gegen die EU als ein Eliteprojekt. Ihre Grundpositionen lassen sich immer auf drei Argumentationsmuster zurückführen: Zuwanderung, die Sicherung der Schweizer Souveränität und die Wahrung der Neutralität.

Im Gegensatz dazu operieren der Bundesrat und mit ihm die europafreundlicheren Parteien und Gruppierungen mit den Begründungen,

Europa beziehungsweise die EU sei eine «Realität», der Zugang zum Binnenmarkt vor allem wirtschaftlich «nützlich» und enge und gute Beziehungen folglich «notwendig». Diese rationale Grundposition ist nicht zwingend einer aussenpolitischen Offenheit verpflichtet, sondern primär der wirtschaftlichen Sicherheit. Und praktisch jede Erläuterung zu einem europapolitischen Geschäft ist mit dem mehr oder minder expliziten Hinweis darauf versehen, dass es mit einem Beitritt nichts zu tun habe.

Die «bewährten Bilateralen»

Dass die Stimmbevölkerung die bilateralen Verträge im Nachgang zum EWR-Nein mehrmals bestätigte, ist vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen: Zum einen konnte die Schweiz bei der Personenfreizügigkeit, dem schwierigsten Thema, Übergangsfristen und eine Ventilklausel aushandeln. Ausserdem gab man den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern von Beginn an die Möglichkeit, den bilateralen Weg gleichsam zu testen und nach sieben Jahren, also 2009, über dessen Weiterführung abzustimmen. Bereits 2005 – in dem Jahr, als über die Assoziation zum Schengen-Dublin-Abkommen und die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit im Zuge der EU-Osterweiterung abgestimmt wurde – konnte die Kampagne mit den «bewährten Bilateralen» operieren: jenen Verträgen, die wirtschaftliche Vorteile brachten, aber die politische Unabhängigkeit wahrten.

Der zweite und mindestens ebenso wichtige Grund war, dass in allen Abstimmungen – bis jener zur Masseneinwanderungsinitiative 2014 – eine breite Koalition von Mitte, Links und Wirtschaft gegen die SVP kämpfte. Für die Kampagnenführung war klar: Zwei Gräben konnte man sich bei keiner Abstimmung leisten. Die rechte Seite, die SVP, war nicht zu gewinnen, also mussten die Flanken nach links geschlossen werden. Dazu bedurfte es zunächst Weichenstellungen in der Verkehrspolitik über die LSVA (leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe), die die Befürworter der Alpeninitiative europafreundlich stimmen sollte, und dann die Einbindung der Sozialpartner. Dies geschah mit den flankierenden Massnahmen, die der Angst vor Arbeitsplatzverlust und Lohndumping begegneten.

Nach 2009, als unter dem Motto der «erfolgreichen Bilateralen» auch die Abstimmung über die Weiterführung der Personenfreizügigkeit und ihre Ausdehnung auf Rumänien-Bulgarien (2009) gewonnen wurde, lehnte sich die Allianz zurück und versäumte es, die Realität der bilatera-

len Verträge in der politischen Kommunikation zu pflegen. Dabei hatte sich der scherenschnittartige Baum, dessen eine Hälfte blüht, die andere jedoch verkümmert, als Sinnbild für die Bilateralen bereits stark im öffentlichen Bewusstsein verankert. So stark, dass er auch die Abstimmungskampagne zur Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 beherrschte: Die Initianten operierten mit der krakenartigen Darstellung seiner Wurzeln, die die Schweiz in den Würgegriff nehmen, die Initiativgegner mit Hodlers Holzfäller, der den Baum fällen will. Die knappe Annahme dieser Initiative wurde zum Weckruf: Der bilaterale Weg war nicht mehr so sicher wie gedacht.

«Handel» oder «Spiel»?

Im Bürgerdialog Schweiz – Europa 2014, den wir im Nachgang zu dieser Abstimmung und im Auftrag der Wirtschaftsverbände in der ganzen Schweiz führten, stachen denn auch zwei Aussagen heraus:

In sämtlichen Gesprächen wurde der Wunsch – oder besser noch der Vorwurf laut, die Politik solle den Leuten doch reinen Wein einschenken. Hätten sie gewusst, dass es letztlich um den bilateralen Weg ging und wie schwierig bis unmöglich die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative ist, hätten sie ihr nicht zugestimmt, so die Stimmen in den Dialogen. Diese Einschätzung wurde gestützt durch den durchwegs prominent, aber undifferenziert benutzten Begriff der «Bilateralen»: Diese wurden klar als Fundament für die Beziehungen mit der EU gesehen. Die Bilateralen waren eine nicht hinterfragte Selbstverständlichkeit, aber interessanterweise auch eine Worthülse. Denn der eigentliche Nutzen der einzelnen Verträge konnte nicht beschrieben werden: Der tatsächliche Inhalt war, einschliesslich der sie verbindenden Guillotine-Klausel, offensichtlich zu wenig bekannt. Dies ist eine Erklärung, weshalb die Strategie der SVP, nicht einfach gegen die Bilateralen zu sein, sondern zu differenzieren und nur die Personenfreizügigkeit infrage zu stellen, erfolgreich war.

Was die Beziehung der Schweiz zur EU betrifft, konnten wir klar zwei unterschiedliche semantische Felder und damit kognitive Frames identifizieren: jenes des Handels und jenes des Spiels. Handel und Spiel sind zwei klassische kognitive Konstellationsmetaphern, mit denen Menschen ihre Vorstellung von Politik verbalisieren. Wer mit der Handelsmetapher argumentiert (Vertrag, Verhandlung, Partner, geschäften, regeln), sieht die Beziehungen Schweiz – EU als von handlungs- und vor allem

verhandlungsfähigen Akteuren geprägt, die Kosten und Nutzen abwägen und ein Win-win-Ergebnis anstreben. In ihren Augen ist die Beziehung zur EU ein Geben und ein Nehmen und basiert auf Vertrauen.

Jene Dialogteilnehmer hingegen, die mit der Spielmetapher operieren (Trümpfe, nicht fair, es steht viel auf dem Spiel, «un échiquier»), betonten die ungleiche Konstellation: die EU als Utopie, als Ungetüm, als Machtapparat. Sie sehen die Beziehung der Schweiz zur EU als ein Spiel zwischen ungleichen Gegnern, weshalb die Schweiz allen Grund zur Angst habe. Was sich in diesen beiden Metaphern auch zeigt, sind die beiden herkömmlichen Positionen, die den Europadiskurs prägen: das Argument der wirtschaftlichen Bedeutung der Verträge auf der einen und die Angst vor einem unfairen und übermächtigen Gegner, der die Werte der Schweiz bedroht, auf der anderen Seite.

«Kröten» und «Rosinen»

Heute, sechs Jahre später, steht der Diskurs an einem anderen Ort. Es zeigen sich wichtige Veränderungen. In unserem zweiten grossen Europadialogprojekt «Reden über die Schweiz und Europa», das wir 2020 zu Beginn der Diskussionen über das Rahmenabkommen und vor der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative der SVP lanciert haben, war «partnerschaftlich» ein oft gebrauchter Begriff, um die Perspektive auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zu beschreiben: So würde man sie sich zumindest wünschen. Es sei wie bei Nachbarn: Man müsse nicht befreundet sein, aber miteinander auskommen. Das Kräfteverhältnis war den Gesprächsteilnehmenden durchaus bewusst, viel stärker als 2014. Diese Ungleichheit wurde, je nach Perspektive auf die EU, entweder als «Abhängigkeit» der Schweiz in einem geografisch, wirtschaftlich und kulturell vernetzten Europa oder als bedrohliche «Dominanz» der EU wahrgenommen. Die letztere, von Angst dominierte Sichtweise war jedoch wesentlich seltener zu hören, und zahlreiche Dialogteilnehmer standen auch dem Rahmenabkommen deutlich positiv gegenüber. Die Sicherung des bilateralen Wegs ist dafür das Hauptargument. Untermuert wurde es durch ein deutlich höheres Wissen über die Inhalte der Verträge als fünf Jahre zuvor. Man sprach nicht mehr einfach nur von den Bilateralen, sondern von der Personenfreizügigkeit, von Erasmus, dem Forschungsabkommen, Schengen, den Kohäsionszahlungen. Die bilateralen Verträge wurden mehrfach als bestmögliche Lösung für die Schweiz bezeichnet. Sie

hatten sich zu einem eigentlichen Wert für die Schweiz entwickelt, der ein Geben und Nehmen erfordert. Ein Bürger brachte diese Einschätzung wie folgt auf den Punkt: «Vielleicht müssen wir irgendeine Kröte schlucken, dafür bekommen wir ganz viele Rosinen.»

«Lösungsorientierung» und «Gemeinschaft»

Eine weitere, sehr viel grundlegendere Verschiebung aber kennzeichnete die Diskurse 2014 und 2020. Im Nachgang zur Masseneinwanderungsinitiative waren die Debatten geprägt vom Dilemma zwischen dem Wunsch nach Wohlstand und der Angst vor Wachstum, insbesondere vor Bevölkerungswachstum. Das medial geprägte Schlagwort «Dichtestress», im Volksmund: «die vielen Leute, die kommen» oder «es wird gebaut und gebaut», war Ausdruck einer gewissen Angst vor dem Zerfall der Heimat. Diese fiel zusammen mit einer Globalisierungs- und grundlegenden Wachstumsskepsis, die im Übrigen auch die Spaltung der Wirtschaft beförderte und die wichtige europapolitische Koalition aufweicht.

In den Dialogen 2020 zeichnete sich eine andere globale Dimension in den Argumenten ab. Tendenzen, die das Potenzial haben, einen neuen, zukünftigen Diskursraum zu eröffnen: Internationale Sicherheitsfragen, der weltweite Klimawandel und geopolitische Machtverschiebungen begannen sich im Bewusstsein der Öffentlichkeit niederzuschlagen; der Handelskonflikt zwischen den USA und China bestärkt das Bewusstsein für die Zugehörigkeit der Schweiz zu Europa als geografischem Raum und als demokratischem Wertesystem. Auch der Klimawandel erfordert Kooperation, die ohne partnerschaftliche Beziehungen nicht möglich ist. Diese Argumentationslinien zeigen sich auch in einem modernen Verständnis von Souveränität: nämlich als Möglichkeit, in einer Gemeinschaft mit Europa *gegenüber* anderen geopolitischen Mächten unabhängig und souverän zu bleiben. Die Analyse zeigte, dass es in der Beziehung Schweiz – Europa nicht mehr (nur) um Öffnung oder Abschottung, um Unabhängigkeit oder Abhängigkeit geht, sondern um das pragmatische Finden gemeinsamer Lösungen. Das Potenzial von einem solchen lösungsorientierten Gemeinschaftsgedanken scheint weder in der Politik noch bei den Medien auf dem Radar. Es würde sich lohnen, einen genaueren Blick darauf zu werfen, gerade mit den Erfahrungen aus den vergangenen Monaten könnte ein solches Argumentationsfeld den künftigen Europadiskurs stärker mitbestimmen.