

Ein neues Narrativ zum Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU

(Vorschlag einer Arbeitsgruppe (siehe Seite 10) unter Leitung von Anne Berner)

In Kürze

Die Schweiz liegt inmitten Europas und der Europäischen Union (EU). Sie ist ebenso europäisch wie alle Staaten des Kontinents. Das Land ist sogar mit den Nachbarstaaten und der Union insgesamt wirtschaftlich, kulturell und sprachlich enger verbunden als die meisten EU-Mitglieder untereinander. Eine konstruktive, belastbare und entwicklungsfähige Beziehung zwischen der Schweiz und der EU ist daher für beide Seiten von grossem Nutzen.

Die Schweiz ist mit der EU durch die Geografie und durch gemeinsame Werte verbunden. Die beiden Seiten bilden eine Werte- und eine Schicksalsgemeinschaft. Sie teilen viele gemeinsame Herausforderungen von europäischem oder sogar globalem Charakter, die von den einzelnen Ländern nur beschränkt eigenständig gelöst werden können. Zur Meisterung solch grenzüberschreitender Herausforderungen braucht es sinnvolle Kooperationen.

Die Schweiz sucht die Zusammenarbeit mit ihren europäischen Nachbarn. Sie will ihre vielfältigen Stärken in die Beziehung mit der EU einbringen und einen Beitrag zur Bewältigung der gemeinsamen Probleme leisten. Zu den Stärken der Schweiz zählen nicht nur ihre wirtschaftliche Potenz und Resilienz sowie die strategisch wichtige Lage im Zentrum Europas, sondern vor allem auch das eigenständige, stabile, direkt-demokratische und föderalistisch aufgebaute System des Landes.

Die Weiterentwicklung der bilateralen Zusammenarbeit bedingt die beidseitige Bereitschaft zum Geben und Nehmen. Dass dies möglich ist, beweisen die existierenden Bilateralen Verträge und viele «Nachbarschaftsverträge». Die Schweiz will von der EU fair und als Partnerin auf Augenhöhe behandelt werden. Dafür muss die EU auf Machtdemonstrationen und die Schweiz auf allzu viele Ausnahmen verzichten. Das Ziel sind ausbalancierte bilaterale Beziehungen, die beiden Seiten nützen.

Auf dem Weg zu diesem Ziel will die Schweiz ihre politischen Eigenheiten, die massgeblich für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolge des Landes verantwortlich sind, nicht aufgeben. Eine enge Partnerschaft impliziert nicht einen Verzicht auf die eigenen Werte. Die Schweizer Bevölkerung will nicht nur de jure, sondern auch de facto weiterhin die Möglichkeit haben, über ihre Verfassung und ihre Gesetze selbständig zu entscheiden. Sie will zudem ihre föderalen Strukturen beibehalten.

Die föderalen Strukturen und die direkte Demokratie machen die politische Willensbildung in der Schweiz komplex und zeitintensiv, führen aber zu einer grösseren Bürgernähe. Durch eine Annäherung an die EU dürfen diese eigenständigen Strukturen nicht verwässert werden oder gar verloren gehen. So vernünftig die Übernahme von Gesetzen und Regelungen der EU oft ist, wird die Schweiz immer auf ihr Recht einer gelegentlichen Nichtübernahme (Opting-out) pochen.

Ein Nebeneinander von unterschiedlichen politischen Strukturen wird möglich, wenn die Diversität innerhalb Europas als Chance gesehen und genutzt wird. Eine solche Sicht ebnet den Weg für ein Europa, in dem es verschiedene Grade einer Assoziierung gibt. Neben den «Kernländern» mit starker Integration und gemeinsamer Währung entstünde Platz für Länder, die in einer loser Form mit der EU verbunden wären. Das verspräche mehr Innovation und Wohlstand für alle in Europa.

In einem eng verflochtenen Europa ist die vollständige staatliche Autonomie weder realistisch noch wünschenswert. Um die gemeinsamen Herausforderungen zu meistern, sind Partnerschaften und Kooperationen notwendig. Die Schweiz ist bereit, gemäss den Grundsätzen guter Nachbarschaft einen angemessenen Beitrag zur Lösung dieser Herausforderungen zu leisten. Sie strebt unter Wahrung ihrer

völkerrechtlichen Souveränität eine faire Beziehung zu ihren europäischen Nachbarn an.

Für die weiteren Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU bedeutet dies:

- grundsätzliche Bereitschaft zur Rechtsharmonisierung in bestehenden und zukünftigen bilateralen Kooperationsbereichen, wo sie für das Funktionieren des Binnenmarkts nötig ist und keine staatspolitisch heiklen Konzessionen der Schweiz erfordert; die Schweiz braucht also die Möglichkeit eines Opting-out und ist bereit, bei einem daraus entstehenden nachvollziehbaren Schaden für den Binnenmarkt einen angemessenen, aber ausschliesslich monetären Ausgleich zu zahlen.
- grundsätzliche Bereitschaft zu einem neuen Streitbeilegungsverfahren, jedoch keine Konzessionen bei heiklen staatspolitischen Grundsatzfragen und somit keine Unterstellung der Rechtsübernahmen, die unser staatspolitisches Verständnis betreffen, und der Streitschlichtung unter den EuGH.
- grundsätzliche Bereitschaft, die EU für jene externen Effekte, von denen die Schweiz profitiert, auch ohne, dass sie selbst Mitglied der EU ist, tatkräftig zu unterstützen.

1. Ausgangslage der Verhandlungssituation

Nach dem EWR-Nein im Dezember 1992 beschlossen die EU und die Schweiz innert zweier Monate, zu prüfen, ob die Beziehungen auf der Basis von bilateralen Abkommen ausgebaut werden könnten. Im November 1993 begannen die Verhandlungen über die Bilateralen I Verträge. Bald nach deren Annahme durch das Schweizer Stimmvolk (2000) wurden Verhandlungen über Bilaterale II in Angriff genommen. Nach der Annahme des letzten Elements der Bilateralen II (September 2005) drückte der Bundesrat die Wünschbarkeit eines Rahmenabkommens aus, das dem bilateralen Weg eine solide rechtliche Basis verschaffen sollte.

Im gleichen Zeitraum formulierte die EU den Wunsch, in den neuen Abkommen künftig die dynamische Rechtsübernahme (wie de facto im Luftfahrt-Abkommen [Bilaterale I] oder de jure in Schengen/Dublin [II]) und einen neuen Streitbeilegungsmechanismus vorzusehen. Dies wurde denn auch 2007 im revidierten Zollsicherheitsabkommen so ausgehandelt. Weil es aber in der Schweiz keine einheitliche Vorstellung über die zukünftige Ausrichtung der Schweizer EU-Politik gab, trieb der Bundesrat die Frage eines Rahmenabkommens nicht voran. Erst als die EU formell verlangte, für die Bilateralen eine neue institutionelle Basis zu schaffen, nahmen die Parteien 2013 Verhandlungen auf.

In die Anfangsphase der Verhandlungen fiel die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative (Februar 2014), die den Verhandlungsprozess ins Stocken brachte. Zwei Jahre später kam der Brexit-Entscheid mit einer weiteren verzögernden Wirkung hinzu. Mit dem EU-Austritt musste London eine neue Form der Zusammenarbeit mit Brüssel finden. Im Brexit stellten sich ähnliche institutionelle Fragen zur Rechtsentwicklung und Streitbeilegung wie mit der Schweiz. Dies hatte zur Folge, dass die EU der Schweiz kaum noch Zugeständnisse machen wollte, um ihre Verhandlungen mit den Briten nicht negativ zu präjudizieren. In dieser Logik übte die EU immer wieder Druck für einen schnellen Abschluss auf die Schweiz aus. Ein hartes Abkommen mit Bern wäre der EU in den Londoner Verhandlungen verhandlungstaktisch gelegen gekommen. Im November 2018 beendete die EU die schweizerischen und die britischen Verhandlungen mit Abkommens-Entwürfen, die allerdings beide später von den zuständigen Instanzen in London und in Bern nicht genehmigt wurden.

Für den Bundesrat schien der Entwurf des Abkommens (Institutionelles Rahmenabkommen [InstA]) nicht ausgewogen genug, um ihn zu unterzeichnen. Er startete deshalb 2019 eine innerstaatliche Konsultation. Obwohl in dieser Konsultation grundsätzliche Fragen aufgeworfen wurden, identifizierte der Bundesrat in seinem Brief an die EU-Kommission im Juni 2019 lediglich drei technische Bereiche, in

denen Klärungen nötig wären: beim Lohnschutz, bei den staatlichen Beihilfen und bei der Unionsbürgerrichtlinie.

Diese Klärungen wurden wegen der Abstimmung zur Begrenzungsinitiative erst im Herbst 2020 aufgenommen. Sie verliefen allerdings aus Sicht Berns nicht zufriedenstellend, weshalb eine Ablehnung des Verhandlungsergebnisses in einer Volksabstimmung zu befürchten war. Im Mai 2021 beschloss der Bundesrat schliesslich, die Verhandlungen nicht mehr weiterzuführen.

Nachdem der Bundesrat im Februar 2022 seinen neuen Ansatz für die zukünftige europapolitische Zusammenarbeit präsentierte, hat das EDA im März 2022 bilaterale Explorationen mit der europäischen Seite aufgenommen. Wenn auch nicht *expressis verbis* so bezeichnet, basieren diese auf dem Ansatz «Bilaterale III». Damit folgte der Bundesrat auch einem Impuls des Europaforums von Ende 2021.

2. Was das Problem ist: Eine Beziehung in der Schwebel

Die Schweiz liegt im Zentrum Europas. Sie ist ein Teil der Geografie, der Geschichte und der Kultur des Kontinents. Eine konstruktive und tragfähige Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten ist für beide Seiten von grossem Nutzen. Das Schweizer Stimmvolk hat diese Einsicht wiederholt an der Urne zum Ausdruck gebracht.

Jüngst hat sich die politische Stimmung zwischen der Schweiz und der EU aber verhärtet. Einer der Gründe ist, dass der Bundesrat im Mai 2021 in der Fortführung der langjährigen Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen keinen Sinn mehr sah und diesen Prozess beendete.

Die EU versucht weiterhin, die Schweiz zum Einlenken zu einem solchen Rahmenabkommen zu bewegen. Sie tut dies nicht nur mit populistischen Vorwürfen wie jenem des «Rosinenpickens». Zum Einsatz kommen auch handfeste Druckversuche und sachfremde Verknüpfungen. Beispiele sind die fehlende Anerkennung der Börsenäquivalenz, die Nicht-Aktualisierung des Abkommens über technische Handelshemmnisse (MRA) und der Ausschluss vom Forschungsprogramm Horizon.

Zudem geniesst derzeit die Beziehung zur Schweiz aus Brüsseler Sicht keine hohe Priorität. Die EU sieht sich mit weit dringenderen Problemen wie dem fragilen Euro, Verstössen gegen die Maastrichter Verträge, den divergierenden Kräften innerhalb der Union, dem Klimawandel, der Energieversorgung oder – im Zuge des Ukraine-Krieges – Fragen der Sicherheitspolitik konfrontiert.

Tatsache ist: Es ist während vieler Jahre nicht gelungen, die bestehenden bilateralen Verträge rechtssicherer und zukunftsfähiger zu machen. Ein zentraler Streitpunkt bleibt das Beharren der EU auf einer fast bedingungslosen Personenfreizügigkeit. Die Steuerung der Zuwanderung allein über den Arbeitsmarkt und Forderungen nach deren Weiterentwicklung sind für die Schweiz problematisch. Ihre Sogkraft ist nämlich wegen des Wohlstandsgefälles zur EU ungewöhnlich gross.

Derzeit werden zwar Sondierungsgespräche zu weiteren Verhandlungen geführt. Ein neues Verhandlungsmandat hat der Bundesrat aber nicht. Die Schweiz ist noch immer weit davon entfernt, ein gemeinsames Verständnis zu haben, wie es im Verhältnis zur EU weitergehen soll. Es braucht einen klärenden inländischen Dialog, was die Schweiz will, was sie zu geben bereit ist und was nicht.

3. Was es braucht: Ein neues Narrativ

Die Schweiz sollte auf dem Weg zu einem bilateralen Verhältnis, das rechtssicher und zukunftsfähig ist, einen neuen Anlauf nehmen – und sie sollte dabei ihre Stärken besser in die Diskussion einbringen.

Bisher war die Diskussion über das bilaterale Verhältnis oft von Slogans und Schlagwörtern geprägt. Sie sind keine erfolversprechende Grundlage für Verhandlungen, sind nicht zielführend und sollten durch ein neues Narrativ abgelöst werden.

Dieses Narrativ sollte

- an das Selbstverständnis der Schweiz anknüpfen,
- die Stärken der Schweiz wie ihren Willen zur Kooperation berücksichtigen,
- faire Behandlung und Verhandlungen einfordern,
- Diversität als Stärke für gute Lösungen verstehen.

Das Narrativ ist ein Denk- und Sprachangebot, das aufzeigt, wie die Schweiz ihr Verhältnis zur EU verstehen und ausdrücken sollte. Die Schweiz muss lernen, sich in ihrer eigenen Sprache zu artikulieren, statt die Sprache der EU-Beamten und der Diplomatie zu wiederholen. Das Narrativ soll die heutige Situation verständlich machen, von zivilgesellschaftlicher Zuversicht zeugen, auf einem kulturell breit verankerten, wertebasierten Selbstverständnis fassen und Handlungsorientierung bieten. Das Narrativ soll keine Kampagne starten, sondern eine Plattform für eine zielgerichtete Diskussion interessierter Kreise aus Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Medien bieten.

Was ist bei der Entwicklung eines solchen Narratives zu beachten? Zu klären ist, was die Schweiz und die EU verbinden (*Kapitel 4*), was die beiden Seiten trennt (*Kapitel 5*), wie das Trennende überwunden werden könnte (*Kapitel 6*) und was bei einem solchen Brückenschlag aus Sicht der Schweiz besonders wichtig sein sollte (*Kapitel 7 und 8*). Und schliesslich, was das Narrativ für die weiteren Verhandlungen bedeuten könnte (*Kapitel 9*).

4. Was die beiden Seiten verbindet

a. Eine gemeinsame Geografie und gemeinsame Werte

Die Schweiz ist als Land im Herzen Europas, wie auch der Kontinent als Ganzes, durch eine Vielfalt von Sprachen und Kulturen geprägt. Es gibt viele gemeinsame Werte. Dazu zählen – in teils unterschiedlicher Ausprägung – die Freiheit, die Menschenrechte, die Demokratie, der Pluralismus und die Toleranz. Hinzu kommt die gemeinsame Tradition eines weitgehend offenen Handels.

Entsprechend eng ist die Schweiz mit Europa verbunden. Das gilt vor allem gegenüber den unmittelbaren Nachbarregionen. Diese Verflochtenheit wird weder seitens der Schweiz noch seitens der Nachbarländer bestritten. Im Gegenteil: Man spricht in den entsprechenden Landesteilen oft die gleiche Sprache und ist oft durch spezielle Verträge und Institutionen, etwa die Rheinregulierung, miteinander verbunden. Die mit den Nachbarregionen bestehende Verbundenheit ist denn auch weit intensiver als jene mit der EU-Zentrale in Brüssel, wo die Schweiz geringere Bedeutung hat.

Aufgrund der engen Verflechtungen ökonomischer, gesellschaftlicher und kultureller Art ist die Schweiz mindestens so europäisch wie die anderen Staaten Europas. Ganz besonders trifft dies für die Wirtschaft zu. Seit Jahrhunderten treiben die Schweiz und die anderen Staaten Europas regen Handel. Rund die Hälfte des Exports und Imports der Schweiz betrifft europäische Länder. Verbindend wirken auch die wissenschaftliche Zusammenarbeit, der kulturelle Austausch, der Tourismus, die menschlichen Beziehungen über die Grenzen hinweg, die Grenzgänger und die Zuwanderung.

b. Gemeinsame Herausforderungen

Die enge Verbindung der Schweiz mit dem übrigen Europa zeigt: Eine vollständige Autonomie in allen Bereichen ist weder realistisch noch wünschenswert. Es braucht sinnvolle Kooperationen, auch

deshalb, weil die Länder Europas neben der Wertegemeinschaft auch eine Schicksalsgemeinschaft bilden. Diverse Probleme wie Klimawandel, Energiewende, Migration, Digitalisierung, militärische und Cyber-Sicherheit oder organisierte Kriminalität können einzelne Länder nur beschränkt eigenständig lösen. Hinzu kommt die Alterung Europas. Sie stellt die Wirtschaft vor das Problem, dass es bald nicht mehr genügend Fachkräfte geben könnte. Gleichzeitig hegen viele Menschen aus Afrika und Asien den Wunsch, in Europa und der Schweiz Arbeit, Wohlstand und Glück zu finden. Wie kann das verträglich gesteuert werden? Und wie kann die Demokratie gestärkt werden?

Bei allen Kooperationen muss gelten: Die Schweiz – und alle anderen Staaten – sind verantwortlich, jene Probleme selber zu lösen, die sie selber lösen können. Das entspricht dem Urgedanken des Föderalismus und der Subsidiarität. Gewisse Herausforderungen lassen sich aber durch geeignete Zusammenarbeit besser und schneller lösen, als wenn dies jedes Land allein versucht. Deshalb will und kann die Schweiz ihre Stärken weltweit, aber vor allem in Europa aktiv einbringen.

Die Schweiz war in den vergangenen 200 Jahren immer wieder betroffen von wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen ausserhalb des Landes. Heute machen die Herausforderungen noch weniger Halt an Landesgrenzen als früher. Sie haben zusehends einen europäischen und globalen Charakter. Auf geostrategischer Ebene nimmt die Polarisierung zwischen den USA und China zu. Es stellt sich die Frage, welche Rolle und Position Europa – und innerhalb Europas die Schweiz – einnehmen soll. Die Schweiz profitiert seit dem Zweiten Weltkrieg vom Sicherheitsschirm der Nato über (West-) Europa und leistet hierzu nur bescheidene Beiträge, wenn auch pro Kopf höhere als manches EU-Mitglied.

5. Was die beiden Seiten trennt

a. Eine unterschiedliche Geschichte

Ungeachtet der Gemeinsamkeiten gibt es zwischen der Schweiz und dem übrigen Europa natürlich auch Differenzen, unter anderem wegen der unterschiedlichen Geschichte seit dem 17. Jahrhundert.

In fast allen europäischen Ländern ausser der Schweiz entwickelte sich der Absolutismus zu einer wichtigen Staatsform. In der Eidgenossenschaft hingegen konnten sich in der frühen Neuzeit keine absolutistischen Machtzentren etablieren. Daher ist die Schweiz als politisches Gebilde bis heute stark dezentral und kommunal geprägt. Auf dieser Grundlage entwickelte sich seit dem 19. Jahrhundert ein moderner Bundesstaat, der föderalistisch-dezentrale mit direkt-demokratischen Institutionen verbindet.

Beide Elemente – der Föderalismus und die partizipatorische Demokratie – sind für die Legitimation des Schweizer Staates zentrale Grössen.

b. Eine unterschiedliche politische Struktur

Der Föderalismus prägt das Staatsverständnis der Schweiz seit Jahrhunderten. Nur die wichtigsten gemeinsamen Interessen werden an die oberste Staatsebene delegiert. Die föderale Kleinteilung fördert die Bürgernähe der Behörden und führt – zusammen mit der direkten Demokratie – dazu, dass die politische Willensbildung komplex und langsam verläuft. Das Stimmvolk will die politische Führung im «Griff» haben und nicht einfach machen lassen. Das verlangt Zeit und Austausch.

Die Schweiz fährt mit dieser Machtkontrolle seit Jahrhunderten sehr gut. Sie sieht keinen Grund, diese Institutionen wegen der EU zu ändern, und sie befürchtet, dass durch eine engere Anbindung

an die EU die eigenständigen politischen Strukturen und direkt-demokratischen Prozesse verwässert würden oder sogar verloren gingen. Entsprechend heikel erscheint aus Sicht der Schweiz eine institutionelle Eingliederung in – oder Annäherung an – ein EU-Rechtssystem, das sich stetig weiterentwickelt. Wegen der Prägung der Politik durch den Milizgedanken und die starke Ausrichtung auf die Präferenzen der Bürger will und kann die Schweiz nicht jede EU-Regulierung mitmachen.

In der EU hat sich die politische Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gewandelt – und zwar in eine genau gegenläufige Richtung. Das einst auf Subsidiarität basierende Bündnissystem hat eine stärker zentralisierte Struktur angenommen, vor allem seit der Einführung der Einheitswährung Euro und der Finanzkrise 2008/2009. Der Krieg in der Ukraine und die Energiekrise könnten allenfalls zu noch mehr Zentralstaatlichkeit und zu Mehrheitsentscheiden ohne Vetomöglichkeit führen.

Das sich ändernde Selbstverständnis der EU und deren Trend zu mehr Zentralisierung stehen quer zum Staatsverständnis der Schweiz. Sie erklären, weshalb die EU darauf beharrt, dass es keine Ausweitung der bilateralen Zusammenarbeit geben soll, ohne dass die institutionellen Fragen gelöst werden.

6. Wie das Trennende überwunden werden kann

a. Eine faire Kooperation

Bei jeder Weiterentwicklung der Partnerschaft und Kooperation werden sowohl die Schweiz als auch die EU geben und nehmen müssen. Die Bilateralen Verträge sind ein Beweis dafür, dass ein solcher Interessenausgleich grundsätzlich gelingen kann. Hilfreich wäre dabei die Quantifizierung und Sichtbarmachung des Nutzens für beide Seiten.

Als der kleinere der beiden Akteure kann die Schweiz nur mit der Kraft der guten Argumente erfolgreich verhandeln. Sie muss ihre Stärken wirkungsvoll einbringen und geschickt kommunizieren.

Verhandlungen können nur dann für beide Seiten einen Gewinn und fairen Interessenausgleich bringen, wenn sie vom Willen geprägt sind, die gemeinsamen Herausforderungen gemeinsam und die lokalen Probleme lokal zu lösen. Die völkerrechtliche Souveränität der Schweiz ist hierbei zu respektieren. Dass das möglich ist, zeigen Abkommen mit Nachbarstaaten in den Grenzregionen.

Das Gebot der Fairness verlangt, dass die EU auf Machtgehabe und die Schweiz auf zu viele Ausnahmen verzichtet. Ziel muss es sein, die Verhandlungen ausbalanciert und auf Augenhöhe zu führen. Die Schweiz will als Partnerin behandelt und nicht als kleiner Staat durch die mächtige EU mit Argumenten wie «alles oder nichts» zu Dingen gezwungen werden, die mit den eigenen Werten und demokratischen Systemen nicht vereinbar sind.

Wie ein Weg in diese Richtung aussehen könnte, wurde im Laufe des Jahres 2021 von verschiedenen Seiten skizziert («Bilaterale III»). Vorgeschlagen wurde, den Rahmen der Vertragsverhandlungen zu erweitern, um Spielraum für ein austariertes Paket zu schaffen. Neben dem klassischen Thema des Handels mit Gütern und Dienstleistungen gälte es, andere Dinge einzubeziehen, etwa Leistungen in Bereichen wie Sicherheit, Klimaschutz, Energie- und Wasserversorgung oder Gesundheit. Jede Seite soll zeigen, bei welchen Themen sie welche Leistungen erbringt und wie diese bewertet werden könnten. Die «Kassen» blieben bei diesem Ansatz getrennt, und gewahrt blieben auch Entscheidungsfreiheit, Eigentumsrecht und Vielfalt. Der Bundesrat hat die Idee im Grundsatz aufgenommen, aber nicht weiterverfolgt.

b. Diversität als Chance nutzen

Eine der wohl am meisten unterschätzten Stärken Europas mit seinen 150 bis 200 Sprachen ist die Diversität. Sie ist kultureller, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Natur und fördert nicht nur Wettbewerb und Handel, sondern vor allem Innovation und Resilienz. Diese Vielfalt sollte als Chance erkannt und genutzt werden. Ziel muss es sein, dass jedes Land seine Stärken bewahren, nutzen und in die Gemeinschaft in Europa einbringen kann.

Aus dieser Diversität ergäben sich für die Weiterentwicklung Europas grosse Möglichkeiten – sofern für die Staaten Europas institutionell verschiedene Grade der Assoziierung an die EU möglich würden.

Ein solch zukunftsfähiges Europa bestünde zum einen aus «Kernländern» wie Deutschland und Frankreich, die wirtschaftlich, politisch und institutionell stark integriert wären und eine gemeinsame Währung teilen, und zum anderen daneben aus Staaten mit schwächeren Integrationsgraden.

Im zweiten Assoziierungskreis fänden sich Länder, die sich die starke politische und wirtschaftliche Integration mit gemeinsamer Währung und gemeinsamen Regeln (etwa die Maastrichter Verträge) nicht leisten könnten oder nicht leisten wollten; zu denken wäre an Länder wie Italien oder Spanien. Im dritten Assoziierungskreis fänden Länder ihren Platz, die sich politisch und gesetzlich noch weniger integrieren möchten als dieser zweite Kreis, etwa Grossbritannien und die Schweiz. In einem vierten Kreis könnten schliesslich Länder, die für Europa von gewisser strategischer Bedeutung sind, noch loser assoziiert werden, beispielsweise die Türkei und nordafrikanische Staaten.

Ein solches Nebeneinander unterschiedlicher Anbindungsgrade verspräche mehr Vielfalt, Innovation und Wohlstand für ganz Europa – und würde es kleineren Ländern erleichtern, auf Augenhöhe die Weiterentwicklung von Europa mitzugestalten.

7. Was die Schweiz mehr einbringen muss: Die eigenen Stärken

Innerhalb Europas verfügt die Schweiz – wie jeder andere Staat – über länderspezifische Vorzüge. Sie wird wahrgenommen als Land mit hoher wirtschaftlicher Kompetenz, grosser Innovationskraft, exzellenter Forschung, weltweit führenden Universitäten, globaler Offenheit und politischer Ungebundenheit. Diese Trümpfe gilt es auszuspielen. Die Schweiz sollte sich ihrer Stärken mehr gewahr sein und sie bei Verhandlungen mit der EU selbstbewusster und gezielter ins Feld führen.

Eine der grössten Stärken der Schweiz ist ihre wirtschaftliche Potenz. Nicht zuletzt weil die Schweiz in ihren Handelsbeziehungen früh weltoffen war, konnte sie sich trotz der Kleinheit zu einer führenden Wirtschaftsnation entwickeln. Sie verfügt über Unternehmen mit grosser internationaler Ausstrahlung. Vor allem im Pharma-, MEM- und Finanzsektor haben sich viele Firmen europäisch oder sogar weltweit eine Spitzenposition erarbeitet. Die Volkswirtschaft ist ausserdem breit diversifiziert. Das verleiht ihr Widerstandskraft gegenüber strukturellen oder konjunkturellen Verwerfungen. Zudem sorgen die massvolle Finanzpolitik und die Schuldenbremse für Resilienz und wirtschaftspolitischen Spielraum in schwierigen Zeiten.

Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die Sozialpartnerschaft. Sie löst Probleme zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern direkt statt über die Politik und spiegelt die Konsenskultur und Dezentralität des Gesellschaftssystems auch am Arbeitsplatz. Zudem verfügt die Schweiz über ein duales Bildungssystem, dessen gutes Funktionieren vielen Ländern als modellhaft gilt.

Zu den Stärken zählen ferner die geografische Lage, die Topografie und die intakte Umwelt. Viele zentrale Infrastrukturen wie Flugwege, Bahnen, Strassen, Strom- und Gasleitungen – von Nord nach Süd und West nach Ost – führen durch die Schweiz. Die Schweiz ist zudem ein «Wasserschloss» in Europa; ihre Alpen speisen den Rhein, die Rhone, die Donau (via Inn) und den Po (via Lago Maggiore) und fungieren als Stromspeicher (Stauseen) und als Reservoir für Trinkwasser.

Schliesslich beneiden viele Menschen die Schweiz um ihr stabiles, direkt-demokratisches und föderalistisch aufgebautes politisches System. Dieses zählt ebenfalls zu den Stärken. Es hat die Schweiz geprägt und dazu geführt, dass das Land zu den wohlhabendsten Staaten der Welt gehört.

8. Was die Schweiz beibehalten muss: Die Souveränität und föderale Strukturen

Eine enge Partnerschaft darf nicht mit der Aufgabe der eigenen Werte verwechselt werden. Eine klare Mehrheit in der Schweiz begrüsst zwar eine geregelte, tragfähige und zukunftsfähige Beziehung mit der EU, will aber, dass die Schweiz weiterhin die Möglichkeit hat, ihr eigenständiges politisches System zu bewahren oder sogar weiter auszubauen. Sie will nicht aufgrund der Partnerschaft mit ihren Nachbarn und der EU die politischen Eigenheiten und Strukturen verwässern. Vielmehr wollen die Schweizerinnen und Schweizer trotz einer engen Kooperation mit der EU nicht nur de jure, sondern auch de facto die Möglichkeit haben, über ihre Verfassung und ihre Gesetze selbst zu entscheiden und die föderalen Strukturen mit ausgeprägten Kompetenzen für Kantone und Gemeinden bewahren.

Als Hochpreis- und Hochlohnland, dessen Bevölkerung zu rund 30 Prozent im Ausland geboren ist, will die kleine, dichtbesiedelte Schweiz auch nicht einer nicht beeinflussbaren Zahl von Menschen aus Europa und dem Rest der Welt freien Zugang zu ihrem Land gewähren oder sie ohne entsprechende Beiträge an ihren Sozialsystemen und ihrem kollektiven Kapital teilhaben lassen.

So vernünftig die Übernahme von Gesetzen und Regelungen der EU oft ist, pocht die Schweiz auf ihr Recht eines gelegentlichen «Opting-out». Weil sich das EU-Recht stets weiterentwickelt, und zwar mit unklarer Richtung, braucht es die Möglichkeit einer vereinzelt Nichtübernahme von EU-Recht. Ziel der schweizerischen Politik muss es sein, für dieses Erfordernis bei der EU das nötige Verständnis zu gewinnen.

9. Schlussfolgerungen aus dem Narrativ für die weiteren Verhandlungen

Eine konstruktive, belastbare und entwicklungsfähige Beziehung zwischen der Schweiz und der EU ist für beide Seiten von grossem Nutzen. Die Weiterentwicklung der bilateralen Zusammenarbeit bedingt daher die beidseitige Bereitschaft zum Geben und Nehmen. Die Verhandlungen bezwecken einen fairen Interessenausgleich, um ausbalancierte bilaterale Beziehungen zu erzielen, die beiden Seiten nützen. Dafür muss die EU auf Machtdemonstrationen und die Schweiz auf allzu viele Ausnahmen verzichten.

In Verhandlungen sollen beide Seiten eine (nicht notwendigerweise pekuniäre) Kosten-Nutzen Optimierung verfolgen. Idealerweise gelingt es, die Verhandlungen so zu führen, dass die eine Seite in jenen Verhandlungsthemen, die aus ihrer Sicht wichtig sind, wenig Konzessionen machen muss, während diese für die andere Seite einen grossen Nutzen bringen. Die aufaddierten Kosten-Nutzen-Posten der einzelnen Verhandlungsthemen sollten für beide Seiten ein Minimum an Kosten mit einem Maximum an Nutzen ergeben. Da nicht unbedingt in jedem einzelnen Verhandlungsgegenstand ein Ausgleich möglich ist, lässt sich ein ausgeglichenes Ergebnis eher erzielen, wenn die Verträge parallel

abgeschlossen werden, also in einem Paket (z.B. Bilaterale III).

Es geht darum, den gesamtheitlichen Nutzen, der aus dem gegenseitigen, möglichst hindernisfreien Marktzugang und den verschiedenen Kooperationen resultiert, zu maximieren. Dies bedingt: einerseits das Eingehen der Schweiz auf die diesbezüglichen Anliegen der EU; andererseits Flexibilität der EU bei heiklen Grundsatzfragen, die das staatspolitische Verständnis des Nicht-Mitglieds Schweiz oder objektiv messbare Spezifitäten betreffen, und die de facto keine Auswirkung auf das Funktionieren des Binnenmarktes haben. Für die Schweiz bedeutet dies zudem, nicht dort, wo lediglich partikuläre Marktinteressen einzelner Branchen betroffen sind, strikt zu sein, sondern bei den Grundsatzfragen (Bsp. Föderalismus, Mitbestimmung, Regierungssystem), wie sie im Narrativ aufgeführt sind.

In dieser Logik sollte die Schweiz in den Bereichen, in denen sie zwingend und unmittelbar mit dem Binnenmarkt verbunden ist, eine Rechtsharmonisierung grundsätzlich akzeptieren, nach dem Grundsatz: so viel Diversität wie möglich, so viel Harmonisierung wie nötig. Das verlangt namentlich die Möglichkeit von Ausnahme-Regelungen in Fällen, in denen wichtige Interessen tangiert sind, etwa beim Lohnschutz oder staatspolitisch sensiblen Themen. Hingegen sollte – falls keine heiklen Fragen betroffen sind – der punktuellen Übernahme der EU-Regelungen von staatlichen Beihilfen grundsätzlich nichts im Wege stehen. Auch die Unionsbürger-Richtlinie könnte – was die Personenfreizügigkeit betrifft – zumindest teilweise akzeptiert werden, aber nur, sofern es gelingt, geeignete verbindliche Massnahmen gegen eine übermässige Beanspruchung des Sozialversicherungssystems zu vereinbaren. Zugang zum Sozialsystem sollte nur erhalten, wer wohlverworbene Rechte durch entsprechende Einzahlungen erlangt hat.

Zudem wäre eine (von der EU gewünschte) Modernisierung des 50-jährigen Freihandelsabkommens – in dem man allenfalls auch Dienstleistungen einschliessen könnte – durchaus zu erwägen; dieses dürfte aber nicht den institutionellen Regelungen der Marktzugangsabkommen unterstellt werden. Lehnt die Schweiz die Modernisierung ab, verschenkt sie sich möglicherweise Spielraum, der ihr in anderen Bereichen fehlen dürfte. Des Weiteren sollten Kooperationen in neuen Bereichen wie Sicherheit, Cyber-Security, Klimaschutz, Energie- und Wasserversorgung oder Gesundheit geprüft und die bewährten, von der EU teilweise sistierten Kooperationen, beispielsweise in der Forschung, weitergeführt werden.

Mit Blick auf ein möglichst reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes kann die Schweiz, erstens, auf den Grundsatz der dynamischen (aber nicht automatischen) Rechtsübernahme eintreten, jedoch mit der Möglichkeit eines Opting-out, vor allem bei den bereits erwähnten politisch heiklen Fragen. Damit würde sie gegenüber der EU – in Abweichung vom geltenden, vertraglich vereinbarten bilateralen Ansatz – eine grosse Konzession machen. Obwohl politisch nicht unumstritten wäre sie insofern akzeptabel, als die derzeit als heikel empfundenen Punkte ex ante von der Übernahmepflicht ausgenommen wären und auch bei erst in Zukunft als heikel wahrgenommenen Punkten Ausnahmen möglich wären. Und die EU würde ihre Bestrebungen in Bezug auf den Binnenmarkt mit einem solchen Opting-out in jedem Fall besser voranbringen, als dies bei einer Beschränkung auf eine Freihandelsbeziehung der Fall wäre. Mit der Akzeptanz des Grundsatzes der dynamischen Rechtsübernahme müsste allerdings die von der EU verfügte Blockierung des Updatens der bisherigen Verträge hinfällig werden – was besonders bei der gegenseitigen Anerkennung der Konformitätsbewertungen (MRA) rasch zum Tragen kommen sollte.

Die Schweiz kann, zweitens, auch auf die EU-Forderung eines neuen Streitbeilegungsverfahrens eintreten, um sicherzustellen, dass Lösungen bilateraler Differenzen nicht endlos hinausgezögert werden können. Das von der EU geforderte Instrument von ausgewogenen Ausgleichsmassnahmen scheint dazu geeignet zu sein. Diese sollten jedoch ausschliesslich monetär sein.

Drittens ist eine Unterstellung eines paritätischen Schiedsgerichts (das lediglich die Ausgewogenheit überprüfen könnte, aber kein Recht auf eine Auslegung des EU-Rechtsbestandes hätte) unter den Europäischen Gerichtshof EuGH weder für die Schweiz akzeptierbar noch für die EU nötig. Diese Nicht-Unterstellung unter den EuGH muss generell gelten, nicht nur im Bereich des Lohnschutzes.

Beide Seiten ziehen grossen Nutzen aus dem beiderseitigen Marktzugang, die EU (in absoluten Zahlen) noch mehr, weist sie doch in Bezug auf den Personen- und Warenverkehr, den Dienstleistungs- und den Lastwagentransitverkehr einen deutlichen Überschuss auf. Beide Seiten können nebst den existierenden auch aus künftigen Kooperationen beispielsweise im Bereich Stromversorgung, Klimawandel, Gesundheitsversorgung, Digitalisierung, Sicherheit oder Cyber Security sowie einer engen Forschungszusammenarbeit einen grossen Nutzen ziehen. Die Schweiz profitiert zudem indirekt von der EU, etwa von ihren Anstrengungen zur Schaffung von Stabilität und Rechtssicherheit in Europa. Vor diesem Hintergrund scheint es angemessen, dass sie sich mit Kohäsionszahlungen oder anderen Massnahmen an diesen Anstrengungen beteiligt.

Für weitere Verhandlungen der Schweiz mit der EU ergeben sich aus diesem neuen Narrativ zusammenfassend folgende wichtige Schlussfolgerungen:

- Die Verhandlungen sollen einen fairen Interessenausgleich bezwecken und ausbalancierte, tragfähige bilaterale Beziehungen etablieren, die beiden Seiten nützen.
- Eine Rechtsharmonisierung in den Abkommen, welche die Teilnahme der Schweiz am EU-Binnenmarkt betreffen, soll dort grundsätzlich akzeptiert werden, wo sie für einen funktionierenden Binnenmarkt zwingend ist und für die Schweiz keine kritischen Bereiche betrifft.
- In kritischen Bereichen braucht die Schweiz die Möglichkeit eines «Opting-out».
- Im Falle einer Nichtübernahme des EU Rechts mit nachvollziehbarem Schaden für die EU sollten Ausgleichsmassnahmen greifen; sie sollten ausschliesslich monetär sein.
- Eine Unterstellung der Rechtsübernahme und der Streitschlichtung unter den EuGH ist generell abzulehnen, nicht nur beim Lohnschutz.
- Eine teilweise Übernahme der Unionsbürger-Richtlinie ist möglich, aber nur, sofern der Zugang zum Schweizer Sozialversicherungssystem über Leistung und Einkauf erworben worden ist.
- Eine Modernisierung des 50-jährigen Freihandelsabkommens ist zu erwägen; dieses darf aber nicht den institutionellen Regelungen der Marktzugangsabkommen unterstellt werden.
- Weitere Kooperationsabkommen, die von gegenseitigem Interesse sind, sollten geprüft werden.

Die Arbeitsgruppe bestand aus:

- Anne Berner (Leitung), ehemalige Ministerin Finnlands, Verwaltungsrätin
- Georges Baur, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut, ehem. Beigeordneter Generalsekretär der EFTA
- Heinz Buhofer, Unternehmer, ehemaliger Verwaltungsratspräsident V-Zug
- Hans Hess, Unternehmer, ehem. Präsident Swissmem, Verwaltungsratspräsident Industrie
- Konrad Hummler, Unternehmer, Präsident Verein für Zivilgesellschaft, ehem. Verwaltungsrats-Präsident der NZZ
- Christoph Schaltegger, Prof. und Direktor IWP Universität Luzern, Prof. IFF Universität St. Gallen
- Gerhard Schwarz, Präsident Progress Foundation, ehem. Direktor Avenir Suisse, ehem. Stv. Chefredaktor NZZ
- Oliver Zimmer, Historiker und Autor, ehem. Professor für Moderne Europäische Geschichte University of Oxford (2005-2021)

Die Arbeitsgruppe wurde von Prof. Michael Ambühl beratend unterstützt.