

Schweizerische Europapolitik am Scheideweg

*Burkard Steppacher**

Mitten in Europa liegt die Schweiz. Aber die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union kommen seit Jahren nicht recht voran.¹ Angesichts widersprüchlicher Signale der eidgenössischen Politik ist die Fortentwicklung der Zusammenarbeit seit längerem ins Stocken geraten: Einerseits wünscht die Schweiz den Ausbau der bestehenden intensiven vertraglichen Beziehungen in bestimmten Politikfeldern (Idee eines weiteren Verhandlungspakets „Bilaterale III“),² andererseits hat eine Mehrheit der Schweizer Stimmbürger und der Kantone³ im Februar 2014 einer Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ zur Änderung der Bundesverfassung zugestimmt, wodurch die bestehenden bilateralen Abkommen konkret gefährdet sind.⁴

Die neuen Verfassungsbestimmungen⁵ verlangen, dass die Zuwanderung in die Schweiz durch Höchstzahlen und Kontingente begrenzt wird. Für die Umsetzung haben Parlament und Regierung (Bundesrat) gemäß den Übergangsbestimmungen⁶ drei Jahre Zeit. Eine solche Kontingentierung steht jedoch im Widerspruch zum Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union, das Teil der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union („Bilaterale I“) ist. Die Versuche des Bundesrates, darüber mit der Europäischen Union zu verhandeln, gestalten sich schwierig, da diese den Wunsch der Schweiz nach Kontingentierung als einen eklatanten Verstoß gegen die Grundprinzipien des Binnenmarkts einstuft, die für sie nicht verhandelbar sind. Der aktuelle Konflikt über die Personenfreizügigkeit wird dadurch verschärft, dass die sieben Abkommen der Bilateralen I durch eine juristische ‚Guillotine-Klausel‘ miteinander verbunden sind, sodass bei Kündigung eines dieser Abkommen das Paket der Bilateralen I insgesamt gefährdet ist.⁷

Umgekehrt hat die Europäische Union intern – neben der seit Jahren schwärenden komplexen Griechenland-Staatsschulden-Banken-Eurorettungs-Krise – seit dem Jahr 2015

* Prof. Dr. Burkard Steppacher, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin/Berlin; Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

1 Vgl. schon 2012: Neue Zürcher Zeitung: Der bilaterale Karren steckt fest..., 17.3.2012; Hubert Mooser: Der Weg aus der EU-Blockade, in: Tages-Anzeiger, 28.3.2012; vgl. auch die Beiträge im Jahrbuch der Europäischen Integration zur Schweiz seit 2006, hier: Burkard Steppacher: Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden-Baden 2011, S. 305-308; und Folgejahrgänge.

2 Vgl. Neue Zürcher Zeitung: Bilaterale III als Ziel. Zwischenbilanz von Bundesrat Schneider-Ammann, 25.1.2011; vgl. Burkard Steppacher: Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S. 329-332, hier S. 331.

3 Bei einer Änderung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) ist nach Art. 195 BV eine „doppelte Mehrheit“ von Volk und Ständen, das heißt der Stimmbürger und der Kantone, erforderlich.

4 Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei: Volksabstimmung vom 9.2.2014 über die Volksinitiative vom 14.2.2012 „Gegen Masseneinwanderung“, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20140209/det580.html> (letzter Zugriff: 18.3.2016).

5 Art. 121 und 121a BV.

6 Art. 197 Ziff. 11 BV.

7 Vgl. Andreas Glaser/Lorenz Langer: Die Institutionalisierung der Bilateralen Verträge: Eine Herausforderung für die schweizerische Demokratie, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 4/2013, S. 563-583, hier S. 569. Vgl. auch: Jan Dams/Tobias Kaiser/Stefan von Borstel: Die Schweizer zittern vor der Guillotine-Klausel, in: Die Welt, 10.2.2014.

mindestens zwei neue, drängende Zusatzkrisen als Stolpersteine auf der politischen Tagesordnung stehen: Zum einen sind dies die Auswirkungen der internationalen Flüchtlings- und Migrationskrise, wobei die Verteilung der Asylbewerber und Zuwanderer innerhalb der Europäischen Union heftig umstritten ist.⁸ Zum anderen geht es um den britischen Wunsch nach Ausnahmeregelungen vom *Acquis communautaire* und die Drohung eines EU-Austritts („Brexit“⁹) in der Folge des Referendums im Vereinigten Königreich am 23. Juni 2016. Wegen des Verlangens der Briten nach einer Neudefinition des Verhältnisses zur Europäischen Union und des mit der Abstimmung verbundenen möglichen Austritts des Vereinigten Königreichs ist die EU-Seite derzeit wenig geneigt, auf Sonderwünsche des Drittlands Schweiz einzugehen.¹⁰

Insofern befindet sich die schweizerische Europapolitik in der ersten Hälfte des Jahres 2016 durch innen- und außenpolitische Faktoren aktuell in einer Situation der Lähmung und Ungewissheit und es ist nicht abzusehen, wann und wie die Beteiligten das Heft des Handelns wieder in die Hand bekommen.¹¹

Kleinstaat und Wirtschaftsgroßmacht – Selbstbewusst und voller Selbstzweifel

Die Schweiz beruft sich gerne auf den Status des europäischen Sonderfalls.¹² Als klassisches Schwarz-weiß-Klischee insinuiert dies, dass ‚die anderen‘ es auf die eine Weise und nur die Schweiz es unterschiedlich und besonders machen würde. Mit Blick zurück auf die Gründung der Eidgenossenschaft im 19. Jahrhundert als demokratischer und republikanischer Bundesstaat inmitten eines Meeres von Monarchien mag das durchaus zugetragen haben.¹³ Der aktuelle Blick auf Großbritannien, Polen, Ungarn, Griechenland und manch weiteres Mitglied der Europäischen Union macht aber deutlich, dass nicht nur in der Schweiz, sondern auch andernorts vermeintliche Sonderfälle gerne mit Inbrunst und großem Selbstbewusstsein zelebriert werden.

Zentrales Thema dieser Debatten, auch im binnenschweizerischen Diskurs, ist die Frage nach der Identität: Wer sind wir? Wie gehen wir mit den anderen um? Nicht nur im Fall der Schweiz ist die zentrale Frage dieser politischen Identitätsdiskussionen das Verhältnis von innen und außen. Diese Diskurse werden sowohl mit Blick nach ‚draußen‘, auf Drittstaaten, geführt als auch nach innen, mit Blick auf das Staatsvolk sowie mit Blick auf diejenigen Fremden, die befristet oder dauerhaft im Land leben. Wie kann die innere sowie äußere Souveränität gewahrt bleiben? Wie gehen wir damit um, wenn das Handeln Dritter sich auf das eigene Land auswirkt? Können wir „Fremde Richter“ akzeptieren?¹⁴ Können wir überhaupt so viele Fremde im eigenen Land ertragen? Inwieweit müssen wir uns ab-

8 Zur europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik siehe auch Florian Trauner: Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik, in diesem Band S. 93-106.

9 Zum Brexit siehe auch Waldemar Hummer: Konsequenzen der Zusagen an das Vereinigte Königreich zur Abwehr eines Brexit, in diesem Band S. 144-150.

10 Vgl. Stefan Bühler: Bundesrat sitzt bei Europa-Politik wegen Briten in der Patsche, in: NZZ am Sonntag, 21.2.2016.

11 Vgl. die aktuelle schweizerische Einschätzung: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): Die Schweiz und die Europäische Union, 2. Auflage, Bern 2016, S. 22-23, 43.

12 Vgl. Paul Widmer: Die Schweiz als Sonderfall. Grundlagen – Geschichte – Gestaltung, Zürich 2007; eher kritisch: Thomas S. Eberle/Kurt Imhof: Sonderfall Schweiz, Zürich 2007.

13 Vgl. Burkard Steppacher: Ist die Schweiz „eurokompatibel“? Historische Erfahrungen, Politik und kollektives Bewusstsein, in: Die Politische Meinung 386/2002, S. 73-78.

14 Speziell der Topos des „Fremden Richters“ ist seit dem legendären Wilhelm Tell beziehungsweise dem Bundesbrief von 1291 ein Dauerthema im politischen Diskurs der Schweiz.

grenzen, um allfällige zentrifugale Tendenzen abzuwehren und als mehrsprachige Nation überleben zu können?

Zweifellos hat die Schweiz als Kleinstaat in der Mitte des europäischen Kontinents im 19. und 20. Jahrhundert durch kluges politisches Handeln – und auch eine gewisse Portion Glück – eine von Kriegen und größeren innenpolitischen Krisen weitgehend verschonte Entwicklung genommen. Diese hat zu hoher innenpolitischer Stabilität geführt und der Schweiz in nahezu allen wirtschaftlichen Statistiken Spitzenplätze eingebracht.

Bis Anfang der 1990er Jahre lebte die Schweiz in dem zumeist unbestrittenen Selbstbewusstsein, dass das Land – trotz starker wirtschaftlicher Verflechtung mit dem europäischen Umfeld und mit durchaus erkennbarer klarer westlicher Wertebindung – im Schatten des Ost-West-Konflikts ein neutrales Land zwischen den Machtblöcken ist und sich damit gut arrangieren kann. Diese jahrzehntelange Verortung ist seit 1990 allerdings brüchig und fragwürdig geworden: So wurde nach der Implosion des sogenannten Ostblocks nicht nur eine Vielzahl mittel- und osteuropäischer Staaten zu EU- und NATO-Mitgliedern, auch andere neutrale Staaten Europas wie Finnland, Österreich und Schweden stellten Beitrittsgesuche zur Europäischen Union.

Zudem wurde in den vergangenen Jahren auch in der Schweiz durchaus spürbar, dass die Eidgenossenschaft nicht naturgegeben eine ‚Insel der Seligen‘ ist, sondern dass die politischen und wirtschaftlichen Veränderungen durch Globalisierung und Europäisierung oft ungefedert Auswirkungen auf die Schweiz haben und nicht an den Grenzen der Eidgenossenschaft haltmachen.

Diese äußeren Veränderungen haben konsequenterweise Auswirkungen auf die innen- und gesellschaftspolitische Entwicklung sowie auf die Parteienlandschaft.¹⁵ Die diesbezügliche nationale Stimmung in der Schweiz changiert dabei in der ganzen Bandbreite zwischen patriotischem Hochgefühl und selbstkritischen Zweifeln.¹⁶

Die Schweiz und der europäische Integrationsprozess

Aktuell ist die Schweiz durch ein dichtes Beziehungsgeflecht bilateraler Verträge und Abkommen mit der Europäischen Union verbunden. Diese Abkommen sind seit den 1950er Jahren schrittweise entstanden und ausgebaut worden; sie werden von Seiten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten allerdings mittlerweile in der Summe als zu kompliziert, unübersichtlich und schwerfällig eingeschätzt.¹⁷

Erschwert wird die Situation aus der Perspektive der Akteure der Europäischen Union durch die permanenten Verzögerungen in der eidgenössischen Politik, die wegen der Mechanismen der (halb-)direkten Demokratie in Form von Initiativen, Referenden und den daraus resultierenden Volksabstimmungen oftmals deutlich mehr Zeit für Entscheidungsprozesse benötigt. Damit wird zwar die Legitimation des politischen Handelns auf eidgenössischer Seite erhöht, die politische Reaktions- und Handlungsfähigkeit aber erheblich erschwert.

Ärgerlich aus EU-Sicht ist das speziell seit der EU-Osterweiterung 2004 mehrfach sichtbar gewordene Zögern der Schweizer, die Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-

15 Zu den innenpolitischen Auswirkungen und den sichtbaren politischen Verschiebungen im Parteiensystem vgl. Burkard Steppacher: Knirschende Konkordanz. Parlaments- und Regierungswahlen in der Schweiz, in: KAS-Auslandsinformationen 3/2012, S. 56-71.

16 Vgl. dazu schon: Karl Schmid: Unbehagen im Kleinstaat, 3. Auflage, Zürich/München 1977.

17 Vgl. dazu ausführlicher unten.

Mitglieder auszuweiten und auch deren Bürgern zugestehen. Zwar hatte die Schweiz in den Jahren 2005 bis 2009 die Personenfreizügigkeit für die neuen EU-Mitgliedstaaten (mit Übergangsfristen bis 2011 beziehungsweise 2016) beschlossen, wobei bis 2014 allerdings jeweils eine ‚Ventilklausel‘ angerufen werden konnte (im Falle Bulgariens und Rumäniens bis 2019). Dies nahm die Schweiz bereits 2012 in Anspruch: Der Bundesrat rief am 18. April 2012 wegen „überdurchschnittlicher Zuwanderung“ die Ventilklausel gegenüber den acht mittel- und osteuropäischen Staaten an, die im Jahr 2004 der Europäischen Union beigetreten waren (im technischen Jargon der Schweiz werden diese acht Staaten ‚EU-8‘ genannt) und beschränkte erneut die Aufenthaltsbewilligungen für Staatsangehörige dieser Staaten, zunächst befristet auf ein Jahr. Besonders problematisch war aus EU-Sicht das selektive Anrufen der Ventilklausel, da dadurch die Bürger der ‚EU-8‘ gegenüber Bürgern der anderen EU-Staaten erkennbar diskriminiert wurden.¹⁸

Zwischen Freihandel und Binnenmarkt 1945 bis 1990

Der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges glücklich entkommen beschränkte sich die Schweiz in den Jahren nach 1945 vor allem auf wirtschaftliche Kooperation mit dem europäischen Umfeld. Von den politischen Einigungsbemühungen im Nachkriegseuropa hielt sich die Schweiz weitgehend fern, hauptsächlich mit dem Hinweis auf ihre Neutralitätspolitische Position (selbstgewählt, dauernd, bewaffnet).¹⁹ Hintergrund dieser Praxis ist die Erfahrung, dass die Politik der schweizerischen Neutralität gegenüber zerstrittenen Nachbarn über Jahrhunderte hinweg erfolgreich war.

Zunächst weder Mitglied der Vereinten Nationen noch des Europarates

Das schweizerische Abseitsstehen nach 1945 war allerdings nicht ganz freiwillig: Zur Gründung der Vereinten Nationen 1945 in San Francisco wurde die Schweiz, wie auch die anderen im Zweiten Weltkrieg neutralen Staaten, nicht eingeladen, ab 1948 beteiligte sich die Eidgenossenschaft jedoch als Beobachter und Mitglied bei verschiedenen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Vollmitglied wurde die Schweiz – nach einem ersten 1986 gescheiterten Anlauf – erst im Jahr 2002.²⁰ Ebenfalls seit 1948 engagierte sie sich als Gründungsmitglied bei der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) und seit den 1960er Jahren bei deren Nachfolgeorganisation der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Eine Mitgliedschaft im anfänglich stark politisch orientierten Europarat lehnte die Schweiz in den Jahren 1948 und 1949 hingegen ab. Winston Churchill hatte zwar im Sep-

18 Damit hat sich die Schweiz bei diesen EU-Mitgliedern vermutlich keine Freunde gemacht. Vgl. die deutliche Kritik der Europäischen Union („bedauert der Rat zutiefst“, „dass diese Maßnahme diskriminierend und einen eindeutigen Verstoß gegen das Abkommen darstellt“), in: Rat der Europäischen Union: Tagung vom 20. Dezember 2012, Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, Dok. 5101/13, Ziff. 35.

19 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS: Die Neutralität der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2004, S. 2.

20 Das erste Beitrittsvorhaben scheiterte im obligatorischen Staatsvertragsreferendum mit 75,7 Prozent Nein-Stimmen am 16. März 1986 überaus deutlich. Im zweiten Anlauf stimmten am 3. März 2002 in einem politisch freundlicheren Umfeld 54,6 Prozent der Stimmbürger dem UNO-Beitritt zu. Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA: ABC Schweiz UNO, Bern 2012, S. 5; vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, Eidgenössische Volksinitiative ‚für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)‘, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis292.html> (letzter Zugriff: 18.3.2016).

tember 1946 an der Universität Zürich eine vielbeachtete Rede zur Einigung Europas gehalten²¹ und beim Haager Kongress im Mai 1948 waren auch Delegierte aus der Schweiz präsent; allerdings war die offizielle Schweiz ebenso wenig von einer Mitgliedschaft in einem ‚politischen‘ Europarat, geschweige denn von der Idee ‚Vereinigter Staaten von Europa‘ überzeugt, wie auch Churchill die europäische Einigung als ein kontinentaleuropäisches Projekt sah, dem das Vereinigte Königreich wohlwollend gegenüberstehen würde.²²

Erst als der erste Elan des Europarates schon lange verflogen war trat die Schweiz dieser Organisation im Jahr 1963 als Vollmitglied bei, die sie nun als nützliches Diskussions- und Beratungsforum ansah und bei der eine Mitgliedschaft den politischen und wirtschaftlichen Interessen der Schweiz nicht zu widersprechen drohte.²³

An der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS/Montanunion) und den nachfolgenden Projekten zur europäischen Einigung wie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG/Euratom) nahm die Schweiz nicht teil. Die ersten bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der heutigen Europäischen Union sind das 1956 geschlossene Konsultationsabkommen zwischen der Schweiz und der Hohen Behörde der EGKS sowie ein Abkommen über Eisenbahntarife für den Transport von Kohle und Stahl. Später folgten weitere sektorielle Vereinbarungen wie das Abkommen über den Handel mit Käse und das noch heute gültige Uhrenabkommen aus dem Jahr 1967.²⁴

EFTA-Gründungsmitglied Schweiz

Im Mittelpunkt der außenwirtschaftspolitischen Bemühungen der Schweiz standen Bestrebungen zur Liberalisierung der Handelspolitik. Nach dem Scheitern der Verhandlungen über eine ‚Große Freihandelszone‘ in den Jahren 1956 bis 1958²⁵ und parallel zum Aufbau der EWG gründeten Großbritannien und sechs weitere Mitglieder der OEEC, darunter die Schweiz, 1960 die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) mit dem Ziel der Förderung des Freihandels mit Industriegütern.

Die EFTA war allerdings – allein schon durch ihre territorial versprengte Lage im Vergleich zur EWG – bei Weitem nicht so erfolgreich, wie von ihren Gründern erhofft. Ließ sich in den 1960er Jahren der Gegensatz zwischen der EWG und der EFTA noch bildlich als einer zwischen ‚The Inner Six‘ und ‚The Outer Seven‘ kennzeichnen,²⁶ so macht heute alleine schon das Verhältnis der Mitgliederzahlen von 28 zu 4 deutlich, wie sehr sich im Lauf der Zeit die Proportionen zwischen Europäischer Union und Rest-EFTA verschoben

21 Diese Zürcher Rede Churchills wird zwar von europapolitischen Sonntagsrednern gerne wie eine Monstranz hochgehalten, jedoch wird vor Inbrunst leicht übersehen, dass weder Churchill noch seine Landsleute noch die gastgebenden Schweizer sich näher mit den ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ identifizieren wollten. Vgl. den Text der Rede, abgedruckt in: Zeit Online: Ein britischer Patriot für Europa. Winston Churchills Europa-Rede, Universität Zürich, 19. September 1946, 5.5.2009, abrufbar unter: http://www.zeit.de/reden/die_historische_rede/200115_hr_churchill1_englisch/komplettansicht (letzter Zugriff: 18.3.2016).

22 Vgl. Werner Vogt: Winston Churchill und die Schweiz. Vom Monte Rosa zum Triumphzug durch Zürich, Zürich 2015.

23 Vgl. Aline Royer: Der Europarat, Straßburg 2010, S. 5; vgl. Klaus Brummer: Der Europarat. Eine Einführung, Wiesbaden 2008, S. 24, 29.

24 Vgl. dazu die exzellente Ausarbeitung von Christa Tobler/Jacques Beglinger: Grundzüge des bilateralen (Wirtschafts-)Rechts Schweiz – EU. Systematische Darstellung in Text und Tafeln, Band 1 und 2, Zürich/St. Gallen 2013.

25 Vgl. Annette Enz: Die Schweiz und die Grosse Europäische Freihandelszone. Le moindre risque ne consiste pas toujours à ne rien faire. Versuch einer Verifikation, in: Studien und Quellen 16-17/1991, S. 157-261.

26 Vgl. Uwe Kitzinger: Europe: The Six and the Seven, in: International Organization 1/1960, S. 20-36.

haben. Letztere zählt aktuell nur mehr vier Mitglieder: Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz, wobei jeder dieser Staaten aus unterschiedlichen Gründen bislang von einem EU-Beitritt Abstand hielt.²⁷ Die EFTA ist bis zum heutigen Tag für die Beteiligten eher eine ‚Second-best-Lösung‘, was allerdings aus ökonomischer Sicht durchaus kein Makel sein muss.²⁸

Die Freihandelsabkommen von 1972

Das EFTA-Gründungsziel einer ‚baldige[n] Schaffung einer multilateralen Assoziation zur Beseitigung der Handelsschranken‘²⁹ in Europa war in den 1960er Jahren nicht erreichbar.³⁰ Erst im Zusammenhang mit dem Wechsel der EFTA-Gründungsmitglieder Großbritannien und Dänemark zur damaligen Europäischen Gemeinschaft konnten die Schweiz und die übrigen verbleibenden EFTA-Mitglieder 1972 je ein bilaterales Freihandelsabkommen mit der EWG und den EGKS-Mitgliedstaaten abschließen. Durch diese sektorielle EWG-Assoziation entstand ein umfassendes, großes europäisches Freihandelsystem für Industriegüter mit den damals neun EG-Staaten und den verbleibenden sieben EFTA-Staaten.

Das Freihandelsabkommen, das die Schweizer Stimmbürger am 3. Dezember 1972 in einer Volksabstimmung mit 72,5 Prozent Ja-Stimmen angenommen haben, ist bis heute einer der tragenden Pfeiler der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Der Freihandel mit der Europäischen Union, dem mit Abstand größten Handelspartner der Schweiz, hat seitdem beträchtliche Wohlstandsgewinne für die Schweiz eingebracht.

In der Folgezeit gelang es der schweizerischen Wirtschaftsdiplomatie auf der Basis der Entwicklungsklausel (Evolutivklausel) des Freihandelsabkommens, eine Vielzahl zusätzlicher Vereinbarungen meist zu speziellen wirtschaftlichen Branchen abzuschließen. Leuchtendes Beispiel dieser bilateralen Ergänzungen zum Freihandelsabkommen ist das nur von Nichtkennern der Materie gelegentlich belächelte ‚Abkommen vom 18. November 1985 in Form eines Briefwechsels (zwischen der Schweiz und der EWG) über die Handelsregelung für Suppen, Soßen und Würzmittel‘.³¹

Solange die Europäische Gemeinschaft in den 1970er Jahren mit sich selbst beschäftigt war, schien es aus Schweizer Sicht zu genügen, einzelne wirtschaftspolitisch interessierende Themen auf der Basis des Freihandelsabkommens punktuell und pragmatisch mit Brüssel zu regeln. Die 1980er Jahre machten der Schweiz allerdings deutlich, dass ein Außenstehender nur bedingt Einfluss auf die politischen Entscheidungen der europäischen Nach-

27 Mit der ihr eigenen Eleganz bezeichnet die angesehene Neue Zürcher Zeitung die EFTA als ‚eine Art Konfetti-Bündnis‘. Vgl. Neue Zürcher Zeitung: Die Efta als EU-Warteraum?, 22.6.2010; Burkard Steppacher: Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 273-278; sowie Steppacher: Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz, 2011; und Folgejahrgänge.

28 Vgl. James E. Meade: Trade and Welfare, London/New York 1955.

29 Vgl. Präambel, Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), Stand am 18. April 2000, in: Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 0.632.31, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19600001/199701010000/0.632.31.pdf> (letzter Zugriff: 18.3.2016).

30 Ein Assoziationsgesuch der Schweiz im Gefolge des ersten britischen EWG-Beitrittsgesuchs 1961 verlief nach dessen Scheitern im Sande.

31 Vgl. Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Handelsregelung für Suppen, Soßen und Würzmittel, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 309 vom 21. November 1985, S. 23-26; sowie in: Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 0.632.401.21.

barn nehmen kann. Das Binnenmarktprojekt der Europäischen Gemeinschaft nahm Fahrt auf und die Schweiz sah sich auf einmal im Windschatten.

Die gescheiterte EWR-Teilnahme der Schweiz

Ein Markstein in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union war das Projekt des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), den im Januar 1989 der damalige EG-Kommissionspräsident Jacques Delors den EFTA-Staaten als Rahmen zur Gestaltung der zukünftigen Beziehung vorgeschlagen hatte. Der Begriff eines „dynamischen Europäischen Wirtschaftsraums“ war erstmals schon 1984, zunächst allerdings recht unspezifisch, als Formel in einem Abschlusskommuniqué bei einem gemeinsamen Ministertreffen der Europäischen Gemeinschaft und der EFTA in Luxemburg verwendet worden. Anlass war die Beseitigung der letzten quantitativen Restriktionen im Industriegüterfreihandel zwischen Europäischer Gemeinschaft und EFTA sowie das Vorhaben, die bestehende Kooperation fortzusetzen und auf der Basis eines neuen multilateralen Dialoges den sogenannten Luxemburg-Prozess zu etablieren.³²

Angesichts der konkreten Binnenmarktpläne der Europäischen Gemeinschaft wuchs in den 1980er Jahren in der Schweiz und den anderen EFTA-Staaten der Wunsch, direkt oder indirekt an den Vorteilen dieses Binnenmarkts teilhaben zu können. Leitgedanke für das politische Handeln der Schweiz war dabei der Grundsatz „Beitrittsfähig werden, um nicht beitreten zu müssen“ (das sogenannte Blankartsche Paradoxon).³³ Bei einer EFTA-Ministerkonferenz im Mai 1987 im schweizerischen Interlaken unterstrich EG-Kommissar Willy De Clercq drei Prinzipien für eine mögliche Binnenmarkt-Kooperation der Europäischen Gemeinschaft mit der EFTA: Priorität des eigenen Integrationsprozesses, Bewahrung der internen Entscheidungsautonomie und Sicherstellung einer ausgewogenen Verteilung von Rechten und Pflichten im Fall der Beteiligung Dritter.³⁴ Da der Luxemburg-Prozess von 1984 nicht vorankam, griffen die EFTA-Staaten den Vorschlag von Kommissionspräsident Delors vom Januar 1989 auf, mit dem EWR die inhaltliche Annäherung zwischen Europäischer Gemeinschaft und der EFTA auf eine neue institutionelle Basis zu stellen.³⁵ Im Rahmen des ‚Oslo-Brüssel-Prozesses‘ sollten die EFTA-Staaten dabei als Ganzes in den Gemeinsamen Markt eingebunden und in gemeinsame Entscheidungs- und Verwaltungsprozesse integriert werden.

Dementsprechend beteiligte sich die Schweizer Regierung (Bundesrat) in den Jahren 1990 bis 1992 aktiv an der Aushandlung eines Abkommens über den EWR. Wegen der aus Schweizer Sicht nachteiligen Zwei-Säulen-Struktur des EWR-Abkommens, in der die EFTA-Staaten gegenüber der Europäischen Gemeinschaft mit einer Stimme sprechen müssen, und der begrenzten Möglichkeiten, die das Abkommen den einzelnen EFTA-Staaten bei Änderungen des *Acquis communautaire* bietet (Mitsprache-, aber keine Mitentscheidungsrechte), wechselte der Bundesrat im Oktober 1991 – noch während der EWR-Verhandlungen – seine Strategie und betrachtete in der Folge den Beitritt zur Europäischen

32 EG-EFTA-Ministertreffen vom 9. April 1984 in Luxemburg, in: Europa Archiv 12/1984, S. D 339-D 340.

33 Das europapolitische Paradoxon ist benannt nach dem langjährigen Schweizer Spitzendiplomaten und Staatssekretär Franz A. Blankart.

34 Vgl. Wolfgang Burtscher: EFTA und EG: Rechtliche Probleme eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR), Europa-Institut: Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut 230/1991, S. 3.

35 Vgl. dazu und zum gesamten EWR-Verhandlungsprozess die Studie von Simon Marti: Schweizer Europapolitik am Wendepunkt. Interessen, Konzepte und Entscheidungsprozesse in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum, Baden-Baden 2013, S. 83, 99-117.

Gemeinschaft als dasjenige integrationspolitische Instrument, das langfristig die besten Voraussetzungen für die optimale schweizerische Interessenvertretung in Europa bietet. Am 26. Mai 1992 reichte der Bundesrat daher, wie zuvor schon die Regierungen der EFTA-Partner Österreich (1989) und Schweden (1990), ein offizielles Beitritts-gesuch der Schweiz bei der Europäischen Gemeinschaft ein.³⁶

Ergebnis des komplizierten Verhandlungsprozesses war ein EWR-Vertrag, der den interessierten EFTA-Staaten eine umfangreiche Teilnahme am EU-Binnenmarkt ermöglichte, ihnen ein Mitspracherecht im Vorfeld von Veränderungen eröffnete, allerdings keine Mitentscheidungsrechte am Tisch der Europäischen Union und das Erfordernis, sich auf EFTA-Seite untereinander zu einigen. Die entsprechende Kurzformel dazu lautet: Beteiligung am ‚decision shaping‘, aber kein ‚decision making‘. Für einen Teil der EFTA-Staaten wie Schweden, Finnland oder Österreich war dies kein Problem, da sie mittelfristig eine EU-Mitgliedschaft anstrebten.

Der Abstimmungskampf über das EWR-Abkommen war kurz, heftig und emotional, die Stimmbeteiligung war mit 78,7 Prozent außergewöhnlich hoch. Das EWR-Abkommen scheiterte in der Schweiz am 6. Dezember 1992 in der Volksabstimmung (obligatorisches Referendum) sowohl beim Volksmehr (50,3 Prozent Nein-Stimmen) als auch beim erforderlichen Ständemehr (statt der erforderlichen Ja-Mehrheit der Kantone sagten 16 von 23 Ständen Nein zum EWR).

Der Abstimmungskampf und das Ergebnis legten eine deutliche Kluft zwischen den Integrationsbefürwortern und -skeptikern an den Tag sowie eine erkennbare Spaltung zwischen der EU-kritischeren Deutschschweiz und der tendenziell integrationsfreundlicheren französischsprachigen Westschweiz, was in der Schweiz bis heute spürbar ist und als „europapolitischer Graben“ bezeichnet wird.³⁷

Die Gründe für das Scheitern des EWR-Abkommens in der Schweiz liegen nicht zuletzt in der widersprüchlichen Zielkonstruktion des Projekts: Den einen bot es zu wenig, für EU-Skeptiker war dagegen die mit dem Abkommen verbundene Beitrittsperspektive zu viel.³⁸

Fortsetzung des bilateralen Wegs statt multilateralem EWR

Um nach dem EWR-Nein in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 eine europapolitische Isolierung der Schweiz zu vermeiden, legte der Bundesrat im Februar 1993 innenpolitisch das sogenannte Swisslex-Programm vor. Mit ihm sollte zum einen die Binnenwirtschaft stärker dereguliert werden, zum anderen wurde eine Anpassung der schweizerischen Gesetze an das EG-Recht in wirtschaftlich bedeutungsvollen Bereichen vorgenommen, um nicht den Anschluss an die Europäische Union zu verlieren. Die mögliche Gefahr der selbstgewählten Satellitenstellung durch den ‚autonomen Nachvollzug‘ suchte die Regierung zu umgehen, indem sie bei der Europäischen Union die Aufnahme von bilateralen sektoriellen Verhandlungen anregte. In diesem Zusammenhang beschloss der Bundesrat 1993, das Beitritts-gesuch bei der Europäischen Union vom Mai 1992 zunächst nicht weiterzuverfolgen, es aber auch nicht zurückzuziehen.

36 Martin Beglinger: EG-Beitritts-gesuch 1992. «Le lundi noir», in: NZZ Geschichte 1/2015, S. 95-110.

37 Zur Problematik dieses Grabens, scherzhaft auch ‚Röstigraben‘ genannt, vgl. Volker Mehnert: Riss im Kopf, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.11.2009.

38 Beglinger: EG-Beitritts-gesuch, 2015.

Ergebnis der komplexen, langwierigen und zum Teil auch durchaus mühsamen Verhandlungen seit 1994 waren die beiden Vertragspakete Bilaterale I und II. Die sieben Abkommen der Bilateralen I wurden 1999 unterzeichnet und konnten nach der Annahme in der Volksabstimmung vom 6. Mai 2000 zum 1. Juli 2002 in Kraft gesetzt werden. Direkt im Anschluss begannen 2002 die Verhandlungen zu zehn weiteren Themengebieten, von denen am 26. Oktober 2004 neun Dossiers in einem weiteren gemeinsamen Paket abgeschlossen werden konnten (Bilaterale II). Lediglich das Dossier Dienstleistungsliberalisierung wurde auf einen späteren Zeitpunkt vertagt.³⁹ Die Bilaterale II konnte nach einer wiederum durch ein Referendum erforderlichen Volksabstimmung zur Teilnahme der Schweiz am Schengen- und Dublin-Abkommen im Juni 2005 ratifiziert und anschließend schrittweise in Kraft gesetzt werden.⁴⁰

Einzelne Bereiche der Bilateralen II bedurften in den Folgejahren noch der weiteren Ausgestaltung (Umweltabkommen, Filmförderungsprogramm MEDIA, Statistikabkommen). Das Abkommen über die Betrugsbekämpfung wurde ab April 2009 vorzeitig angewendet.

Festzuhalten bleibt, dass die Schweiz mit diesen Abkommen eine umfangreiche Möglichkeit zur Teilnahme am EU-Binnenmarkt erlangt. Das Besondere dieser Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ist allerdings, dass die jeweiligen Materien teilweise recht veränderlich beziehungsweise ausgestaltungsbedürftig sind. Die Abkommen sind keine einmal beschlossenen Gesetze, die dann für lange Zeit unverändert gelten, vielmehr bedürfen sie zum Teil der permanenten Anpassung. Die Inhalte sind dabei recht dynamisch, die institutionellen Mechanismen hingegen ausgesprochen statisch bis schwerfällig.⁴¹

Ein Beispiel für den hohen rechtlichen Veränderungsbedarf sind die umfangreichen Anpassungen des Schengen/Dublin-Abkommens wegen des veränderten Schengen-Acquis, an dem seit 2004 weit über 100 Weiterentwicklungen vorgenommen wurden.⁴² Gegen eine Schengen-Weiterentwicklung (Einführung des biometrischen Passes) wurde 2008 erstmals das Referendum ergriffen.⁴³

Zum einen sind es die vielen konkreten Regelungsinhalte (vom Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen bis hin zur Schengen-Materie), die materiell veränderlich sind, rasch veralten und der Aktualisierung und Anpassung bedürfen, zum anderen hat sich auch die Europäische Union selbst seit der Unterzeichnung der Bilateralen I durch die Erweiterungen der Jahre 2004, 2007 und 2013 territorial mehrmals verändert und zählt inzwischen 28 Mitglieder.

39 Zu den Details vgl. René Schwok/Stephan Bloetzer: Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen, in: *integration* 3/2005, S. 201-216, hier S. 206.

40 Bei der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 stimmten 54,6 Prozent der Schweizer Stimmbürger für die Schengen-Teilnahme.

41 Zur Problematik des sogenannten ‚hybriden‘ Rechtscharakters des bilateralen Rechts vgl. Tobler/Beglinger: Grundzüge, 2013, Band 1, S. 3, Rdnr. 6.

42 Über 80 Prozent der Veränderungen betreffen nur technische Detailspekte oder Vollzugsfragen. Jede sechste Schengen-Weiterentwicklung wurde allerdings der Bundesversammlung (National- und Ständerat) unterbreitet und von beiden Kammern genehmigt.

43 Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 13. Juni 2008. Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 mit 50,1 Prozent angenommen und trat am 1. März 2010 in Kraft.

In Folge dessen musste unter anderem das Freizügigkeitsabkommen wiederholt durch Erweiterungsprotokolle über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit ergänzt werden, was in der Schweiz jedes Mal aufgrund von Referenden in Volksabstimmungen mündete. So stand wenige Monate nach der erwähnten Volksabstimmung zur Schengen-Teilnahme (Bestandteil des Pakets Bilaterale II) am 25. September 2005 bereits die nächste europapolitische Volksabstimmung an.⁴⁴

Eine weitere europapolitische Volksabstimmung wurde 2006 erforderlich: Als Gegenleistung für den erleichterten Zugang der Schweiz zum erweiterten Binnenmarkt hat sich die Eidgenossenschaft bereit erklärt, einen autonomen Beitrag (‚Erweiterungsbeitrag‘) zum Abbau von wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb der Europäischen Union zu leisten, ähnlich wie Letztere dies intern mit dem Kohäsionsfonds praktiziert. Daher wird häufig auch von ‚Kohäsionsbeitrag‘ gesprochen. Das entsprechende Bundesgesetz zur Ostzusammenarbeit⁴⁵ regelt die Grundlagen der finanziellen Förderung von Projekten über zunächst zehn Jahre in einer Höhe von rund 100 Millionen Schweizer Franken jährlich zur regional- und strukturpolitischen Entwicklung in den seit 2004 beigetretenen neuen Mitgliedern der Europäischen Union.⁴⁶ Gegen das Bundesgesetz, das von Regierung und Parlament beschlossen worden war, wurde von rechtsbürgerlicher Seite das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 26. November 2006 wurde das Vorhaben allerdings mit 53,4 Prozent Ja-Stimmen recht deutlich angenommen.

Diese geradezu permanenten Volksabstimmungen zu Europathemen in der Schweiz haben einen mehrfachen Effekt: Zum einen bewirken sie eine erhöhte Legitimation des politischen Handelns der Behörden, nach innen wie außen, worauf eidgenössische Politiker auch gegenüber der Europäischen Union gerne und stolz hinweisen, zum anderen erzeugen sie aber ein recht langsames und zum Teil schwer berechenbares Auftreten der Schweiz auf dem internationalen beziehungsweise europäischen Parkett, was die Zusammenarbeit zwischen der Eidgenossenschaft und der Europäischen Union, die ihrerseits mit rund 500 Millionen Bürgern und 28 Staaten ein komplexes System ist, zusätzlich erschwert.

Ein dritter Effekt der häufigen europapolitischen Volksabstimmungen wirkt wiederum nach innen: Die innenpolitische Dauerthematisierung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, speziell der Dimension Freizügigkeit im Binnenmarkt kann gegebenenfalls bei den Bürgern der Schweiz einen Überdruß erzeugen, was von den Initiatoren möglicherweise aber auch beabsichtigt ist.⁴⁷

44 Die Ausweitung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten wurde von den Stimmbürgern mit 56,0 Prozent angenommen. Vgl. Steppacher: Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz, 2006, S. 276.

45 Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 2006, Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 974.1, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2007/2387.pdf> (letzter Zugriff: 18.3.2016).

46 Aufgrund der EU-Erweiterungen um Bulgarien, Rumänien und Kroatien wurden für Projekte in den nunmehr 13 neuen EU-Mitgliedstaaten von der Schweiz inzwischen finanzielle Mittel in Höhe von rund 1,3 Milliarden Schweizer Franken bereitgestellt. Vgl. Neue Zürcher Zeitung: Kohäsionsbeitrag aus Eigeninteresse, 8.9.2009. Einen ähnlichen Beitrag leisten im Europäischen Wirtschaftsraum auch die EFTA-EWR-Partner Norwegen, Island und Liechtenstein zugunsten der strukturschwächeren EU-Mitglieder im Rahmen des sogenannten ‚EWR-Finanzierungsmechanismus‘, im EFTA-Sprachgebrauch als ‚The EEA and Norway Grants‘ bezeichnet. Vgl. EEA-Grants – Norway Grants: Who we are, abrufbar unter: <http://www.eeagrants.org/Who-we-are> (letzter Zugriff: 18.3.2016); vgl. Steppacher: Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz, 2011, S. 306.

47 Vgl. dazu unten ausführlicher.

Wie weiter mit den Bilateralen? Bilaterale III und/oder Rahmenabkommen?

Schon beim Abschluss der Bilateralen II zeigten sowohl die Schweiz als auch verschiedene EU-Akteure Interesse, zu weiteren Themen zusätzliche bilaterale Vereinbarungen zu treffen, eventuell erneut gebündelt in einem dritten Paket. Behindert wurden diese hoffnungsvollen Überlegungen zum Ausbau der Beziehungen jedoch durch den über Jahre andauernden Steuerstreit („Holding-Streit“) zwischen der Europäischen Union und der Eidgenossenschaft.⁴⁸ Erst im Oktober 2014 konnte der Bundesrat mit den Vertretern der EU-Mitgliedstaaten in Luxemburg eine gemeinsame Verständigung in Form eines „Joint Statement“ zur Unternehmensbesteuerung unterzeichnen.⁴⁹

Nachdem es der Europäischen Union intern nach längerem Anlauf gelungen war, 2007 ihr Primärrecht mit dem Vertrag von Lissabon zu reformieren und neu zu formulieren, stellte sich bei vielen Beteiligten die Frage, ob nicht auch die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union besser strukturiert und mit einem Rahmen für einen ständigen politischen Dialog ergänzt werden könnten.⁵⁰ Die damalige Außenministerin Micheline Calmy-Rey schlug dazu Anfang 2008 eine neue Strategie für die schweizerische Europapolitik vor, wobei die Schweiz und die Europäische Union parallel zu neuen Verhandlungen über verschiedene Politikfelder auch ein Rahmenabkommen abschließen sollten, quasi als Dach über den bestehenden sowie möglichen neuen bilateralen Verträgen.⁵¹

So konnte beispielsweise 2010 ein Bildungsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union unterzeichnet werden, das Schweizer Staatsbürgern ab 2011 den Zugang zu Bildungsprogrammen der Europäischen Union eröffnete.⁵² Ebenfalls 2010 traten in der Schweiz ein Produktesicherheitsgesetz und ein Gesetz über technische Handelshemmnisse in Kraft, mit dem das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung („Cassis-de-Dijon-Prinzip“) eingeführt wurde. 2011 unterzeichneten die Schweiz und die Europäische Union ein zusätzliches bilaterales Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Herkunftsangaben (geschützte Ursprungsbezeichnungen), das Teil des Agrarabkommens (Bilaterale I) ist. 2013 folgten ein Wettbewerbsabkommen sowie ein Kooperationsabkommen zur schweizerischen Teilnahme an Galileo und EGNOS, im Herbst 2014 die oben erwähnte Verständigung über Unternehmensbesteuerung. Zuletzt wurde schließlich 2015 ein Abkommen über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA) nach OECD-Standard abgeschlossen, das künftig das Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Union ersetzen soll.

Als weitere mögliche Themen für bilaterale Abkommen stehen zum Teil seit Jahren auf der Agenda: Stromhandel, Emissionshandel, Lebensmittelsicherheit und öffentliche Gesundheit, eine mögliche Beteiligung der Schweiz an Missionen der Gemeinsamen Sicher-

48 Die EU-Kommission kritisierte schon 2005 die Praxis kantonaler Steuerprivilegien zugunsten von Holdings, gemischten Gesellschaften und Verwaltungsgesellschaften als unzulässige staatliche Beihilfen und forderte die Beseitigung der entsprechenden Wettbewerbsverfälschungen. Vgl. Stephan Kuhn: Wie die Schweiz den Steuerstreit mit der EU beenden kann, in: Neue Zürcher Zeitung, 24.8.2010.

49 Vgl. Aargauer Zeitung: Der Steuerstreit Schweiz-EU ist zu Ende, 15.10.2014.

50 Vgl. aus Schweizer Sicht Bundesrätin Doris Leuthard: Der bilaterale Weg – nächste Etappen, in: Suisseurope 1/2007, S. 1-2, hier S. 2.

51 Zum Interview mit Außenministerin Micheline Calmy-Rey siehe Stefan Bühler/Markus Häflinger: „Eine neue Vision für das Verhältnis zur EU“, in: Neue Zürcher Zeitung, 21.1.2008.

52 Durch die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative konnte die Beteiligung der Schweiz an Erasmus+ ab 2014 zunächst nicht fortgeführt werden.

heits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union zur Friedenssicherung und -förderung sowie die weitere Beteiligung am EU-Programm MEDIA.

Angesichts der Vielfalt und des Umfangs der Themen stellte sich spätestens 2008 beziehungsweise 2009 mit großer Deutlichkeit die Frage der weiteren Operationalisierbarkeit der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Denn mit rund 20 Hauptabkommen und etwa 100 weiteren Verträgen⁵³ sind die bilateralen Beziehungen hochgradig ausdifferenziert und gesamthaft betrachtet teilweise ausgesprochen unübersichtlich. Die EU-Seite verhielt sich gegenüber den eidgenössischen Vorschlägen zurückhaltend und setzte zunächst auf eine Klärung des Steuerstreits.⁵⁴

Seitens der Europäischen Union verabschiedete der Rat der Europäischen Union Ende 2008 erstmals „Schlussfolgerungen“ zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den EFTA-Ländern,⁵⁵ wobei auch die Beziehungen zur Schweiz einer kritischen Betrachtung unterzogen werden.⁵⁶ In insgesamt elf kurzen Absätzen werden dabei die positiven Aspekte der bilateralen Beziehungen gewürdigt und „begrüßt“, aber auch die Defizite in den Beziehungen mit Signalworten wie „erwartungsvoll“, „besorgt“ und „mit großer Sorge“ charakterisiert.⁵⁷

In Weiterentwicklung dieser Position unterzog der Rat im Dezember 2010 die Beziehungen zu den EFTA-Ländern einer erneuten Bewertung, wobei diese einleitend als „sehr gut und eng“ charakterisiert werden und weiteres positives Potenzial gesehen wird. Allerdings formuliert der Rat auch die leicht mahnende Erwartung, dass „angesichts der Weiterentwicklung des binnenmarktrelevanten Besitzstandes [...] die EU und die EFTA-Staaten für eine homogene Umsetzung des Besitzstandes und ein reibungsloses Funktionieren der Institutionen sorgen“ sollten.⁵⁸ In Bezug auf die Schweiz artikuliert der Rat 2010 im Vergleich zu den noch zurückhaltenden Formulierungen von 2008 eine deutliche Kritik am sektoriellen bilateralen Ansatz: „[Z]war [ist] eine engere Zusammenarbeit in einigen Bereichen von gegenseitigem Interesse [...], im Lauf der Jahre [hat dies] aber zu einem äußerst komplexen Gebilde aus zahlreichen Abkommen geführt.“⁵⁹ Es fehlen aus EU-Sicht „effiziente Regelungen für die Übernahme von neuem EU-Besitzstand“, sodass „nicht die notwendige Einheitlichkeit“ bei der Binnenmarkt-beteiligung besteht. „Dies hat zu Rechtsunsicherheit für Behörden, Wirtschaftsakteure und den einzelnen Bürger geführt.“⁶⁰ Kritisch resümiert der Rat in den Schlussfolgerungen von 2010, „dass das derzeitige System der bilateralen Abkommen zwar in der Vergangenheit gut funktioniert hat, in den kommenden Jahren die wesentliche Herausforderung aber darin bestehen wird, über dieses

53 Vgl. EDA: Die Schweiz und die Europäische Union, 2016, S. 22.

54 Vgl. Dieter Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik, Zürich 2009, S. 336, 338.

55 Die im Zweijahresturnus verabschiedeten Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den EFTA-Ländern werden übersichtlich geordnet auf der Website der EU-Delegation für die Schweiz und Liechtenstein präsentiert, abrufbar unter: http://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/eu_switzerland/political_relations/index_de.htm (letzter Zugriff: 18.3.2016).

56 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern. 2914. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen). Brüssel, 5. Dezember 2008, Dok. 16651/1/08.

57 Ebenda.

58 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern. 3060. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten). Brüssel, 14. Dezember 2010, Ziff. 7.

59 Ebenda, Ziff. 42.

60 Ebenda.

System, das komplex und schwer zu handhaben ist und eindeutig an seine Grenzen stößt, hinauszugehen.“⁶¹

Die Kritik der Europäischen Union an dieser Situation war nicht neu und kam daher auch nicht völlig unerwartet, wirkte in der Deutlichkeit der Formulierung der Schlussfolgerungen jedoch wie die sprichwörtliche kalte Dusche, zumal der Bundesrat erst kurz zuvor noch mehrfach seine Absicht bekräftigt hatte, den bilateralen Weg mit der Europäischen Union fortsetzen zu wollen.⁶²

Die Furcht vor Überfremdung und Ausverkauf

Verschärft wird die schon seit etlichen Jahren blockierte Situation in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union mittlerweile durch das Ergebnis der Volksabstimmung zur Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ vom 9. Februar 2014, deren Ziele inhaltlich klar im Widerspruch zum Grundprinzip der Freizügigkeit im Binnenmarkt stehen.

Auch wenn dies nach der EWR-Abstimmung von 1992 das erste gravierende Nein zum europapolitischen Kurs der Eidgenossenschaft ist, zeigt ein Rückblick, dass hier ein seit Langem latent vorhandenes politisches Thema offen kulminiert ist: Bereits seit den 1960er Jahren werden in der Schweiz Versuche zur Beschränkung der Anzahl in der Schweiz lebender Ausländer lanciert. In der Folge des Wirtschaftsbooms der Nachkriegszeit strömten hunderttausende ausländische Arbeiter, insbesondere aus Spanien und Italien, in die Schweiz. Die Landesregierung versuchte zunächst, den Zustrom ausländischer Arbeitskräfte mit Kontingenten zu bremsen, allerdings mit wenig Erfolg.⁶³ Mehrere Initiativen „gegen Überfremdung und Überbevölkerung“ wurden seit 1970 gestartet, waren aber trotz bemerkenswert hoher Zustimmungsqoten stets mehrheitlich von den Stimmbürgern abgelehnt worden. Auch die Volksinitiative „gegen den Ausverkauf der Heimat“ wurde 1984 verworfen.⁶⁴

Im Kontext der europapolitischen bilateralen Abkommen wird seit dem Jahr 2000 das Thema ‚Begrenzung der Einwanderung‘ wieder stärker aufgegriffen und in unterschiedlichen Formulierungen immer wieder zur Abstimmung gestellt. Waren es zuvor insbesondere die rechtspopulistisch-nationalistischen Parteien Republikanische Bewegung (bis 1989) und Nationale Aktion (heute: Schweizer Demokraten), die bei diesen Themen federführend waren,⁶⁵ ist auf diesem Gebiet inzwischen die nationalkonservative Schweizerische

61 Ebenda, Ziff. 48.

62 Vgl. Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik vom 17. September 2010, in: Bundesblatt (BBl) 2010, S. 7239-7344; vgl. ebenso den Aussenpolitischen Bericht 2010 vom 10. Dezember 2010, in: Bundesblatt (BBl) 2011, S. 1013.

63 Im Vergleich von 1950 zu 1973 stieg der Anteil der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz von 6 auf 17 Prozent. Ende 2012 waren rund 22 Prozent der Einwohner ausländische Staatsangehörige (1,7 Millionen von 8,04 Millionen Einwohnern). Hierbei muss jedoch auch die im Vergleich zu anderen europäischen Staaten eher niedrige Einbürgerungsquote berücksichtigt werden.

64 Vgl. Armando Mombelli: Überfremdungsiniciativen haben lange Tradition, in: SWI swissinfo, 9.2.2014, abrufbar unter: http://www.swissinfo.ch/ger/eidgenoessische-volksabstimmung_ueberfremdungsiniciativen-haben-lange-tradition/37891112 (letzter Zugriff: 18.3.21016).

65 Vgl. Daniel Gerny: Als James Schwarzenbach die Ausländerpolitik entdeckte, in: Neue Zürcher Zeitung, 25.11.2014.

Volkspartei (SVP) politisch an vorderster Front aktiv.⁶⁶ Obzwar seit Jahrzehnten Teil der übergroßen Koalition, die die Landesregierung trägt, betreibt die SVP in einer Doppelrolle zugleich eine schillernde Oppositionspolitik ‚gegen die politische Klasse‘, der sie als Regierungspartei gleichwohl angehört.

Gefahr des innenpolitischen Auseinanderdriftens

Im Jahr 2009 erzielte die SVP einen überraschenden Abstimmungserfolg mit der Initiative ‚Gegen den Bau von Minaretten‘⁶⁷ ebenso 2010 mit der Initiative ‚für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)‘⁶⁸, die beide von den Stimmbürgern angenommen wurden. Vorausgegangen waren scharfe Abstimmungskämpfe mit polarisierenden Kampagne-Instrumenten wie dem mittlerweile berühmt-berüchtigten ‚Schäfchen-Plakat‘⁶⁹ oder dem ‚Anti-Minarett-Plakat‘⁷⁰, bei dem eine vollverschleierte Frau drohend vor einer Front von Minaretten wie Mittelstreckenraketen steht.

Der vorläufige Höhepunkt der SVP-Kampagnen ist der Erfolg der Initiative ‚Gegen Masseneinwanderung‘ im Jahr 2014, mit der die Partei in Kauf nimmt, dass der Fortbestand der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union gefährdet wird.

Mit einer weiteren Volksinitiative versuchte die SVP seit 2012, den Druck auf das Parlament zu verschärfen: Da die Ausschaffungsinitiative vom Parlament nicht in ihrem Sinne in die Praxis umgesetzt wurde, wollte die SVP mit der ‚Durchsetzungsinitiative‘⁷¹ nachhelfen und im Detail in die Bundesverfassung schreiben, wegen welcher Delikte Ausländer künftig automatisch des Landes verwiesen werden sollten, ohne dass dies vor Gericht noch überprüft werden könnte. Dies wurde von den Stimmbürgern aber als ‚Zwei-Klassen-Justiz‘ eingestuft und am 28. Februar 2016 mit einer deutlichen Mehrheit von 58,9 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

Ein Erklärungsansatz für den relativen Erfolg dieser und weiterer Kampagnen ist die auch in der Schweiz seit den 1990er Jahren festzustellende neue gesellschaftliche Konfliktlinie ‚Öffnung versus Abgrenzung‘: Die SVP profitiert danach von den sich europaweit verändernden gesellschaftlichen Spaltungslinien (‚cleavages‘), insofern seit den 1990er Jahren zu den vier ‚klassischen‘ kulturellen und wirtschaftlichen Konfliktlinien (Arbeit versus Kapital, Kirche versus Staat, Stadt versus Land und Zentrum versus Peri-

66 Zur SVP und ihrem Wachstum vgl. Simon Borschier/Marc Helbling: Stabilität und Wandel von Parteiensystemen und die Konfliktlinie zwischen Öffnung und Abgrenzung: der theoretische Ansatz, in: Hanspeter Kriesi et al. (Hrsg.): Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich, Zürich 2005, S. 11-40; Romain Lachat/Peter Selb: Schweiz, in: Hanspeter Kriesi et al. (Hrsg.): Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich, Zürich 2005, S. 41-59.

67 Schweizerische Bundeskanzlei: Volksabstimmung vom 29.11.2009 über die eidgenössische Volksinitiative ‚Gegen den Bau von Minaretten‘, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis353.html> (letzter Zugriff: 18.3.2016).

68 Schweizerische Bundeskanzlei: Volksabstimmung vom 28.11.2010 über die eidgenössische Volksinitiative ‚für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)‘, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis357.html> (letzter Zugriff: 18.3.2016).

69 Auf dem Plakat sind drei gezeichnete weiße Schafe auf einer Schweizer Flagge zu sehen, von denen eines ein schwarzes Schaf mit Huftritten von der Schweizer Fahne herunter schubst. Vgl. David Vonplon: Das SVP-Schaf reist um die Welt, in: Tages-Anzeiger, 14.8.2008.

70 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Schweizer verbieten Bau von Minaretten, 30.11.2009.

71 Schweizerische Bundeskanzlei: Volksabstimmung vom 28.2.2016 über die eidgenössische Volksinitiative ‚Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)‘, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis433.html> (letzter Zugriff: 18.3.2016).

pherie⁷²) und dem fünften, alternativen Postmaterialismus-Cleavage des 20. Jahrhunderts zusätzlich als sechste Spaltungslinie der sogenannte Öffnungs-Abgrenzungs-Konflikt getreten ist. Diese deutlich erkennbare gesellschaftliche Konfliktlinie ist vermutlich auch in der Schweiz eine Reaktion auf den Wegfall des Ost-West-Konflikts und die seitdem zunehmende wirtschaftliche Liberalisierung, Globalisierung und Denationalisierung.⁷³

Wie könnte es weitergehen? Ausblick bei alpinem Hochnebel

Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative war in der Schweiz die Ratlosigkeit groß. Die Europäische Union erklärte ihr striktes Nein, über eine zahlenmäßige Beschränkung, über Kontingente oder einen Inländervorrang mit der Schweiz zu verhandeln.⁷⁴ Wegen der Nichtunterzeichnung des Protokolls zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien wurden im Februar 2014 seitens der Europäischen Union die Verhandlungen über das Stromabkommen, das Forschungsrahmenprogramm „Horizon 2020“ und das Bildungsprogramm Erasmus+ sistiert, was unter anderem zur Folge hatte, dass Schweizer Hochschüler von der Teilnahme am Erasmus-Programm ausgeschlossen wurden.⁷⁵ Nach einer Zwischenlösung⁷⁶ konnte mittlerweile am 4. März 2016 in Brüssel das Zusatzprotokoll für Kroatien unterzeichnet werden. Die noch erforderliche Ratifikation des Kroatien-Protokolls ist eine wesentliche Voraussetzung für die von der Schweiz erhoffte Assoziierung beim Forschungsrahmenprogramm „Horizon 2020“.⁷⁷

Wie groß die Ratlosigkeit sein muss, zeigt die Tatsache, dass in den zwei Jahren seit Februar 2014 in der Schweiz inzwischen schon fast alles und auch das jeweilige Gegenteil vorgeschlagen und diskutiert worden ist: So wurde in einem ersten Umsetzungskonzept ein Zuwanderungsregime vorgeschlagen, das mit dem Freizügigkeitsabkommen aber nicht vereinbar ist. Als Alternativen zu den bilateralen Abkommen wurden weiterhin eine modifizierte EWR-(Teil-)Teilnahme bis hin zum „EWR 2.0“ oder ersatzweise ein erweitertes oder „umfassendes Freihandelsabkommen“ vorgeschlagen, was der Bundesrat aber als Rückschritt, da materiell zu wenig ergiebig, beurteilte.⁷⁸ Im Kontext eines Rahmenabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union wurde überraschenderweise sogar der Europäische Gerichtshof (EuGH) als mögliche Streitschlichtungsinstanz diskutiert; das aber scheint angesichts der historischen Erfahrungen mit dem EWR politisch nur schwer realisierbar und wurde auch rasch wieder verworfen.

Auf der einen Seite fordern die SVP-Vertreter die buchstabengetreue Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative bis zum Februar 2017 (mit Höchstzahlen und Kontingen-ten) mit der Gefahr, dass darüber mit der Europäischen Union keine Einigung gefunden

72 Vgl. Seymour Martin Lipset/Stein Rokkan: Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments. An Introduction, in: Seymour Martin Lipset/Stein Rokkan (Hrsg.): Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives, New York/London 1967, S. 1-64.

73 Vgl. Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.): Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz, Zürich 2015.

74 Vgl. Simon Gemperli: EU beharrt auf der ganzen Freizügigkeit, in: Neue Zürcher Zeitung, 11.2.2014.

75 Die Schweiz musste deswegen ein eigenes Programm („Swiss-European Mobility Programme“) auflegen und stellte dafür 2014 aus Bundesmitteln 22,7 Millionen Schweizer Franken bereit. Vgl. Tages-Anzeiger: Ersatzlösung für den Erasmus-Stopp, 16.4.2014.

76 Ersatzweise gewährte die Schweiz ab dem 1. Juli 2014 kroatischen Staatsbürgern per einseitigem Beschluss begrenzten Zutritt zum Schweizer Arbeitsmarkt. Vgl. Anniq Lombard/Marin Good: Separate Kontingente für Kroatinnen und Kroaten, in: Suisseurope IV/2014, S. 4-5.

77 Vgl. Basler Zeitung: Schweiz unterzeichnet Kroatien-Protokoll, 5.3.2016.

78 Bundesrat: Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] „Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen“, Juni 2015, abrufbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39666.pdf> (letzter Zugriff: 18.3.2016).

werden kann und letztlich das Freizügigkeitsabkommen samt der anderen Bilaterale-I-Abkommen gefährdet ist.

Auf der anderen Seite wurde im Dezember 2014 eine neue Volksinitiative „Raus aus der Sackgasse!“ (RASA) lanciert, welche unilaterale Schutzklauseln ablehnt und die, sofern mit der Europäischen Union keine einvernehmliche Umsetzung gefunden werden kann, den Zuwanderungsartikel ersatzlos wieder aus der Bundesverfassung streichen will.⁷⁹ Innerhalb von acht Monaten konnten rund 110.000 Unterschriften für diese Volksinitiative gesammelt und am 27. Oktober 2015 bei der Bundeskanzlei eingereicht werden. Ob aber, bildlich gesprochen, eine so scharfe politische Kehrtwende in der Sackgasse ‚unfallfrei‘ durchgeführt werden kann, bleibt abzuwarten.

Inzwischen hat der Bundesrat einen Vorschlag zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative vorgelegt: Im Rahmen einer Revision des Ausländergesetzes sollen ab einem vom Bundesrat zu bestimmenden Schwellenwert Kontingente für EU-Bürger pro Kalenderjahr eingeführt werden.⁸⁰ Ob dies sowohl mit den Intentionen der geänderten Bundesverfassung als auch tatsächlich EU-kompatibel ist, wird sich zeigen müssen. Der innenpolitische Streit darüber hat bereits begonnen.⁸¹

Wohin führt der weitere Weg? Um am europapolitischen Scheideweg nicht in eine Sackgasse zu laufen, bedarf es vermutlich neben Geduld und Ausdauer auch Klarheit und Einigkeit über das Ziel. Es werden noch etliche Gipfel zu bewältigen sein, über die allein ein sicherer Weg in eine gemeinsame europäische Zukunft führt.

79 Vgl. Verein Raus aus der Sackgasse: Über RASA. Das Volk soll über den Erhalt der Bilateralen entscheiden können!, abrufbar unter: <http://www.initiative-rasa.ch/> (letzter Zugriff: 18.3.2016) beziehungsweise Verein Raus aus der Sackgasse: Über RASA. Bilaterale: Das Volk soll und will entscheiden, abrufbar unter: <http://www.initiative-rasa.ch/medienmitteilung-rasa-initiative-ist-ingereicht/> (letzter Zugriff: 18.3.2016).

80 Vgl. Hansueli Schöchli: Schwierige Suche nach einem schlaun Europa-Text, in: Neue Zürcher Zeitung, 8.3.2016.

81 Daniel Gerny: SVP und SP kritisieren Umsetzung der Zuwanderungsinitiative, in: Neue Zürcher Zeitung, 5.3.2016.