

Die Schweiz in Europa: zwischen Offenheit und Abgrenzung

Die Ausgestaltung der Beziehungen zur EU ist in der schweizerischen Bevölkerung und Politik seit Jahren ein kontroverses Thema. Mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 sind neue dunkle Wolken über der Beziehung zwischen der Schweiz und der europäischen Union aufgezogen. Bei einer Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens stehen auch die bilateralen Verträge auf dem Spiel. Welche Optionen hat die Schweiz, die Zuwanderung aus der EU zu steuern, ohne die bilateralen Abkommen zu gefährden? Dies war Thema des zweiten Forumsgesprächs zur Befindlichkeit der Schweiz am 25. September 2014.

Christa Tobler, Professorin für Europarecht an den Universitäten Basel und Leiden (NL), analysierte die Situation.

Verhältnis Schweiz – EU: Distanz und Nähe

Distanz und Nähe charakterisieren die Beziehung der Schweiz zur EU. Der europäische Binnenmarkt entstand in den 1950er Jahren mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG. Die Schweiz gehörte nicht dazu, sie «wollte sich bewusst nicht bei dieser Gemeinschaft beteiligen», erklärt Tobler die damalige Distanzierung. Dafür trat die Schweiz als eines der Gründungsmitglieder der Europäischen Freihandelszone EFTA bei, die ab 1960 ausschliesslich den Warenverkehr zwischen den Mitgliedsländern regelte und somit integrationstechnisch weniger weit reicht als die EU bzw. die damalige EWG. Nach einem gescheiterten Assoziationsgesuch der Schweiz an die EWG zu Beginn der 1960er Jahre regelte man die wirtschaftlichen Beziehungen weiterhin durch bilaterale Abkommen.

1992 entstand aus dem Zusammenschluss der EFTA-Staaten (ohne die Schweiz) und der EWG der Europäische Wirtschaftsraum EWR. Die Schweiz lehnte den Beitritt ab – es blieb beim bilateralen Weg, kombiniert mit dem autonomen Nachvollzug von EU-Recht. Das bedeutete, dass die Schweiz einerseits Verträge mit der EU schliessen, andererseits in ausgewählten Bereichen das eigene Recht freiwillig und aus Gründen der Praktikabilität dem EU-Recht anpassen konnte. Als Folge davon entwickelte sich eine teilweise Assoziation an den EU-Binnenmarkt durch verschiedene Abkommen. Eine Besonderheit gilt es hier hervorzuheben: Die Bilateralen I, zu denen unter anderem das Abkommen über die Personen- und Dienstleistungsfreizügigkeit gehört, enthalten eine Guillotine-Klausel: Mit der Kündigung eines einzigen Abkommens dieses Pakets würden nach sechs Monaten die übrigen Abkommen ebenfalls ausser Kraft treten.

Zäsur am 9. Februar: Die Schweiz auf dem Weg zum Vertragsbruch?

Die Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative führt zu neuen Regelungen in der Bundesverfassung. Diese verlangen u.a., dass künftig auch gegenüber EU- und EFTA-Staaten Kontingente und der Inländervorrang gelten, und dass anderslautende Verträge entsprechend angepasst werden müssen. Damit ist das Abkommen der Personenfreizügigkeit (als Teil der Bilateralen I) bei einer exakten Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen grundlegend in Frage gestellt. Die Anpassung des Abkommens steht für die EU ausser Frage: Veränderungen des Vertrags, die auf den Inländervorrang und Kontingente abzielen, laufen der Idee der Personenfreizügigkeit zuwider. Deshalb ist es «schwer vorstellbar, wie es nicht zu einem Vertragsbruch kommen soll», meinte Tobler zur gegenwärtigen Situation.

Zusätzliche Komplikationen: Das eine blockiert das andere...

Wie komplex die Lösungsfindung ist, zeigt schon nur die Verflechtung mit institutionellen Fragen: Über neue Binnenmarktverträge will die EU nur verhandeln, wenn geklärt ist, wie die Schweiz künftig neu entstehendes EU-Recht übernimmt und durchsetzt.

Zusätzlich hat sich die EU als Vertragspartnerin der Schweiz weiterentwickelt: Der Binnenmarkt als ursprüngliches (wirtschaftliches) Hauptprojekt wurde durch neue, soziale Elemente erweitert. Neben dem wirtschaftlichen Austausch stehen gleichwertig Personen und ihre Rechte.

Auch die Aussenbeziehungen der EU haben sich gewandelt. Freihandelsabkommen, wie sie vor mehreren Jahrzehnten geschlossen wurden, sind in der heutigen, globalisierteren Welt überholt. Die teilweise Assoziation – der Weg, den die Schweiz geht – ist daher in den Augen der EU ein Auslaufmodell.

Ausblick: Optionen der Schweiz?

Eine Möglichkeit – für die EU der Idealfall – ist die volle Assoziation der Schweiz. Eine weitere Option ist die teilweise Assoziation via bilaterales Recht. Doch eine Revision des Freizügigkeitsabkommens im Sinne der Masseneinwanderungsinitiative ist, so Tobler, «wenn man sie wörtlich nimmt, meines Erachtens derzeit ausgeschlossen». Eine verfassungsnaher Umsetzung, welche die Bilateralen Verträge «retten» oder gar eine neue Generation von Abkommen nach schweizerischen Wunschvorstellungen schaffen würde – «ist Wunschdenken». Eine neue Volksbefragung wäre politisch und wirtschaftlich überaus riskant.

Was wäre, wenn diese Abkommen wegfallen würden? Mit der Kündigung des Freizügigkeitsabkommens entfielen aufgrund der Guillotine-Klausel zahlreiche weitere Abkommen. In dieser unsicheren Situation sei eines klar, beendete Tobler ihren Vortrag: «Wir wissen nicht, welches System in ein paar Jahren in der Schweiz gelten wird. Das ist Gift für die Wirtschaft insofern, als es ein unsicheres Investitionsklima schafft. Dieses Problem werden wir haben über mehrere Jahre hinweg».

Die bilateralen Abkommen sind matchentscheidend

Christa Toblers Referat machte klar: Eine konsequente Umsetzung der Abstimmung wird das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU grundlegend verändern. Welche Veränderungen möglich oder sogar wünschenswert sind, ohne dass die Schweiz dadurch massiven Schaden erleidet, darüber diskutierten auf dem Podium Expertinnen und Experten aus Politik, Industrie und Wissenschaft.

In einer ersten Runde fragte Dr. Hans Werder, Leiter und Moderator des Forumsgesprächs, nach der Bedeutung der bilateralen Abkommen für die Schweiz. Für den Vertreter der Industrie, Dr. Jean-Philippe Kohl, Vizedirektor von Swissmem, sind «die Marktzugangsbedingungen für die Unternehmen in der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt, dem Hauptabsatzmarkt der Schweiz, matchentscheidend». Das Freihandelsabkommen von 1972 und die darauf aufbauenden bilateralen Verträge sichern der Schweiz einen hohen Grad an wirtschaftlicher Integration ohne politische Anbindung. Johan Rochel, Vizepräsident des jungen Think-Tanks «foraus», sieht das Zusammenspiel der Schweiz mit der EU als politisches, soziales und kulturelles Wertemodell in einer globalisierten Welt. Dabei sei die Schweiz mit ihren Interessen Teil des 'Projektes Europa': «Wir haben eine gute – nicht nur notwendige – Beziehung zur EU, die wir behalten müssen». FDP Nationalrätin Christa Markwalder wies nachdrücklich auf die eminente Bedeutung einer geregelten Beziehung zur EU hin: «Die europäische Union ist für uns enorm wichtig, sowohl wirtschaftlich als auch punkto Wertvorstellungen, Geschichte und Sprachen.» Sie ging mit Christa Tobler einig, dass die Schweiz mit der beschlossenen Verfassungsänderung jetzt aber auf einen Vertragsbruch zusteure.

Der Zugang zum europäischen Binnenmarkt darf nicht gekappt werden

Für eine Unterscheidung zwischen wichtigen und unwichtigen Abkommen machte sich Luzi Stamm, Nationalrat und Vizepräsident der SVP Schweiz, stark. Neben unwichtigen Verträgen, wie beispielsweise dem Pensionsbeamten-Abkommen, «ist die Sicherung der Marktöffnung ausserordentlich wichtig». aber «Einwanderung hat nichts mit Markt zu tun». Die Nationalrätin der Grünen, Regula Rytz, brachte die heutige Situation schliesslich auf den Punkt: «Eine knappe Mehrheit der Schweiz hat sich am 9. Februar 2014 freiwillig für den Weg der Unsicherheit entschieden, der uns viel Bauchweh und Zahnschmerzen bereiten wird», obwohl der bilaterale Weg ein Glücksfall für die Schweiz sei. Aber «können wir ihn noch retten?» Selbst nach einer Kündigung der Partnerschaft dürfe der konstruktive Prozess mit der EU nicht gekappt werden. Und dazu gehörten auch die Bereiche Arbeits- und Wissensmärkte. So waren sich auf dem Podium alle ausser Luzi Stamm einig, dass die Personenfreizügigkeit neben den andern drei Grundfreiheiten 'freier Warenverkehr', 'Dienstleistungsfreiheit' und 'freier Kapital- und Zahlungsverkehr' ein essentieller Pfeiler der bilateralen Abkommen ist. Stamm hingegen will die Zuwanderung neu aushandeln.

Die Quadratur des Kreises

Gibt es Möglichkeiten, die Zuwanderung aus der EU zu steuern, ohne die bilateralen Abkommen zu gefährden? Markwalder ist überzeugt: «Die EU hat kein Interesse, der Schweiz weitere Sonderkonditionen zuzubilligen»; Kontingente und Inländervorrang seien nicht EU-kompatibel. Kohl wünschte sich eine Lösung möglichst nahe am Willen des Volkes und an der Beibehaltung der Personenfreizügigkeit, im Wissen um die gegenseitige Abhängigkeit: «Wir müssen und sollten die Verträge nicht kündigen und wir sollten darauf hinwirken, dass die Bereitschaft der EU zur Kündigung möglichst klein ist». Auch Rytz plädierte grundsätzlich für eine Freizügigkeit, aber mit einer Schutzklausel. Sie rief die Arbeitgeber auf, das bereits bestehende Arbeitskräftepotenzial in der Schweiz (insbesondere von Frauen und älteren Arbeitnehmenden) besser zu nutzen. Aus dem Publikum kamen drei Lösungsvorschläge: 1) Die Formulierung eines Globalzieles für die Zuwanderung (Avenir Suisse), 2) eine neue europapolitische Abstimmung über die Zukunft der Schweiz in Bezug auf die EU und 3) die Kontingentierung der Zuwanderung aus den Drittstaaten zur Rettung der Personenfreizügigkeit mit der EU. Während auf dem Podium für die ersten zwei Vorschläge ein Hoffnungsschimmer ausgemacht werden konnte, wurde die Drittstaatenlösung als nicht praktikabel abgelehnt: Die Zuwanderung aus den Drittstaaten sei zu gering. Zudem sei die schweizerische Industrie global ausgerichtet und auf die hoch qualifizierten Fachkräfte aus den Drittstaaten angewiesen.

Wir dürfen uns nicht isolieren

«Wie sieht denn der europapolitische Weg der Schweiz in die Zukunft aus?» wollte Werder von den Podiumsteilnehmenden zum Schluss wissen. Christa Tobler machte auf den im Dezember zu erwartenden neuen Bericht über das Verhältnis der EU mit den EFTA-Staaten aufmerksam: Ein Vertragsbruch könnte im schlimmsten Fall zur Hinfälligkeit der bilateralen Abkommen führen. Für alle – sogar für Stamm, der zur grossen Überraschung ebenfalls keinen Vertragsbruch will, sondern lediglich eine Neuregulierung der freien Einwanderung – muss am bilateralen Weg festgehalten werden, auch wenn es schwierig wird. Das gehe jedoch nicht ohne die EU, denn diese definiere den Weg mit, mahnte Markwalder. Sekundiert wurde sie von Rochel: «Wir müssen in der Schweiz einen Gegendiskurs entwickeln», ein Plädoyer für eine offene Schweiz, ein Land der Chance. Und Kohl meinte hoffnungsvoll: «Schwierig ist nicht unmöglich». Das heutige Vertragswerk mit der EU sei ein hervorragendes Arrangement, doch müsse dem Unbehagen in der Schweizer Bevölkerung Rechnung getragen werden. Rytz warnte eindringlich vor einer Isolation. Eine Lösung mit der EU sei zum Wohl von Gesellschaft und Wirtschaft der Schweiz. Aber «für Wunder kann man beten, für Lösungen muss man arbeiten».