

NZZ LIBRO

Markus Freitag und Adrian Vatter (Hg.)

Politik und Gesellschaft in der Schweiz

Band 1:

Markus Freitag (Hg.)
Das soziale Kapital der Schweiz

Band 2:

Thomas Milic, Bianca Rousselot,
Adrian Vatter
Handbuch der Abstimmungsforschung

Band 3:

Markus Freitag,
Adrian Vatter (Hg.)
Wahlen und Wählerschaft in der
Schweiz

Band 4:

Fritz Sager, Karin Ingold,
Andreas Balthasar
Policy-Analyse in der Schweiz

Band 5:

Fritz Sager, Thomas Widmer,
Andreas Balthasar (Hg.)
Evaluation im politischen System
der Schweiz

Band 6:

Markus Freitag
Die Psyche des Politischen

Band 7:

Adrian Vatter (Hg.)
Das Parlament in der Schweiz

Weitere Bände in Vorbereitung

NZZ Libro

Band 8:

Markus Freitag, Pirmin Bundi,
Martina Flick Witzig
Milizarbeit in der Schweiz

Band 9:

Adrian Ritz, Theo Haldemann,
Fritz Sager (Hg.)
Blackbox Exekutive

Band 10:

Marc Bühlmann, Anja Heidelberger,
Hans-Peter Schaub (Hg.)
Konkordanz im Parlament

Band 11:

Sean Mueller, Adrian Vatter (Hg.)
Der Ständerat

Band 12:

Adrian Vatter
Der Bundesrat

Band 13

Silja Häusermann, Tarik Abou-Chadi,
Reto Bürgisser u.a.
Wählerschaft und Perspektiven der
Sozialdemokratie in der Schweiz

Band 14:

Elia Heer, Anja Heidelberger,
Marc Bühlmann (Hg.)
Schweiz – EU: Sonderwege, Holzwege,
Königswege

Elia Heer, Anja Heidelberger,
Marc Bühlmann (Hrsg.)

Schweiz – EU: Sonderwege, Holzwege, Königswege

Die vielfältigen Beziehungen seit dem EWR-Nein

NZZ Libro

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2022 NZZ Libro, Schwabe Verlagsgruppe AG

Lektorat: Christoph Meyer, Basel

Umschlag: icona basel, Basel

Gestaltung, Satz: Claudia Wild, Konstanz

Druck, Einband: CPI books GmbH, Leck

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zu widerhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN 978-3-907291-97-9

ISBN E-Book 978-3-907291-98-6

www.nzz-libro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Schwabe Verlagsgruppe AG.

Inhalt

Schweiz-EU: Sonderwege, Holzwege, Königswege.

Die vielfältigen Beziehungen seit dem EWR-Nein	11
<i>Elia Heer, Anja Heidelberger und Marc Bühlmann</i>	
1 Einleitung – Sonderwege, Holzwege, Königswege	11
2 Aufbau des Sammelbands – die einzelnen Beiträge	13
Literatur	16

Die Verlobung zeigt Probleme: eine summarische Übersicht

der bilateralen Beziehungen CH-EU seit 1992	19
<i>Amando Ammann</i>	
1 Einleitung: Die Schweiz als Geburtshelferin der Europäischen Gemeinschaft	19
2 Gegen alle Widerstände: EWR-Abkommen	20
3 Auf der Suche nach Alternativen: die Bilateralen I	28
4 Den Schwung mitnehmen: die Bilateralen II	32
5 Ein Obolus für den Marktzugang: die erste Kohäsionsmilliarde	35
6 Zweiter Kohäsionsbeitrag der Schweiz und der Streit um die Börsenäquivalenz	37
7 Eine Evolution der bilateralen Verträge: das institutionelle Rahmenabkommen (InstA)	41
Literatur	49

6 | Inhalt

Angst vor der Guillotine: innenpolitische Massnahmen zur Sicherung der Personenfreizügigkeit in der Schweiz	55
<i>Elia Heer</i>	
1 Einleitung: die Personenfreizügigkeit und das EWR-Nein	55
2 Aus Fehlern gelernt: Bilaterale I und die flankierenden Massnahmen	58
3 Pakete schnüren: zweifache Ausdehnung des FZA	66
4 Auf Messers Schneide: die Annahme und Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative	71
5 Bröckelnde Allianzen: Begrenzungsinitiative und Rahmenabkommen	77
6 Mit Ach und Krach: Schlussfolgerungen	81
Literatur	83
Die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU:	
Fakten und Narrative	87
<i>Guillaume Zumofen</i>	
1 Einleitung	87
2 Die Wirtschaft als zentrales Element der Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa	89
3 Wirtschaftsbeziehungen als Frame und Narrativ in europapolitischen Abstimmungen?	99
4 Diskussion	109
Literatur	110
Das Zünglein an der Waage: die Rolle der Mitteparteien und des Bundesrats im Zwist um die Finanzpolitik	115
<i>Yves Bruchez, Lukas Stiefel und Fredrik Wallin</i>	
1 Einleitung	115
2 Der Streit um das Schweizer Bankgeheimnis seit 1992	116
3 Die Unternehmensbesteuerung: Geschichte wiederholt sich nicht, aber sie reimt sich	133
4 Schlussfolgerungen	140
Literatur	141

Ach, Europa: Entstehung und Wandel parteipolitischer Positionen zur Beziehung Schweiz–Europa	147
<i>Marc Bühlmann</i>	
1 Einleitung	147
2 Die Suche nach parteipolitischen Positionen in der Europapolitik – der Kontext	148
3 Die Positionierung der Parteien in der Europapolitik	153
4 Diskussion	175
Literatur	178
Die Grünen im Dilemma: mehr Europa, aber nicht um jeden Preis	185
<i>Bernadette Flückiger</i>	
1 Einleitung	185
2 Geschichte der Umweltpolitik in der Schweiz und in der EU	186
3 Die Haltung der Grünen zu Vorlagen der Umweltintegration	190
4 Fazit	202
Literatur	203
Agrarfreihandel: 30 Jahre Zögern	207
<i>Karel Ziehli</i>	
1 Einleitung	207
2 Agrarprotektionismus als Erbe der Weltkriege	210
3 Die Landwirtschaft wird vom EWR ausgeklammert	213
4 Bilaterale Abkommen: Märkte dort öffnen, wo alle einverstanden sind	217
5 Bilaterale Abkommen II: Stärkung der Marktposition von verarbeiteten Agrarprodukten	220
6 Freihandelsabkommen: Wo der Bundesrat sich noch die Zähne ausbeisst	222
7 Schluss	230
Literatur	233

Mittendrin und doch nicht (ganz) dabei?	
Der Weg der Schweiz zur Assoziiierung an Dublin	237
<i>Marlène Gerber und Isabelle Bieri</i>	
1 Einleitung	237
2 Flüchtlingskrise im (ungewollten) Alleingang mit restriktivem Kurs bewältigen: die 1990er-Jahre	239
3 Die Anbindung an Europa gelingt: die 2000er-Jahre	245
4 Weiterentwicklungen der Abkommen und Diskussionen um eine verstärkte europäische Zusammenarbeit: die 2010er-Jahre	253
5 Fazit	261
Literatur	263
Müssen, Sollen, Wollen: die Rechtsbeziehungen Schweiz–EU	269
<i>Karin Frick</i>	
1 Einleitung: Beziehungen zur EU in Rechtsordnung, Polizei und Justiz	269
2 Leitthese: drei Sichtweisen auf die Rechtsbeziehungen Schweiz–EU	271
3 Konzeption der drei Beziehungsformen	279
4 Ergebnisse: Müssen, Sollen und Wollen in den parlamentarischen Geschäften 1990–2020	281
5 Schlussbetrachtungen: vom Wollen und Sollen zum Müssen	285
Literatur	287
Die Schweizer Verkehrspolitik: der letzte europapolitische Trumpf?	289
<i>Anja Heidelberger</i>	
1 Einleitung	289
2 Die verkehrspolitische Ausgangslage vor 1987	292
3 Das Transitabkommen – ein erster Angriff auf die 28-Tonnen-Limite	296
4 Bilaterale I	303
5 Wie kann das Verlagerungsziel erreicht werden?	315
6 Fazit	319
Literatur	321

Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»: die Schweiz und die Forschungsrahmenprogramme der EU	327
<i>Lino Heiniger</i>	
1 Einleitung	327
2 Ein erster Rückschlag: das Nein zum EWR	328
3 Der lange Weg zur Vollbeteiligung: die FRP 5 bis 7	331
4 Horizon 2020: die Forschung als Kollateralschaden	335
5 Horizon Europe: vom Regen in die Traufe	339
6 Die Schweiz im Offside statt in der Champions League: Erkenntnisse aus 30 Jahren Beteiligungsbestrebungen	343
Literatur	345
Die Beziehungen Schweiz–EU im Strommarkt: Regelt ein bilaterales Abkommen die Spannung?	349
<i>Marco Ackermann</i>	
1 Einleitung	349
2 Wie funktioniert der Strommarkt in der Schweiz und in der EU?	351
3 Phase 1: Anpassung an EU für tiefere Kosten	354
4 Phase 2: Anpassung an EU für mehr Versorgungssicherheit	358
5 Phase 3: InstA-Scherbenhaufen oder Aufbruch?	363
6 Fazit	368
Literatur	370
Schweiz–EU: Mehr als nur eine Beziehung	377
<i>Marc Bühlmann, Elia Heer und Anja Heidelberger</i>	
1 Beziehungen – Akteure – Verhältnisse	377
2 Viele Köche und Köchinnen ... Die Vielfalt der Akteurinnen ..	379
3 Vielfalt der Interaktionen	388
4 «Es ist kompliziert» – und es wird wohl kompliziert bleiben: Fazit	392
Literatur	393
Abbildungsverzeichnis	395
Tabellenverzeichnis	397
Abkürzungen amtlicher Quellen	398
Autorinnen und Autoren	399

Schweiz-EU: Sonderwege, Holzwege, Königswege. Die vielfältigen Beziehungen seit dem EWR-Nein

Elia Heer, Anja Heidelberger und Marc Bühlmann

1 Einleitung – Sonderwege, Holzwege, Königswege

Das Nein zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vor 30 Jahren darf als zentraler Scheideweg in der damals noch eher jungen Geschichte der schweizerischen Europapolitik verstanden werden. Zwar wurde bereits 1972 ein Freihandelsabkommen Schweiz-EWG mit der direktdemokratischen Legitimierung der Stimmbevölkerung abgeschlossen, insgesamt jedoch nahm die Schweiz bis in die späten 1980er-Jahre am «Prozess der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg [...] nur partiell teil» (Bolliger 2010: 319) und brachte der «supranationalen Organisation europäischer Staaten viel Skepsis entgegen» (Freiburghaus 2015: 1). Mit dem Beitritt zum EWR hätte ein erster grösserer Integrationsschritt getan werden sollen; der damalige Bundesrat Adolf Ogi (svp, BE) sprach am 25. Oktober 1991 in einem TV-Interview enthusiastisch von einem «Trainingslager» für den späteren EG-Beitritt (Zimmer 2022). Das knappe Nein zum Vertrag, das auf eine aussergewöhnlich hitzige und ausserordentlich stark mobilisierende Abstimmungskampagne folgte, durchkreuzte jedoch diese Pläne. Heute wissen wir, dass sich nicht nur die knappe Mehrheit der Stimmbevölkerung, sondern sogar eine knappe Minderheit der damaligen Regierungsmitglieder nicht sicher war, ob sich die geplante Integration nicht eventuell doch als Holzweg entpuppen könnte (Zala 2022).

Auf dem als «Scherbenhaufen» (Meier-Dallach und Nef 1992) kritisierten und eine starke Minderheit enttäuschenden Nein erwuchs auf der Basis zäher Verhandlungen aber das, was in der Schweiz von zahlreichen politischen Akteuren als eigentlicher Königsweg bezeichnet wird: die Bilateralen Beziehungen mit der EU – mit Betonung des Plurals. In

12 | Schweiz-EU: Sonderwege, Holzwege, Königswege

der Tat wurde in mehreren unterschiedlichen Politikfeldern verhandelt. Das übergeordnete Ziel der Schweiz, möglichst viel Integration unter Wahrung grösstmöglicher Autonomie zu erhalten, wurde in den verschiedenen Dossiers in ganz unterschiedliche Verhandlungslösungen umgesetzt. Dies war nicht zuletzt auch eine Folge von je nach Politikfeld ganz unterschiedlichen innenpolitischen Koalitionen.

Die bilateralen Beziehungen mit der EU lösten damit zumindest teilweise ein Problem internationaler Verhandlungen: die Berücksichtigung unterschiedlichster Interessen zahlreicher innenpolitischer Akteure, die für einen Verhandlungskompromiss gewonnen werden müssen. Unterschiedliche Abkommen in verschiedenen Politikfeldern sorgten dafür, dass (fast) alle Akteure einen Vorteil der Verträge ausmachen konnten, und ermöglichten den grundsätzlich proeuropäischen Akteuren gleichzeitig auch fallweise Opposition gegen unbeliebte Aspekte der Integration. Mit anderen Worten: Was für die einen Königswege waren, konnten andere als Holzwege kritisieren.

Die bilateralen Beziehungen liessen es gar zu, dass in einzelnen Dossiers ganz unterschiedliche Verhandlungskonstellationen gepflegt werden konnten. Nicht immer war die Schweiz in der vermeintlich schwächeren Position, und nicht immer pochte die EU auf ihre grösseren Machtressourcen. Vielmehr verlaufen die Beziehungen in zahlreichen medial weniger im Rampenlicht stehenden Dossiers erstaunlich unkompliziert.

Mindestens zwei Elemente scheinen diese Balance allerdings aktuell aus dem Gleichgewicht zu bringen. Erstens nahm und nimmt dieses Aus-handeln und immer wieder neu Austarieren viel Zeit in Anspruch. Die bilateralen Beziehungen sind denn in aller Regel auch relativ statisch. Zwar kann ein grosses Zeitbudget durchaus zu stabileren Lösungen führen, weil in langen Diskussionen auch immer die Chance grösser ist, dass neue Lösungen gefunden werden, mit denen mehr Personen und Akteure einverstanden sind. Doch in der EU werden die hierzulande oft als Königsweg wahrgenommenen bilateralen Beziehungen auch immer mal wieder als Sonderweg oder noch plakativer als Rosinenpickerei kritisiert. Die EU pocht deshalb aktuell auf einen institutionellen Rahmen, der eine dynamischere und raschere Rechtsentwicklung ermöglichen soll, und will davon absehen, vor einer Einigung zu einem solchen Rahmen die bestehenden bilateralen Verträge aufzudatieren oder neue abzuschliessen. Zweitens haben die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative bei der Volksabstimmung im Februar 2014, aber auch die Referenden gegen

den Ausbau des Schengen-Besitzstands (Referenden gegen die Umsetzung der Waffenrichtlinie 2019 und gegen die Beteiligung an Frontex 2022) gezeigt, dass bereits vor längerer Zeit beschlossene Integrations schritte und vermeintlich stabile Aspekte der Beziehungen relativ rasch in Schieflage gebracht werden können. Auch deshalb dürfte sich die EU von der Schweiz mehr Verbindlichkeit erhoffen.

In diesem Band werden Beiträge versammelt, in denen die verschiedenen Sonder-, Holz- und Königswege der Beziehungen Schweiz–EU beschrieben werden. Um dem Umstand gerecht zu werden, dass sich diese Beziehungen je nach Politikfeld stark unterscheiden, fokussieren die meisten Beiträge auf einen spezifischen Politikinhalt. Die Autorinnen und Autoren machen dabei deutlich, wie vielfältig diese Beziehungen und die Interaktionen der Akteure in der Tat sind, wie unterschiedlich sich verschiedene Akteure verhalten und wie sehr die Stärke der Verhandlungspositionen der Schweiz und der EU jeweils variiert. In den Beiträgen wird dabei nicht nur die Komplexität der zahlreichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU nachgezeichnet, sondern auch auf die Entwicklung in den letzten 30 Jahren eingegangen. Nicht nur die Positionen der zahlreichen Akteure veränderten sich seit dem EWR-Nein in einzelnen Politikfeldern, sondern – dadurch beeinflusst – auch die Interaktionen zwischen den Verhandlungspartnerinnen. Die im Sammelband herausgearbeiteten Erkenntnisse sollen den Blick für die aktuelle Situation schärfen.

2 Aufbau des Sammelbands – die einzelnen Beiträge

Die zwölf Beiträge in unserem Sammelband beschreiben jeweils für ein spezifisches Themenfeld die Komplexität der Beziehungen, indem sie auf die unterschiedlichen Akteure, die Machtverhältnisse zwischen den Verhandlungspartnerinnen und die Entwicklung in den ausgewählten Politikfeldern fokussieren.

Den Beginn macht der Beitrag von *Amando Ammann*, der in einer Übersicht die wichtigsten Etappen der Entwicklungen der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU beleuchtet: vom EWR-Nein über die Bilaterale Abkommen I und II, die Diskussionen über die Kohäsionsbeiträge bis hin zum Scheitern des institutionellen Rahmenabkommens. Der

14 | Schweiz-EU: Sonderwege, Holzwege, Königswege

Beitrag liefert die Chronik der zentralen Ereignisse, die alle anderen Politikfelder beeinflussen, und dient damit als Einstieg.

Eines der zentralen Elemente der bilateralen Beziehungen ist und war die Personenfreizügigkeit. *Elia Heer* nimmt die Entwicklungen rund um das Freizügigkeitsabkommen eingehend unter die Lupe und gibt Antworten auf die Frage, weshalb dieses Dossier immer wieder Stein des Anstoßes innenpolitischer Kritik und europäischer Rügen sowie Grund für das Ziehen roter Linien war und weiterhin ist.

Eigentlich ist es völlig normal, dass zwei Nachbarinnen wirtschaftliche Beziehungen zueinander eingehen – so die Ausgangsthese des Beitrags von *Guillaume Zumofen*. In der Tat sind die Schweiz und die EU im Handelsbereich derart verflochten, dass auch verschiedene Stürme dem wirtschaftlichen Verhältnis wenig anhaben konnten. Wie bedeutsam die Wirtschaft für die schweizerische Europapolitik ist, wird im Beitrag zudem auf der Basis einer Analyse von wichtigen Abstimmungen gezeigt. Die Bedeutung der EU als Handelspartnerin entpuppt sich dabei als zentrales Argument und wichtiges Motiv für europapolitische Abstimmungsentscheide.

Die Bedeutung wirtschaftlicher Überlegungen ist auch Gegenstand des Beitrags von *Yves Bruchez, Lukas Stiefel und Fredrik Wallin*, die die Finanzmarkt- und Steuerpolitik eingehend unter die Lupe nehmen. Unter anderem kommen die Autoren mithilfe einer Typologie zum Schluss, dass die Streitigkeiten der Schweiz mit der EU wegen des schweizerischen Bankgeheimnisses, aber auch die Auseinandersetzungen zur Unternehmensbesteuerung nicht zuletzt deshalb beigelegt werden konnten, weil die CVP und die FDP ihre ideologischen Positionen zugunsten stärker wirtschaftlich ausgerichteter Nutzenrechnungen zurückstellten.

Die stark variierenden Positionen der zentralen Akteure in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind auch Gegenstand im Beitrag von *Marc Bühlmann*, der sich die Positionen der vier Regierungsparteien in der Europapolitik vornimmt. Der Autor beschreibt, dass sowohl die CVP als auch die FDP, die SP und sogar die SVP einige Mühe hatten und teilweise nach wie vor haben, eine kohärente europapolitische Position zu finden und zu vertreten.

Wie bedeutend und variabel die unterschiedlichen Positionen der verschiedenen Akteure in den Beziehungen in spezifischen Politikfeldern sind, ist unter anderem auch Gegenstand der nächsten beiden Beiträge:

Bernadette Flückiger nimmt die Umweltpolitik unter die Lupe und zeigt einerseits auf, dass die Schweiz ihre Vorreiterrolle in diesem Bereich

gegenüber der EU nach und nach einbüsst. Andererseits beschreibt die Autorin, wie sich die eigentlich europafreundliche Grüne Partei in ihrem Kernthema Umweltschutz gegen die Übernahme von EU-Recht stemmt, wenn sie die Schweizer Regelungen als fortschrittlicher erachtet. Dieser Widerstand wird aber in letzter Zeit seltener, weil die sich wandelnde Umweltpolitik der EU den Ansprüchen der Partei immer mehr zu entsprechen scheint.

Nicht nur in der Umweltpolitik, sondern auch in der Landwirtschaft schloss sich die Grüne Partei in den letzten 30 Jahren oft den Gegnerinnen einer vertieften Zusammenarbeit mit der EU an und ging dabei gar Allianzen mit der SVP ein, mit der sie ansonsten nur selten einer Meinung ist. *Karel Ziehli* geht in seinem Beitrag, neben den sich wandelnden Positionen der beiden Parteien, auch der Frage nach, weshalb die Landwirtschaftspolitik mit Ausnahme des Käsehandels bisher stets von den Beziehungen zur EU ausgeklammert wurde.

Dass sich die Schweiz in einzelnen Politikfeldern auch an der Politik der EU ausrichtete, ohne vertraglich gebunden zu sein, zeigt der Bereich der Asylpolitik. *Marlène Gerber und Isabelle Bieri* zeigen in ihrem Beitrag auf, dass die Schweiz die notwendigen gesetzlichen Anpassungen zum Anschluss an Dublin bereits unternahm, lange bevor eine Assoziiierung an Schengen/Dublin für sie überhaupt möglich war.

Die Assoziiierung an Schengen/Dublin darf in der Tat als einer der bisher weitreichendsten Integrationsschritte betrachtet werden – zu diesem Schluss kommt *Karin Frick* in ihrem Beitrag zur Rechtsordnung. Die Autorin beschreibt, wie die Schweiz aufgrund der Teilnahme an Schengen/Dublin in den letzten Jahren in gewissen Bereichen völkerrechtlich zu einer Übernahme von EU-Recht verpflichtet ist. Der Beitrag kontrastiert diese dynamische Rechtsübernahme mit dem autonomen Nachvollzug sowie mit Bereichen, in denen die Schweiz von sich aus aktiv wurde und versuchte, direkt mit der EU zwischenstaatliche Lösungen für gewisse Bereiche zu finden.

In den darauffolgenden drei Beiträgen steht die Stärke der Verhandlungsposition der Schweiz im Fokus, die je nach Politikfeld sehr unterschiedlich ist:

Anja Heidelberger zeigt auf, dass sich die Schweiz beim Verkehrsdossier in einer starken Position befand – häufig wurde der Verkehrsbereich als Pfand oder als europapolitischer Trumpf bezeichnet. In der Tat half der Schweiz wohl der Wunsch der EU, Zugang für 40-Tonnen-Lastwagen

16 | Schweiz-EU: Sonderwege, Holzwege, Königswege

zu den Schweizer Strassen zu erhalten, die Union für die Bilateralen I an den Verhandlungstisch zu bringen. Gerade im Verkehrsbereich hat die Schweiz dafür aber auch einige Zugeständnisse machen und rote Linien verschieben müssen.

Eine schwache Position weist die Schweiz hingegen in der Forschungspolitik auf. *Lino Heiniger* rechnet vor, dass die schwierige Zusammenarbeit in diesem Dossier dazu führte, dass die Schweiz in 30 Jahren, in denen dies möglich gewesen wäre, lediglich 14 Jahre als vollassoziiertes Mitglied an den europäischen Forschungsrahmenprogrammen (FRP) teilnehmen konnte. Die Gründe dafür findet der Autor erstens im Umstand, dass das Forschungsabkommen im Rahmen der Bilateralen I als einziges nicht der Guillotineklausel unterstand, weil die FRP zeitlich befristet waren und die Teilnahme deshalb bei jedem neuen Programm wieder ausgehandelt werden musste. Zweitens dient und diente die mögliche Teilnahme der Schweiz an den FRP der EU deshalb immer wieder als Druckmittel, um politische Forderungen in anderen Bereichen zu stellen.

Wie sehr sich die Stärke der Verhandlungsposition über die Zeit verändern kann, zeigt *Marco Ackermann* in seiner Beschreibung der Energiepolitik. War die Schweiz bis Ende des letzten Jahrtausends noch zentrale Strom-Schaltstelle innerhalb Europas, herrscht heute die Angst vor, gegenüber dem Strommarkt der EU zunehmend ins Abseits zu geraten. Der Autor zeichnet nach, dass diese Entwicklung auch mit der unvollständigen Strommarktliberalisierung in der Schweiz zu tun hat. Mit dem Scheitern der Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen scheint zudem ein von der Schweiz angestrebtes bilaterales Stromabkommen, mit dem der grenzüberschreitende Stromhandel geregelt und der Schweiz wieder eine Mitarbeit in den wichtigen Strommarktgremien gewährt werden sollte, in weiter Ferne.

Am Schluss des Sammelbands findet sich eine Synthese, in der eine komplexitätsreduzierende Übersicht über alle Beiträge vorgenommen wird.

Literatur

- Bolliger, Christian (2010): Breite Zustimmung zum ersten behutsamen Schritt in Richtung Europa. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 319–321.
- Freiburghaus, Dieter (2015). *Königsweg oder Sackgasse? Schweizerische Europapolitik von 1945 bis heute*. Zürich: NZZ Libro.

- Meier-Dallach, Hans-Peter/Nef, Rolf (1992). *Scherbenhaufen, Katharsis oder Chance? Motive und Hintergründe des Ja und Nein zum EWR im Vergleich zwischen den Sprachregionen, Randregionen und Zentren sowie sozialen Schichten*. Zürich: Pressedokumentation im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 28 «Die Schweiz in einer sich ändernden Welt».
- Zala, Sacha (2022). *Diplomatische Dokumente der Schweiz. Band 1991*. Bern: Dodis.
- Zimmer, Oliver (2022). Durchsicht der EWR-Akten: Ab ins Trainingslager. *NZZ vom 14.1.22*; <https://www.nzz.ch/meinung/durchsicht-der-ewr-akten-ab-ins-trainingslager-ld.1664149?reduced=true> (Zugriff: 15.6.2022).

Die Verlobung zeigt Probleme: eine summarische Übersicht der bilateralen Beziehungen CH-EU seit 1992

Amando Ammann

1 Einleitung: Die Schweiz als Geburtshelferin der Europäischen Gemeinschaft

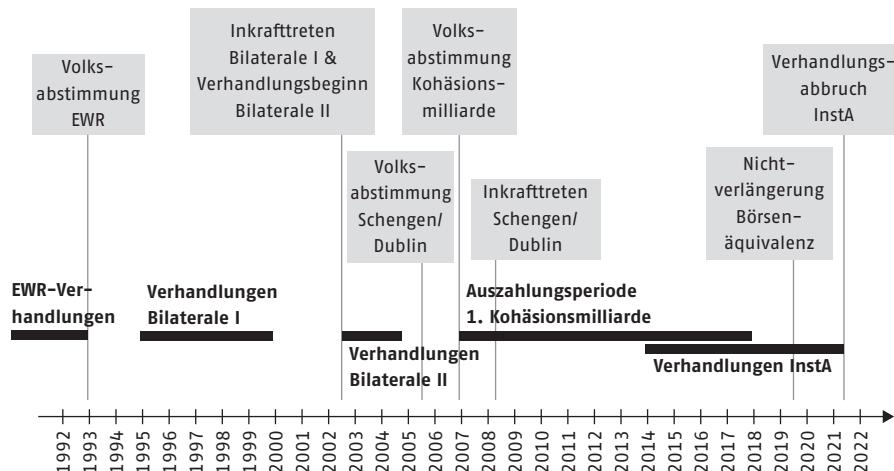
Beim Gedanken an die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU dürften den meisten Leserinnen und Lesern im allerersten Moment Stichworte, die die wichtigsten «Meilensteine» repräsentieren, einfallen. Sprich: etwas abstrakte Termini wie das Nein zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Bilaterale I und II, Erasmus und Horizon, Personenfreizügigkeit, Dublin/Schengen, Kohäsionsmilliarden und nicht zuletzt das unrühmlich gescheiterte, ominöse Rahmenabkommen, dessen Bedeutung sich wohl bis heute vielen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern nicht zur Gänze erschlossen hat. Der untenstehende Zeitstrahl (vgl. Abbildung 2.1) bietet einen grafischen Überblick über die wichtigsten Prozesse, die im nachfolgenden Beitrag behandelt werden. Wie in der Abbildung ersichtlich, beschränkt sich der vorliegende Beitrag auf den Zeitraum 1989 bis 2021.

Doch die Geschichte der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG/EU war in den letzten dreissig Jahren auch von einer grossen Bandbreite an Parlamentsgeschäften, Parteiengeplänkel, Bundesratsdiskussionen und gesellschaftlichen Debatten geprägt, die die Beziehung etwas mehrdimensionaler machen, als sie oben genannte Schlagworte auf den ersten Blick erscheinen lassen. Im Folgenden soll es teilweise auch um diese (vermeintlichen) Nebengeschäfte gehen.

Sucht man nach dem Anfang der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, so landet man unweigerlich im Jahr 1946 in der Aula der Universität Zürich. Zugegeben, die Idee der EU in ihrer heutigen Form

20 | Die Verlobung zeigt Probleme

Abbildung 2.1: Die wichtigsten Ereignisse im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

wurde damals nicht geboren, aber der Ausdruck «eine Art Vereinigte Staaten von Europa» in Winston Churchills Rede gilt bis heute als wichtiger Bezugspunkt der Europabewegung, und man könnte die Schweiz, wenn man so will, insgeheim als Geburtshelferin der EU betrachten (Circle Zurich Friends of Winston Churchill, 2022). Wenn der EWR-Beitritt, der vom Bundesrat in den 90ern als «Verlobung» umschrieben wurde, als Vorstufe zur Ehe verstanden werden soll, dann kam es bis heute nicht zu einer «Hochzeit» in Form des EU-Beitritts. Stattdessen durchlebte die Beziehung in den letzten dreissig Jahren Höhen und (denkwürdige) Tiefen.

2 Gegen alle Widerstände: EWR-Abkommen

2.1 Die Entscheidungsfindung des Bundesrats

Im Jahr 1989 begann auf Initiative des damaligen Präsidenten der EG-Kommission Jacques Delors die Annäherung der Europäischen Gemeinschaften (EG) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und damit auch der Schweiz als Mitglied Letzterer. Geplant war eine Vertie-

fung der wirtschaftlichen Beziehungen über die bestehenden bilateralen Freihandelsabkommen hinaus, im Rahmen eines Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Den damals sechs EFTA-Staaten¹ sollte damit eine Teilnahme am Binnenmarkt ermöglicht werden, der von den EG-Mitgliedern 1987 im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte beschlossen und bis 1992 umgesetzt werden sollte (Caretti 1989). Nach einem Treffen zwischen den EFTA- und den EG-Ministern Ende 1989 wurden 1990 formelle Verhandlungen über die Verwirklichung des EWR aufgenommen. Darin enthalten sein sollten nicht nur der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital (die sogenannten vier Grundfreiheiten), sondern auch eine ausgeweitete Kooperation in den Bereichen Forschung, Umwelt, Bildung, Verbraucherschutz und Tourismus. Darüber hinaus war auch die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen den EWR-Regionen ein angestrebtes Ziel.

Schon im November 1990 zeichnete sich erstmals ab, dass die Position der Schweiz im Rahmen der Verhandlungen eine ganz besondere werden könnte. Die damalige Schweizer Migrationspolitik, insbesondere das Saisonierstatut,² verstieß massiv gegen die vorgesehene Personenfreizügigkeit, die die Abschaffung jeglicher Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit bei den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen vorsah. Zwar gaben die Schweizer Verhandlungsführenden ihren Anspruch auf eine dauerhafte Abweichung vom gemeinschaftlichen Besitzstand in Bezug auf die Obergrenze für ausländische Arbeitskräfte auf. Im Gegenzug verlangten sie jedoch die Einführung einer Schutzklausel, durch die die Schweiz in Ausnahmesituationen dennoch von den EWR-Vorschriften abweichen könnte. Im Verlauf der Verhandlungen forderte die Schweiz auch bei der Liberalisierung des Immobilienerwerbs und des Landverkehrs permanente Ausnahmen von den gemeinsamen Regeln (Caretti 1990).

Das Jahr 1991 brachte zwar Verhandlungsfortschritte mit sich, doch der Bundesrat war mit diesen alles andere als zufrieden. Im Rahmen einer

1 Finnland, Island, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz.

2 Das Statut regelte die Vergabe von Kurzaufenthaltsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte. Deren Aufenthalt in der Schweiz war auf maximal neun Monate pro Jahr beschränkt. Der Wechsel der Arbeitsstelle, der Umzug in einen anderen Kanton und der Familiennachzug waren untersagt (Fedlex 2008).

Bundesratssitzung über ein Transitabkommen mit den EG, das diese als Bedingung für den EWR-Vertrag erachtete, taten mehrere Bundesräte ihren Unmut kund. Bundesrat René Felber hielt diesbezüglich fest, dass der Druck der EG in den Verhandlungen seit Monaten zunehme. Dieser Aussage stimmten auch die Bundesräte Jean-Pascal Delamuraz und Arnold Koller zu, gemäss denen sich die Verhandlungen «zugespitzt» hätten und die Schweiz «in die Enge getrieben» worden sei. Bundesrat Kaspar Villiger ging noch weiter und äusserte bereits damals seine Zweifel am Erfolg des EWR-Vertrags, da die Schweiz auf zu vielen Gebieten Konzessionen machen müsse (Zala et al. 2022: 43 f.). Ähnliche Bedenken schien auch Bundespräsident Flavio Cotti zu hegen, der Jean-Pascal Delamuraz wenige Tage später seine Gedanken zu den EWR-Verhandlungen in einem Brief mitteilte. Darin bezeichnete er die Verhandlungen als eine «ununterbrochene Folge von Enttäuschungen» und fragte seinen Amtskollegen, ob es nicht besser wäre, die Verhandlungen schnellstmöglich abzubrechen. Auch Flavio Cotti befürchtete, dass verschiedene Inhalte des Abkommens bei der Stimmbevölkerung keine Mehrheit finden würden, und schätzte die Chance eines reinen EG-Beitritts höher, wenngleich mittelfristig ähnlich schlecht, ein (ibid.: 46 f.). Diese pessimistische Haltung hielt sich bei gewissen Bundesratsmitgliedern konsequent und war auch im April 1991 bei einer Sitzung zu den EWR-Verhandlungen tonangebend. Dies führte zunehmend zu einer Spaltung innerhalb der Schweizer Exekutive. Während die beiden Bundesräte René Felber und Jean-Pascal Delamuraz die sicheren wirtschaftlichen Vorteile selbst eines unausgewogenen Abkommens betonten, sah SP-Bundesrat Otto Stich in einem «schlechte[n] Vertrag» keinen Fortschritt. Obwohl sich die Bundesräte nicht einig waren, ob und welche Verbesserungen die Schweiz von der EG fordern sollte, deutete sich an, dass der EWR von mehreren Exekutivmitgliedern eher als Übergangslösung oder Sprungbrett vor dem EG-Beitritt angesehen wurde (ibid.: 58 ff.). Im Mai gab der Gesamtburgundsrat angesichts der für ihn nach wie vor nicht zufriedenstellenden Ausgestaltung des EWR-Vertrags schliesslich bekannt, dass ein EG-Beitritt «nicht überhastet beantragt», aber als Perspektive, die erheblich an Gewicht gewonnen habe, verfolgt werde. Im Bundesrat wurde diesbezüglich gemahnt, dass es falsch wäre, schon jetzt von Heirat zu sprechen, denn die Verlobung zeige Probleme (ibid.: 101).

Einer EG-Mitgliedschaft schien zu diesem Zeitpunkt auch aussenpolitisch einiges im Weg zu stehen. Zumindest liess der Generaldirektor für

Aussenbeziehungen der EG, Horst Günter Krenzler, bei einem Treffen mit dem Schweizer Staatssekretär Franz Blankart im Juni 1991 keine Hoffnung aufkommen. Aufgrund ihres «Modernitätsdefizits von 30 Jahren in der Weise der Beschlussfassung, in der Gesetzgebung, im Solidaritätsbewusstsein und letztlich in der Mentalität» komme für die Schweiz nur ein Beitritt in zwei Schritten infrage, also via EWR, machte Krenzler deutlich (Zala et al. 2022: 133). Doch selbst für diesen Zwischenschritt schienen die innenpolitischen Hürden gross zu sein, denn Anfang Oktober 1991 bezog die «Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz» (AUNS) Stellung zum EWR-Vertrag, der nach ihrer Ansicht eine Verletzung der Volksrechte und des Föderalismus darstellte, und kündigte an, dessen Ratifizierung zu bekämpfen (Mach 1991b).

Vor den abschliessenden Treffen zwischen der EG und der EFTA am 21. Oktober wurde in Bern erwartet, dass die Bundesratsdelegation an ebenjener Konferenz einen definitiven Entscheid über die Annahme oder Ablehnung des EWR würde treffen müssen. Daher sollte den verantwortlichen Bundesräten Delamuraz und Felber im Vorfeld ein konkretes Mandat erteilt werden (Zala et al. 2022: 270). Am 18. und 19. Oktober – also wenige Tage vor der Abschlussrunde mit der EG – traf sich der Gesamtbundesrat zur Beratung dieser heiklen Frage und beschloss im Konsens, trotz weiterhin bestehender Kritik an den institutionellen Lösungen des EWR-Vertrags, das Ja zur Unterzeichnung. Delamuraz und Felber wurden zudem dazu ermächtigt, öffentlich anzukündigen, dass die Schweiz einen Beitritt zur EG anstrebe. Für den Fall, dass die letzten Verhandlungsergebnisse aus Sicht der Schweiz nicht akzeptabel sein sollten, wollte der Bundesrat hingegen seine Politik der europäischen Integration überdenken (*ibid.*: 294).

Am 22. Oktober 1991 schlossen die EFTA-Staaten und die EG in Luxemburg wie erwartet die Verhandlungen über den EWR ab. Dabei musste die Schweiz mehrere ihrer inhaltlichen Ziele aufgeben. Unter anderem fanden sich in der finalen Vertragsversion weder die Idee des Mitentscheidungsverfahrens für die EFTA-Staaten innerhalb des EWR noch jene des Opting-out, durch das EFTA-Mitglieder von einzelnen Bestimmungen hätten abweichen können. Der Vertrag gestand den EFTA-Ländern zwar eine Konsultation bei der Entwicklung des EWR-Rechts ein, verlieh diesen aber kein Mitentscheidungsrecht bei der Ausarbeitung von neuem EWR-Recht. Dafür verfügte jedes EFTA-Land über ein Vetorecht bei der Übernahme neuer EG-Regelungen (Mach 1991). Bundesrat

24 | Die Verlobung zeigt Probleme

Ogi erklärte jedoch der Öffentlichkeit, dass das Verhandlungsergebnis eine ideale Plattform für einen künftigen EG-Beitritt geschaffen habe. Dieser sei das politische Ziel des Bundesrats geworden (Mach 1991). Das kam später auch in der Botschaft des Bundesrats zur Genehmigung des EWR-Abkommens zum Ausdruck, in der die «vorbehaltlose Mitgliedschaft in der EG» als Ziel ausgewiesen wurde (BBl, 1992, IV, S. 4).

Im Dezember 1991 entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH),³ dass die Zuständigkeitsbestimmungen des EWR-Gerichtshofs gegen die Römischen Verträge verstossen würden und dementsprechend eine Kompetenzanpassung des EWR-Gerichtshofs nötig sei. Dieser Beschluss sorgte in der Schweiz für Stirnrunzeln, schliesslich war der EWR-Gerichtshof aus Schweizer Sicht ein wichtiger Bestandteil des institutionellen Rahmens gewesen, da der EWR-Gerichtshof auch Richter aus Nicht-EG-Ländern zugelassen hätte (Mach 1991). Das Ergebnis der Neuverhandlungen war schliesslich ein komplexer Schiedsmechanismus, der jedoch kein gemeinsames EWR-Gericht vorsah. Diese Entwicklung fügte sich in das Gesamtbild eines – aus Sicht der Parteien – institutionell unausgewogenen Vertrags ein (Mach 1992).

Im Mai 1992 unterzeichnete der Bundesrat schliesslich das EWR-Abkommen und publizierte die bereits angesprochene Botschaft zur Genehmigung des Abkommens, seiner Meinung nach «das Ergebnis der wichtigsten internationalen Verhandlungen, an denen die Schweiz in ihrer jüngeren Geschichte jemals beteiligt war» (BBl, 1992, IV, S. 2). Durch die darin vorgesehene Möglichkeit, ab 1993 mit den nahezu gleichen Bedingungen wie die EG-Mitgliedstaaten am europäischen Binnenmarkt teilnehmen zu können, erhoffte sich die Schweiz eine Stärkung innerhalb Europas und eine wichtige Weichenstellung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes (BBl, 1992, IV, S. 2). Hauptbestandteil des Abkommens waren die vier Grundfreiheiten, die verstärkte Teilnahme an der Erarbeitung und Verwirklichung der EG-Begleitpolitiken wie Forschung, Entwicklung und Umweltschutz sowie die Prinzipien der gegenseitigen Inländerbehandlung und der Nicht-Diskriminierung. Der Bundesrat verwies ausdrücklich darauf, dass die Teilnahme am EWR nur in wirtschaftlicher Hinsicht einer EG-Vollmitgliedschaft nahekomme, sich ansonsten

³ Judikative der EU. Verantwortlich für die Anwendung und Auslegung des EU-Rechts und der völkerrechtlichen Verträge der EU.

aber «sehr wesentlich» davon unterscheide. So existiere für die Schweiz keine uneingeschränkte Teilnahme an Entscheidungsverfahren, die binnenumarktrelevante Bereiche beträfen. Die Regierung unterstrich jedoch, dass der Schweiz auch weniger Pflichten aufgebürdet würden, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft und der Steuerharmonisierung. Die legislativen Kompetenzen und die Neutralitätspolitik blieben unberührt, versicherte der Bundesrat in seiner Botschaft (ibid.: 2 ff.).

2.2 Das fakultative Referendum und ein Abstimmungskampf zum Vergessen für den Bundesrat

Er legte dem Parlament in der Folge unter dem Titel «Eurolex» eine Reihe von Bundesbeschlüssen vor, die die Änderung von 61 bestehenden Gesetzen und die Einführung von neun Rechtsakten zum Ziel hatten. Dies war nötig, um die Schweizer Gesetze mit dem zu übernehmenden EG-Recht zu harmonisieren. Obwohl der EWR auf Basis eines völkerrechtlichen Vertrags gegründet worden war und das EWR-Abkommen demnach ein völkerrechtliches Abkommen darstellte, beschloss der Bundesrat, dieses dem obligatorischen Referendum für den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften und Organisationen für kollektive Sicherheit zu unterstellen. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zum EWR-Vertrag fest, dass der EWR die Kriterien der Supranationalität nicht erfülle. Aus vier Gründen wurde trotzdem beschlossen, das Abkommen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen: Die zu schaffenden EFTA-Gerichtshof und -Überwachungsbehörden enthielten zumindest supranationale Elemente; das Abkommen war ein Staatsvertrag mit materiell umfassendem Anwendungsbereich; viele EWR-Bestimmungen waren unmittelbar anwendbar und genossen Vorrang vor Landesrecht; und zur Genehmigung des Abkommens waren Anpassungen im Verfassungsrecht nötig (BBl, 1992 IV, S. 537 ff.).

Am 22. Mai 1992 entschied der Bundesrat nach Stichentscheid von Bundespräsident Adolf Ogi mit vier zu drei Stimmen, den Schwung der EWR-Beitrittsdiskussion zu nutzen und auch gleich die Anschlusslösung durch ein Gesuch um Beitrittsverhandlungen mit der EG in Gang zu setzen. Ziel war es, 1996 als Neumitglied an der Überarbeitung der EG-Gemeinschaftsstrukturen teilnehmen zu können (Mach 1992). Der Entscheid war innerhalb des Bundesrats äusserst umstritten und spaltete sämtliche Bundesratsparteien. Je einer der FDP-, SP- und CVP-Bundes-

26 | Die Verlobung zeigt Probleme

räte stimmte für, der andere gegen das Beitrittsgesuch, während sich Bundesrat Ogi gegen den Willen seiner Partei stellte (Beglinter 2016).

Das Schweizer Parlament beriet im August und September 1992 in zwei Sondersessionen ausführlich über die Ratifikation des EWR-Vertrags und die Anpassung des Bundesrechts. Im Nationalrat meldeten sich in dessen erster Sitzung nicht weniger als 126 Ratsmitglieder zu Wort, darunter setzte sich eine SVP-geführte Minderheit der Aussenpolitischen Kommission für Nichteintreten ein. Bemängelt wurden die fehlenden Ausnahmeregelungen für die Schweiz in den Bereichen Ausländerpolitik und Immobilien sowie die Verknüpfung des EWR- mit einem späteren EG-Beitritt, den der Bundesrat durch sein Gesuch zur Verhandlungsaufnahme bereits vorbereitet hatte. SVP-Fraktionssprecher Theo Fischer (svp, AG) sah das Nein nicht als Zeichen einer isolationistischen Politik der ansonsten stark in Europa integrierten Schweiz, sondern als Nein zum Souveränitätsverlust. Auch die Fraktion der Grünen setzte sich gegen den EWR-Beitritt ein, vor allem, weil sie für die europäische Umweltpolitik angesichts des expandierenden Binnenmarkts düstere Prognosen machte und die Selbstentmachtung der Schweiz unter dem Diktat der EG befürchtete (siehe Beitrag von *Bernadette Flückiger* zur Umweltpolitik). Der Beschluss zugunsten einer Annahme fiel in beiden Kammern aber trotz der hitzigen Diskussionen und vieler von den Parteilinien abweichender Stimmenscheide deutlich aus: 128 Ja- zu 57 Neinstimmen (bei 3 Enthaltungen) im Nationalrat; 38 Ja- zu 2 Neinstimmen im Ständerat (Mach 1992).

Am 6. Dezember 1992 wurde der EWR-Beitritt an der Urne abgelehnt. Das Scheitern der Vorlage kam einem politischen Erdbeben gleich. Der Bundesbeschluss zum Beitritt blieb aber nicht nur am Volks- (49,7 % Ja-Stimmen bei einer rekordhohen Stimbeteiligung von 78,7 %), sondern auch am Ständemehr (7 Ja- zu 16 Neinstimmen) hängen. Die VOX-Analyse zur Abstimmung kam zum Schluss, dass die Verknüpfung der EWR-Abstimmung mit einem potenziellen EG-Beitritt im Vorfeld der Abstimmung für viel Unsicherheit bei den Stimmenden gesorgt hatte. Diese Verknüpfung hatten sich auch das Lager der Gegnerinnen und Gegner und nicht zuletzt die AUNS zunutze gemacht, die nicht nur vor niedrigeren Löhnen, höherer Arbeitslosigkeit und einer Verletzung der direkten Demokratie und Neutralität warnte, sondern auch vor einem aus ihrer Sicht unausweichlichen EG-Beitritt (Kriesi et al. 1993: 52 ff.). Eine wichtige Rolle für die Ablehnung spielten dabei jene Stimmenden, die sich für

gewöhnlich nicht aktiv an politischen Entscheiden beteiligten (66 % Ablehnung). Die Nein-Stimmenden gaben als Entscheidungsgründe vor allem die Angst vor dem Verlust der Souveränität und Neutralität, vor fehlender Mitbestimmung und einer Bevormundung durch Brüssel, aber auch vor fremden Richtern, mehr Ausländern, höherer Arbeitslosigkeit, negativen Auswirkungen auf Wirtschaft und Umwelt an. Nicht zuletzt kritisierte eine Vielzahl der Ablehnenden einen Mangel an Information und Klarheit vonseiten des Bundesrats und Schwierigkeiten bei der Meinungsbildung (*ibid.*: 44 ff.).

Das Abstimmungsresultat löste in den nachfolgenden Tagen und Wochen einen Sturm an Gegenreaktionen in Zivilgesellschaft und Parlament aus. Der Bundesrat gab bekannt, dass er zeitnah ein Programm zur Wirtschaftsförderung initiieren sowie einige der im Rahmen von Eurolex verabschiedeten Gesetze unter dem Titel «Swisslex» umsetzen werde, um Wettbewerbshindernisse abzubauen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern (BBl, 1993, I, S. 805 ff.). Sehr besorgt zeigte er sich über die sich im Abstimmungsresultat spiegelnde, tiefe Spaltung der Schweizer Gesellschaft entlang der Sprachgrenzen. Die EG gab bekannt, den EWR mit der EFTA auch ohne Schweizer Beteiligung umzusetzen, und signalisierte die Bereitschaft, nach Ablauf einiger Monate bilaterale Abkommen mit der Schweiz zu verhandeln. Unter den Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentariern setzte sich eine Mehrheit dafür ein, das im Juni 1992 eingereichte EG-Beitrittsgesuch nicht zurückzuziehen, sondern den Beitritt als Fernziel weiterhin zu verfolgen (Mach 1992). Nationalrat Jean-Philippe Maitre (cvp, GE) und 31 Mitunterzeichnende reichten noch im Dezember eine Motion ein, mit der sie die «EWR-Frage» oder «irgendeine andere geeignete Form» der europäischen Integration der Schweiz erneut diskutieren wollten. Als einen der Hauptgründe für die Motion nannte Maitre den positiven EWR-Entscheid Liechtensteins, der die Schweiz zum einzigen EFTA-Land machte, das sich gegen eine EWR-Teilnahme entschieden hatte (Maitre 1992).

In seiner Stellungnahme zur Motion Maitre bezeichnete der Bundesrat einen EWR-Beitritt als unrealistisch, mit der Begründung, dass für Neuverhandlungen vor der Inkraftsetzung des EWR keine Zeit sei. Die Möglichkeit eines späteren Beitritts hinge davon ab, ob der EWR zu einer dauerhaften Institution werde oder ob Österreich, Finnland, Norwegen und Schweden 1995/96 der EG beitreten würden. Der Bundesrat kündigte aber eine Botschaft zur zukünftigen Integrationspolitik der Schweiz in

Europa an (Maitre 1992). Diese folgte im Februar 1993 und beinhaltete 27 Gesetzesvorlagen aus der früheren Eurolex-Vorlage, mit denen die Voraussetzungen für einen optimalen europapolitischen Kurs geschaffen werden sollten. Der Bundesrat begründete die Wiederaufnahme dieser Vorlagen damit, dass er im EWR-Nein keine generelle Absage des Volkes an die Rechtsangleichung sehe (BBl, 1993, I, S. 805 ff.). Auch zahlreiche Parteien und Verbände hätten sich für die Umsetzung einzelner Eurolex-Vorlagen stark gemacht. Damit sollten gesellschaftspolitische Reformen erleichtert, die Wirtschaft erneuert und die Europakompatibilität des Schweizer Rechts gewährleistet werden. Die Annäherung an europäisches Recht sollte der EG signalisieren, dass die Schweiz bereit sei, die sozialpolitischen Rahmenbedingungen der EG und des EWR zu akzeptieren, um Zugang zum Binnenmarkt zu erhalten. Zudem führten die Anpassungen zu mehr Wettbewerb und einer verbesserten Rechtsstellung der Konsumentinnen und Konsumenten, der Arbeitnehmenden und der Frauen. Der Bundesrat hielt fest, sich damit drei Handlungsoptionen offen zu halten: die Vertiefung der bilateralen Beziehungen zur EG und zu deren Mitgliedstaaten; einen späteren Beitritt zum EWR-Abkommen nach Neuverhandlungen oder einen EG-Beitritt (ibid.: 810 f.).

3 Auf der Suche nach Alternativen: die Bilateralen I

Die vermeintliche «Verlobung» (EWR-Beitritt) war ins Wasser gefallen und die Hochzeit (EG-Beitritt) in weite Ferne gerückt. Also suchte der Bundesrat nach Alternativen zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen – ein Konkubinat sozusagen. In der Botschaft zum «Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens», die der Bundesrat knapp zwei Monate nach der EWR-Abstimmung publizierte, kündigte der Bundesrat an, in gewissen Bereichen «punktuelle und sektorelle bilaterale Abkommen» mit der EG auszuhandeln und abzuschliessen. Dadurch sollten die zu erwartenden negativen wirtschaftlichen Folgen des Nichtbeitritts abgedämpft werden. Der Bundesrat mahnte aber, dass eine autonome Übernahme von Teilen des «*Acquis communautaire*»⁴ keine automatische Reziprozität durch die EG oder deren Mitglieder zur Folge hätte. Es brüchte gemeinsame Strukturen zwischen den Vertragsparteien, die

⁴ Besitzstand der EU, die Gesamtheit des gültigen EU-Rechts.

eine Weiterentwicklung des Rechts und dessen Überwachung erlauben (BBl, 1993, I, S. 816).

Im Juni 1993 schlug die Europäische Kommission⁵ (kurz: EU-Kommission) vor, vorerst nur in zwei Bereichen bilaterale Verhandlungen aufzunehmen, namentlich zum Strassen- und Luftverkehr sowie zur Personenfreizügigkeit (Mach 1993; siehe Beitrag von *Anja Heidelberger* zu Verkehrspolitik und Beitrag von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit). Schon im Oktober 1993 erklärte sich die EU-Kommission dazu bereit, mit der Schweiz bilaterale sektorelle Verhandlungen aufzunehmen. Da die EU aber der Schweizer Referendumsdiplomatie entgegenwirken wollte, stellte sie die Bedingung einer rechtlichen Kopplung der einzelnen Verträge in einem sogenannten Junktim-Verfahren – einer Guillotineklausel. Durch eine rechtliche Verknüpfung der beiden Abkommen sollte verhindert werden, dass das Schweizer Stimmvolk einzelne unbeliebte Abkommen aus dem Vertragspaket herauslösen konnte (Germann 1995: 21). Darauf reagierten die Schweizer Unterhändler ablehnend, da man die Verknüpfung von Verkehrsfragen mit der Personenfreizügigkeit nicht nachvollziehen konnte – nicht zuletzt, weil die Verhandlungen über den Verkehr schon 1991 im Transitabkommen⁶ vorgesehen worden waren. Bereits im November weitete die EU-Kommission den Verhandlungsrahmen auf fünf Dossiers aus, der nun auch die Forschungsprogramme der EU, den Marktzugang für Agrarprodukte und die Ursprungsregeln umfasste. Der offizielle Verhandlungsbeginn wurde auf Anfang 1994 gelegt. Zu einem späteren Zeitpunkt sollte auch über die technischen Handelshemmnisse und das öffentliche Beschaffungswesen verhandelt werden (Mach 1993). Die EU verfolgte wie von ihr angekündigt einen Parallelismus-Ansatz. Alle Abkommen sollten also parallel verhandelt und als Paket unterzeichnet und in Kraft gesetzt werden, weil nur die Gesamtheit der sieben Abkommen im Interesse beider Vertragspartner sei (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 2021a).

5 Nimmt im politischen System die Rolle der Exekutive wahr. Als solche handelt sie internationale Verträge aus, überwacht die Einhaltung des Europarechts und hat das alleinige Initiativrecht im EU-Gesetzgebungsverfahren.

6 Das Abkommen regelte den Güterverkehr auf Strasse und Schiene, unter anderem in fiskalischer und ökologischer Hinsicht.

3.1 Der Knackpunkt Personenfreizügigkeit

Für Unstimmigkeit sorgte Christoph Blocher (svp, ZH), der am Tag des offiziellen Verhandlungsbeginns ankündigte, sich das Recht auf ein Referendum gegen die Verhandlungsergebnisse vorzubehalten. Die Verhandlungen liefen in der Folge eher schleppend, nicht nur weil sich die Frage der Personenfreizügigkeit als besonders heikel herausstellte, sondern auch weil von Schweizer Seite ständig ein Referendum drohte und Parlamentswahlen vor der Tür standen. Der Entschluss der Schweizer Behörden wie auch der EU-Kommission, dass die Verhandlungen in allen sieben Sektoren symmetrisch geführt werden sollten, verlangsamte den Prozess zusätzlich. Insbesondere bei der Personenfreizügigkeit schienen sich die beiden Parteien nicht einig werden zu können, wobei auch im Bereich des Strassenverkehrs die Aufhebung der 28-Tonnen-Limite einen Knackpunkt darstellte (Eperon 1995). Die Absicht, die Hauptverhandlungen bis Mitte 1996 abzuschliessen, stellte sich alsbald als illusorisch heraus, auch weil die EU kein Interesse an den von der Schweiz vorgeschlagenen Evolutivklauseln⁷ zeigte, die einen vorläufigen Abschluss und eine spätere Weiterentwicklung ermöglichen sollten. Zudem konnten die Schweizer Unterhändler der EU in Bezug auf die Arbeitsmarktliberalisierung und die Aufhebung des 40-Tonnen-Limite für Lastwagen wegen der Referendumsdrohung keine Zusagen machen. Das fehlende verbindliche Bekenntnis der Schweizer Behörden zur Personenfreizügigkeit verunmöglichte auch 1996 den Abschluss der Bilateralen vor Jahresende. Auch der Vorschlag der EU-Kommission, eine temporäre Schutzklausel zur Schließung des Schweizer Arbeitsmarkts im Fall eines massiven Zustroms an EU-Bürgerinnen und -Bürger einzurichten, vermochte den Bundesrat nicht zum vorzeitigen Vertragsabschluss zu bewegen. Erst im Dezember 1996 einigten sich die Unterhändler auf eine Kompromisslösung, die während der ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten Kontingente für Aufenthalte von mehr als vier Monaten vorsah. Danach sollten die Höchstzahlen für EU-Staatsangehörige aufgehoben werden und die Schweiz würde im siebten Jahr über eine Verlängerung des auf sieben Jahre befristeten Abkommens befinden können (Eperon 1996; AS 2002 1529).

Nachdem bis anhin die Personenfreizügigkeit Hauptgrund für den fehlenden Vertragsabschluss war, konzentrierten sich die Verhandlungen

⁷ Diese ermöglichen eine vereinfachte Weiterentwicklung/Ausweitung der Verträge.

1997 mehrheitlich auf die Uneinigkeiten beim Strassenverkehr. Das hiess aber nicht, dass in den anderen sechs sektoriellen Abkommen sämtliche Fragen geklärt gewesen wären. Auch um Aspekte wie die Berechnung der Schwellenwerte für die Schutzklausel der Personenfreizügigkeit oder weitere Zollzugeständnisse wurde weiterhin hart verhandelt. Im Sommer 1997 erlahmten die Verhandlungen vorübergehend komplett, Bundesrat Leuenberger hielt eine Einigung erst im folgenden Jahr für möglich. Schweizer Wirtschaftsvertreter reagierten bestürzt auf diese Verlangsamung und forderten mehr Flexibilität und ein Entgegenkommen für eine baldmöglichste Vertragsunterzeichnung. Dies wiederum rief eine heterogene Gruppe von kritischen Stimmen auf den Plan – darunter die AUNS, der VCS, die Grünen und die Alpen-Initiative –, die im Fall zu weitgehender Zugeständnisse mit dem Referendum drohten.

3.2 Neue Spielverderber: Referendumsabstimmung

Ende 1997 gab die EU bekannt, dass in ihren Augen keines der sieben Dossiers den nötigen Fortschritt aufwies, um die Schlussphase der Verhandlungen einzuleiten (Eperon 1997). Damit dürfte dann auch bei gewissen Parlamentsmitgliedern der Bogen überspannt gewesen sein. Nur so liess sich das von Ständerätin Christine Beerli (fdp, BE) gemeinsam mit 13 Mitunterzeichnenden eingereichte Postulat erklären, mit dem sie vom Bundesrat forderte, bis Ende Jahr eine Lagebeurteilung über den Stand und die Erfolgsaussichten der Verhandlungen vorzunehmen. Sollten die Erfolgschancen für ungenügend befunden werden, müsste die Regierung in der Folge aufzeigen, wie und nach welchem Zeitplan der Integrationsprozess mit dem langfristigen Ziel des EU-Beitritts weitergeführt werden könnte (AB SR, 1998, S. 1123 f.). Im Dezember 1998 ermöglichte es schliesslich die Kompromissbereitschaft beider Seiten doch noch, die Verhandlungen auf politischer Ebene abzuschliessen. So gelang es aufgrund einiger Zugeständnisse der Schweiz, Einigungen über die Personenfreizügigkeit und die Landwirtschaft (insbesondere die Liberalisierung des Käsemarkts, siehe Beitrag von *Karel Ziehli* zur Landwirtschaftspolitik) zu verhandeln. Auf der Gegenseite hob Deutschland nach dem Regierungsantritt der SPD sein Veto im Verkehrsdossier auf (Huguenet 1998). Die sieben sektoriellen Abkommen regelten schliesslich die Personenfreizügigkeit; die technischen Handelshemmnisse mit Fokus auf den Handel mit Industrieprodukten; das öffentliche Beschaffungswesen;

den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten; die Koordinierung im Landverkehr; die Liberalisierung des Luftverkehrs und die gegenseitige Teilnahme an Forschungsprogrammen zwischen den Vertragspartnern. Aufgrund der Guillotineklausel bildeten sie ein Gesamtpaket und wurden im entsprechenden Bundesbeschluss auch so präsentiert. Unterzeichnet wurden sie im Juni 1999, womit der Acquis bis zu diesem Stichtag übernommen wurde (*ibid.*). Zum Leidwesen des Bundesrats, gelang es den Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi – allerdings ohne Unterstützung der SVP – problemlos, ein erfolgreiches Referendum gegen das Ergebnis zu lancieren, weshalb die Schweizer Bevölkerung im Jahr 2000 innerhalb einer Dekade bereits zum zweiten Mal über ein wegweisendes Europavertragswerk zu entscheiden hatte. Im Gegensatz zur EWR-Abstimmung engagierte sich der Bundesrat in diesem Fall jedoch von Anfang an stark im Abstimmungskampf und machte sich für die Verträge stark. Die Abstimmung resultierte mit 67,2 Prozent Zustimmung in einem klaren Ja zu den Bilateralen. Im Juni 2002, zehn Jahre nach der Ablehnung des EWR, wurden schliesslich die Bilateralen I in Kraft gesetzt (Barras 2000).

4 Den Schwung mitnehmen: die Bilateralen II

Beflügelt durch das positive Ergebnis der Abstimmung erörterte Bundesrat Pascal Couchepin, noch bevor alle EU-Mitglieder die Bilateralen I ratifiziert hatten, mit der EU-Kommission bereits die Möglichkeit einer zweiten Verhandlungsrunde zu jenen Bereichen, die bei den ersten Gesprächen noch offengeblieben waren (Barras 2000). Im Aussenpolitischen Bericht 2000, der einen Ausblick auf das kommende Jahrzehnt wagte, stellte der Gesamtbundesrat klar, dass die Schweiz zur Interessenwahrung viele Entwicklungen der EU «autonom» nachvollziehen müssen werde. Er nannte das Binnenmarktrecht, die innere Sicherheit, die Aussen- und Sicherheitspolitik und konkrete Projekte wie den Aufbau eines einheitlichen Asylraums als Beispiele für Bereiche, in denen ein derartiger Nachvollzug nötig werden könnte. Aus dem Bericht ging deutlich hervor, dass die Schweiz ein grosses Interesse an der Teilnahme am Schengener Informationssystem und am Dubliner Erstasylabkommen hegte (Schweizerischer Bundesrat, 2001: 317).

4.1 Schnelle Verhandlungsfortschritte trotz grosser Differenzen

Ungeachtet ihrer Lippenbekennnisse über weitere Verhandlungen in den Schlussakten der Bilateralen I stand die Europäische Kommission weiteren bilateralen Dossiers zunächst skeptisch gegenüber. Die Mitwirkung der Schweiz bei Schengen und Dublin schien den Verantwortlichen nicht Grund genug für weitere Verhandlungen zu sein. Erst nachdem die Schweiz sich zur Eingliederung in die grenzüberschreitende Zinsbesteuerung und zur Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung im Bereich der indirekten Steuern bereit erklärte, stimmte die Europäische Kommission im Herbst 2001 neuerlichen Verhandlungen zu (Eidgebörsisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 2021b; siehe Beitrag von *Yves Bruchez, Lukas Stiefel und Fredrik Wallin* zur Finanz- und Steuerpolitik). Deren Durchführung schien aber schon nach kurzer Zeit akut gefährdet, weil sich abzeichnete, dass die beiden Hauptthemen der EU – Zollbetrug und Zinsbesteuerung – grosses Konfliktpotenzial boten. So drohte das Europäische Parlament der Schweiz Ende 2001 mit dem Abbruch der Verhandlungen in allen Dossiers, sofern im Bereich des Zollbetrugs keine Fortschritte gemacht würden (Barras 2001). Trotz der frühen Widrigkeiten wurden die Verhandlungen fortgeführt, sodass ab Juni 2002 konkret über den Inhalt von neun Dossiers (Betrugsbekämpfung, landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Umwelt, Statistik, Bildung, Kreatives Europa, Ruhegehälter, Zinsbesteuerungsabkommen [später AIA], Schengen/Dublin) verhandelt werden konnte. Dabei zeigte sich recht bald, dass die beiden Seiten unterschiedliche Strategien verfolgten. Die Schweiz legte Wert darauf, in allen Dossiers ein insgesamt ausgewogenes Verhandlungsergebnis zu erzielen (Parallelismus) und sämtliche Verträge zeitgleich abzuschliessen, während die EU sich hauptsächlich auf den Abschluss der Verhandlungen zur Zinsbesteuerung und zum Zollbetrug fokussierte. Im Jahr 2003 machten die Gespräche in den Bereichen Umwelt (Schweizer Beteiligung an der Europäischen Umweltagentur) und Kreatives Europa (Beteiligung der Schweiz an den MEDIA-Programmen) gute Fortschritte. Ebenfalls eine Einigung ergab sich hinsichtlich der Besteuerung von Zinserträgen, des Dossiers also, das den direktesten Bezug zum Schweizer Bankgeheimnis hatte. Letzteres wollte die Schweiz unter allen Umständen beibehalten. Ein eigentlicher Durchbruch gelang im Mai 2004 anlässlich eines Gipfeltreffens zwischen der Schweiz und der EU, bei dem die letzten heiklen Fragen zum Informationsaustausch bei Fiskaldelikten im Rahmen von Rechts- und

Amtshilfe geklärt und die Verhandlungen damit abgeschlossen werden konnten (BBl, 2004, S. 5965 ff.).

4.2 Die Referendumsabstimmung über Schengen/Dublin

Die Vernehmlassung im Juli desselben Jahres brachte eine breite Unterstützung der Abkommen zutage. Die SVP, die AUNS und die EDU lehnten vor allem das Schengen/Dublin-Dossier ab, da die Bilateralen II im Gegensatz zu den Bilateralen I rechtlich aber nicht verknüpft sind, konnten die meisten Abkommen trotz der Referendumsdrohung bereits in Kraft treten (ibid.: 6015 ff.). Eine Ausnahme bildete das Assoziierungsabkommen zu Schengen/Dublin. Obwohl die beiden Übereinkommen unterschiedliche Sachbereiche behandeln, wurden sie in den Verhandlungen mit der EU als Einheit behandelt und mit einer «Mini-Guillotineklausel» verknüpft (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 2021c).

Im Oktober 2004, und damit nach rekordverdächtig kurzer zweijähriger Verhandlungsphase, kam es zum Abschluss der Bilateralen II. In der darauffolgenden Wintersession genehmigte das Parlament die daraus resultierenden bilateralen Abkommen und die dazugehörigen Umsetzungserlasse deutlich. Am umstrittensten war in beiden Räten das Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen, es blieb mit 129 zu 60 Stimmen (Nationalrat) und 36 zu 3 Stimmen (Ständerat) letztlich aber ungefährdet (Burgos 2004). Eine interdepartementale Arbeitsgruppe des Bundesamts für Justiz kam zum Schluss, dass keines der Abkommen die Voraussetzungen für ein obligatorisches Staatsvertrags-Referendum erfüllte, sieben davon aufgrund ihrer rechtsetzenden Bestimmungen jedoch einem fakultativen Referendum unterlagen – mit Ausnahme des Dossiers Landwirtschaft und des Verhandlungsergebnisses zur «Bildung», das als Absichtserklärung abgeschlossen wurde (Swissinfo, 2004). Nur gegen das Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin wurde dieses, unterstützt von der AUNS und der SVP, auch ergriffen (Burgos 2004). Im Juni 2005 nahm die Schweizer Bevölkerung das Assoziierungsabkommen mit 54,6 Prozent Ja-Stimmen (bei einer Wahlbeteiligung von 56,6 %) an. Das Assoziierungsabkommen zu Schengen/Dublin wurde schliesslich 2008 in Kraft gesetzt (Bundesamt für Justiz, 2022).

5 Ein Obolus für den Marktzugang: die erste Kohäsionsmilliarde

5.1 Klärung des Kreditrahmens und der Empfängerländer

Im Rahmen der Verhandlungen um die Bilateralen II hatte sich bereits abgezeichnet, dass die EU von der Schweiz eine Beteiligung an den Bemühungen zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedern erwartete. Rechtlich war diese Forderung nicht an die bilateralen Verträge geknüpft, doch implizit hing davon der weitgehende Schweizer Zugang zum EU-Binnenmarkt ab (Hirter & Linder 2006: 9). Aus diesen Gründen reichte die SP-Fraktion bereits 2003 im Nationalrat eine Motion ein, um die Verhandlungsposition der Schweiz zu klären. Darin forderte die SP, die einen solchen sogenannten Kohäsionsbeitrag befürwortete, dass die Schweiz selbst bestimmen können sollte, wie die Beiträge verwendet werden, und diese vor allem für potenzielle EU-Beitrittskandidaten einzusetzen seien (Sozialdemokratische Fraktion, AB NR, 2003, S. 2030). 2004 beschloss der Bundesrat, während fünf Jahren jährlich einen Kohäsionsbeitrag von CHF 200 Mio. an die EU-⁸ zu entrichten. Dieser Entscheid weckte bei den Aussenpolitischen Kommissionen der beiden Räte die Befürchtung, dass dies zulasten der seit Längerem bestehenden Ostzusammenarbeit⁹ geschehen könnte. Die Sorgen schienen sich kurz darauf zu bestätigen, als der Bundesrat dem Parlament für die kommenden vier Jahre nur noch einen Kreditrahmen von CHF 800 Mio. für die Ostzusammenarbeit anstelle der bisherigen CHF 1,2 Mrd. vorlegte. Diesen Antrag lehnten beide Kammern in der Herbstsession 2004 ab und beschlossen stattdessen einen Kreditrahmen von CHF 400 Mio. für die Jahre 2005 und 2006, um unterdessen mehr Informationen über die Beteiligung der Schweiz an den EU-Kohäsionsbemühungen zusammenzutragen. Auch Bundesrätin Micheline Calmy-Rey anerkannte die Logik, 2006 auf das Thema zurückzukommen, wenn mehr über die Programme und die Kreditverteilung bekannt sein würde (Burgos 2004).

8 Die zehn neuen Mitgliedstaaten: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern.

9 Ab 1990 Übergangshilfe der Schweiz an ehemals kommunistische Staaten in Osteuropa und Zentralasien zur Unterstützung der Transition zu Demokratie und Marktwirtschaft.

36 | Die Verlobung zeigt Probleme

Die EU signalisierte jedoch deutlich, dass sie mit diesem Vorschlag der Schweiz nicht einverstanden war. Einerseits verlangte sie, dass der Beitrag auch für Investitionen in Griechenland, Malta, Portugal und Spanien eingesetzt werden können solle, andererseits pochte Brüssel auf einen Vertragsabschluss mit der EU selbst, während die Schweiz eine flexiblere Absichtserklärung (ein «Memorandum of Understanding») mit der EU bevorzugte und stattdessen verbindliche bilaterale Abkommen mit allen Empfängerstaaten abschliessen wollte. Die EU lenkte schliesslich ein und stimmte dem Schweizer Modell zu. Ein entsprechendes Memorandum wurde 2006 abgeschlossen. Da die vier südeuropäischen Länder jedoch weiterhin darauf beharrten, ebenfalls als Empfänger infrage zu kommen und als Druckmittel den Ratifizierungsprozess mehrerer Abkommen der Bilateralen II verzögerten, wurde das Inkrafttreten vorläufig verhindert (Burgos 2005). Erst Anfang 2006 fanden die EU-Mitgliedstaaten intern einen mehrheitlichen Verteilungsschlüssel – die Gelder der Schweiz sollten an die EU-10 fliessen –, was die Deblockierung der Abkommen zur Personenfreizügigkeit, zu Schengen/Dublin, Statistik, Kreatives Europa und Umwelt ermöglichte (Burgos 2006; vgl. oben). In der Herbstsession 2005 gelangte das Gesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas in den Ständerat. Der Gesetzesvorschlag sollte auch als Rechtsgrundlage für die Kohäsionsbeiträge an die erweiterte EU dienen. Zahlreiche Ratsmitglieder der linken Parteien vertraten den Standpunkt, dass die Entwicklungshilfe und die traditionelle Osthilfe nicht zugunsten der Zahlungen an die reichereren osteuropäischen Neumitglieder der EU zurückgestuft werden dürften. Diese Position unterstützte Bundesrätin Calmy-Rey, die der Ansicht war, dass die Entwicklungshilfe nicht zum innereuropäischen Zusammenhalt beitragen müsse. In der Folge herrschte aber keine Einigkeit bezüglich der Frage, wie die Milliarde im Budget des Bundes zu kompensieren wäre. Klar war nur, dass dies nicht auf Kosten der Entwicklungshilfe geschehen sollte, da die SP andernfalls mit einem Referendum drohte. Gleicher kündigte die SVP an, jedoch unabhängig vom Inhalt der Vorlage. Nationalrat Luzi Stamm verkündete, die SVP würde das Referendum ergreifen, sobald das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas verabschiedet sei (Burgos 2005).

In der Frühjahrssession 2006 erklärte Bundesrätin Calmy-Rey schliesslich, dass der Bundesrat zwei separate Kreditanträge stellen werde, einen für die Osthilfe sowie einen für die Finanzierung der Kohäsionsmilliarde. Letzterer werde zudem haushaltsneutral im Eidgenössischen Volkswirt-

schaftsdepartement (EVD) und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) kompensiert werden, wobei die Entwicklungshilfe keine Einbusse erleiden sollte. Diese Lösung fand in beiden Räten Zustimmung, ausser bei den SVP-Fraktionen, die dagegen stimmten.

5.2 Die Referendumsabstimmung zum Osthilfegesetz

Zum wiederholten Mal bei europapolitischen Vorlagen setzte die SVP daraufhin ihre Drohung in die Tat um und lancierte ein fakultatives Referendum gegen das Bundesgesetz zur Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, das wie erwähnt auch als rechtliche Grundlage für die Kohäsionsmilliarde dienen sollte. Angesichts des hohen Wähleranteils des Ja-Lagers (gemessen an den Parolen der Parteien betrug dieses 68 %) fiel die Zustimmung im November 2006 mit 53,3 Prozent Ja-Stimmen-Anteil niedriger aus als erwartet (Hirter & Linder 2006: 11 f.). Da die rechtliche Grundlage für den Rahmenkredit nun geschaffen war, publizierte der Bundesrat im Dezember 2006 die Botschaft über den Kohäsionsbeitrag. Diese hielt fest, dass die Umsetzung des Erweiterungsbeitrags durch die Schweiz autonom erfolge. Durch die Finanzierung von Projekten und Programmen sollten gleiche Voraussetzungen und Chancen für alle Länder im europäischen Binnenmarkt geschaffen werden. Ohne Kohäsionspolitik drohten überhöhte Leistungsbilanz- und Haushaltsdefizite mit hohen Zinssätzen, Inflationsraten und Wechselkursschwankungen, was dem Binnenmarkt und damit auch der Schweiz schaden würde, erklärte der Bundesrat (BBl, 2007, S. 489 ff.). Die Vorlage wurde schliesslich im Parlament gegen den Widerstand der SVP angenommen. Im Dezember 2007 unterzeichnete der Bundesrat die zehn Rahmenabkommen mit den neuen EU-Mitgliedstaaten, was den Beginn der Projektfinanzierung im darauffolgenden Jahr ermöglichte (Burgos 2007).

6 Zweiter Kohäsionsbeitrag der Schweiz und der Streit um die Börsenäquivalenz

6.1 Ausweitung der Kohäsionszahlungen

Es dauerte nur wenige Monate, bis der Bundesrat im März 2008 das Kohäsions-Dossier wieder öffnete und die Zahlungen auf die Anfang 2007 der EU beigetretenen Länder (Bulgarien und Rumänien) auszuweiten beab-

38 | Die Verlobung zeigt Probleme

sichtigte. Der Bundesrat begründete die Erweiterung damit, dass der Beitritt unter den gleichen Bedingungen wie bei den ursprünglichen zehn Erweiterungsmitgliedern verlief und die Schweiz darüber hinaus wirtschaftlich, politisch und kulturell von der Ausdehnung der bilateralen Verträge auf die beiden Länder profitiere. Daher schlug er dem Parlament einen nicht rückzahlbaren Rahmenkredit von CHF 257 Mio. zugunsten beider Länder vor, dessen Auszahlung sich über zehn Jahre erstrecken sollte. Die gesetzliche Grundlage dafür existierte in Form des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (AS 2007 2387) bereits, und die Schweizer Exekutive erhoffte sich davon eine Förderung der guten Beziehungen zur EU (BBl, 2009, S. 4849f.). Die Erweiterung war im Parlament weitgehend unbestritten, nur die SVP wehrte sich im Nationalrat vehement dagegen, «Geld versickern» zu lassen, blieb mit ihrer Kritik aber allein (Schnyder 2009).

Ähnliches spielte sich im Frühjahr 2014 ab, als der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Genehmigung eines nicht rückzahlbaren Rahmenkredits über CHF 45 Mio. für die Ausweitung der Kohäsionszahlung auf das 2013 der EU beigetretene Kroatien vorlegte. Die Unterzeichnung war vom Bundesrat nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative, die die jährliche Zuwanderung aus dem Ausland mit Höchstzahlen und Kontingenzen einschränkte, gemeinsam mit dem Protokoll zur Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien vorübergehend auf Eis gelegt worden, obwohl der Erweiterungsbeitrag nicht von der Initiative betroffen war. Anfang April 2014 beschloss der Bundesrat jedoch, Kroatinnen und Kroaten auch ohne unterzeichnetes Abkommen temporären Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt zu gewähren, und verpflichtete sich parallel zur Zahlung des Kohäsionsbeitrags. In beiden Kammern war die Annahme mehr als deutlich, Minderheitsanträge der SVP und von Rudolf Minder (parteilos, SH) wollten das Geschäft jedoch bis zur Umsetzung der kurz zuvor angenommenen Masseneinwanderungsinitiative sistieren. Die SVP wollte den Kredit als Pfand in den dadurch nötig gewordenen Verhandlungen um die Personenfreizügigkeit nutzen. Mit diesem Anliegen blieb die Partei aber chancenlos, eine Diskriminierung Kroatiens war für den Rest des Parlaments nicht zu rechtfertigen (Hulliger 2014).

6.2 Der lange Weg bis zur zweiten Kohäsionsmilliarde

2017 endete die mit der EU vereinbarte zehnjährige Auszahlungsperiode des ersten Kohäsionsbeitrags, und der Bundesrat bestätigte, dass die Schweiz eine «neue Kohäsionsmilliarde» zahlen werde. Unter dem offiziellen Titel des «zweiten Beitrags der Schweiz zugunsten bestimmter EU-Mitgliedstaaten» publizierte der Bundesrat im September 2018 seine Botschaft zum zweiteiligen Kredit. Dieser bestand aus dem «Rahmenkredit für Kohäsion» (CHF 1046,9 Mio.) und dem neu geschaffenen «Rahmenkredit Migration» (CHF 190 Mio.). Letzterer sei eingerichtet worden, weil die so benannte Europäische Flüchtlingskrise aufgezeigt habe, dass die Divergenzen zwischen den Migrationssystemen der EU-Mitglieder ebenfalls Einfluss auf den europäischen Zusammenhalt hätten, begründete der Bundesrat die Krediterweiterung. Damit könnten nicht nur Staaten im EU-Osten Geld erhalten, sondern auch andere Länder, die übermäßig von Migration betroffen seien.

Dieser zweite Kohäsionsbeitrag, dessen Zahlung für die meisten Ratsmitglieder unbestritten war, weil er den Marktzugang gewährleistete, wurde von den Räten in der Folge aber als Druckmittel zur Durchsetzung politischer Forderungen instrumentalisiert. So stimmte der Ständerat im November 2018 den beiden Krediten zwar zu, jedoch nur unter der Bedingung, dass die EU keine «diskriminierenden Massnahmen» gegen die Schweiz erheben dürfe. Damit bezog sich die kleine Kammer auf die drohende Aberkennung der Börsenäquivalenz,¹⁰ deren Fortbestehen die EU vom Abschluss eines institutionellen Rahmenabkommens (siehe unten) abhängig machte. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft darauf hingewiesen, dass der Beitrag nicht in direktem Zusammenhang mit den Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen oder die Börsenäquivalenz stehe. Dennoch hielt Bundesrat Cassis fest, dass der Entscheid des Ständerats «im Einklang mit dem Willen des Bundesrats» stehe. Der Nationalrat befand die Bedingung der Nichtdiskriminierung ebenfalls für legitim, wollte jedoch den Rahmenkredit Migration zulasten des Rahmenkredits Kohäsion auf CHF 380 Mio. aufstocken. Auch die grosse Kammer versuchte, den Kohäsionsbeitrag darüber hinaus als Druckmittel zu verwenden, um eine Wiederassoziiierung an «Erasmus plus» – dem

¹⁰ Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Börsengesetzgebung durch die EU. Diese garantiert, dass alle Handelsteilnehmer sowohl in der Schweiz als auch in der EU alle Aktien handeln können.

Förderprogramm für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport – und «Kreatives Europa» – zur Förderung der audiovisuellen und kulturellen Branche – sowie eine Teilnahme am Forschungsrahmenprogramm «Horizon Europe» auszuhandeln (Bovey 2019; siehe Beitrag von *Lino Heiniger* zur Forschungspolitik). Da der Ständerat diesen beiden Abweichungen nicht zustimmte, kam es in der Wintersession 2019 zum Differenzbereinigungsverfahren. Zu diesem Zeitpunkt war die Situation zwischen der Schweiz und der EU derweil so weit eskaliert, dass die Börsenäquivalenz effektiv der Vergangenheit angehörte. Dementsprechend wurde der zweite Kohäsionsbeitrags zwar in der Schlussabstimmung genehmigt, dessen Auszahlung aber bis zur Reinstallierung der Börsenäquivalenz verschoben (Ammann 2019).

6.3 Die Freigabe der Kohäsionsmilliarde nach dem Scheitern des Rahmenabkommens

So weit sollte es jedoch nicht kommen, denn nachdem der Abbruch der Verhandlungen um ein institutionelles Rahmenabkommen im Mai 2021 feststand, bemühte sich der Bundesrat intensiv darum, den Beitrag als Zeichen der guten Beziehungen zu deblockieren. Er argumentierte darüber hinaus, dass man sich von der Freigabe Fortschritte in anderen Dossiers wie der Assoziiierung an Horizon Europe erhoffe und die gesetzliche Grundlage der zweiten Kohäsionsmilliarde auf Ende 2024 befristet sei und man diese Frist zu verpassen drohe. Mit dieser kurzfristig geäußerten Forderung setzte die Exekutive die beiden Räte ordentlich unter Druck, da das Geschäft erst gegen Ende der Session terminiert war und eine Differenzbereinigung demnach erst in der Wintersession möglich gewesen wäre. Obwohl zahlreiche Parlamentsmitglieder mit Unverständnis auf den plötzlichen Zeitdruck reagierten und sich vom Bundesrat eine Gesamtstrategie zu den bilateralen Beziehungen gewünscht hätten, einigten sich die beiden Kammern in der Herbstsession 2021 auf die Freigabe der Kohäsionsmilliarde. Der Ständerat vertrat die Ansicht, dass man der EU durch die Freigabe ein positives Signal sende und dadurch die Verlässlichkeit der Schweiz als Partnerin bestärke. Dies sei angesichts der blockierten Verhandlungen in den Hauptdossiers nötig, um den bilateralen Weg fortführen zu können. Eine SVP-geführte Minderheit störte sich an der «kolonialistischen Politik» der EU und daran, dass gegen den Parlamentsentscheid kein Referendum ergriffen werden konnte, da die Rah-

menkredite 2019 als einfache Bundesbeschlüsse verabschiedet worden waren. Gleichentags setzte sich auch der Nationalrat über den Protest der SVP hinweg und machte in den Worten seiner Aussenpolitischen Kommission den ersten Schritt in Richtung Deeskalation. Die EU-Kommission reagierte positiv auf die Freigabe der, laut ihrem Sprecher Eric Mamer, «natürliche[n], logische[n] Gegenleistung für die Schweizer Teilnahme am wichtigsten Binnenmarkt der Welt» (Steinvorth 2021). Sie betonte jedoch nachdrücklich, dass die Freigabe aus Sicht Brüssels eine Selbstverständlichkeit sei und man der Schweiz keine Garantie für ein Entgegenkommen bei blockierten Dossiers gebe. Für die Zukunft verlangte die Kommission einen Mechanismus, der sicherstellt, dass der finanzielle Beitrag der Schweiz den Standards der EU und der EWR-Staaten entspricht (ibid.).

7 Eine Evolution der bilateralen Verträge: das institutionelle Rahmenabkommen (InstA)

2014 nahm die Schweiz mit der EU offizielle Verhandlungen auf über ein institutionelles Rahmenabkommen, in dem das Netzwerk der sektoralen Verträge gebündelt und grundlegende Fragen zur Weiterentwicklung und Übernahme von EU-Recht sowie zur Gerichtsbarkeit einheitlich und übergeordnet geregelt werden sollten. Diese Verhandlungen hatten sich jedoch schon über Jahre hinweg angebahnt. Erstmals wurde der Begriff des «Rahmenabkommens» 2002 im Parlament verwendet, jedoch noch mit einem anderen Bedeutungsinhalt. Darunter verstand die Aussenpolitische Kommission des Ständerats eine Assoziation mit der EU und die Bündelung aller bilateralen Abkommen (Aussenpolitische Kommission des Ständerats, 2002: 6332).

Im Europabericht aus dem Jahr 2006 schlug der Bundesrat als eine von mehreren Optionen zur «Verbesserung des institutionellen Rahmens» den Abschluss eines Rahmenabkommens vor, mithilfe dessen die Verwaltung und Koordination der bilateralen Abkommen und der gemischten Ausschüsse vereinfacht werden sollten. Davon erhoffte er sich die Einbindung der dazumal zwanzig bedeutenden bilateralen Abkommen in ein kohärenteres und wirksameres Gesamtkonzept und eine Plattform für die Entwicklung künftiger Beziehungen. Schon in dieser Anfangsphase schien klar, dass ein derartiges Abkommen einen «evolutiven, dynamischen Charakter» besitzen müsste – ein Aspekt, der in den Folgejahren

42 | Die Verlobung zeigt Probleme

noch für viel Missmut sorgen sollte (Schweizerischer Bundesrat, 2006: 6830 ff.). Im Mai 2007 legte der Bundesrat seine europapolitischen Ziele fest, darunter die Konsolidierung der Beziehungen zur EU und die Sondierung eines möglichen Rahmenabkommens. Zudem wurde auch die Zweckmässigkeit eines derartigen Abkommens geprüft, nicht zuletzt, weil mehrere parlamentarische Vorstösse Machbarkeitsstudien gefordert hatten (Schweizerischer Bundesrat, 2021a: 5). Diese schienen positiv aus gefallen zu sein, denn die Legislaturplanung 2007–2011 enthielt bereits die «Verhandlungen mit der EU über ein Rahmenabkommen» als konkrete Zielsetzung (BBI, 2008, S. 8543 ff.). Sozusagen als vorbereitenden Schritt legte der Bundesrat 2009 fünf prinzipielle Grundsätze für die Übernahme von EU-Recht fest, die er in allen nachfolgenden Verhandlungen einfließen lassen wollte.

Dazu gehörte, dass:

- die Abkommen die Souveränität der Schweiz respektieren müssen;
- die Übernahme von EU-Recht mit einer «angemessenen Beteiligung» der Schweiz an dessen Ausarbeitung einhergeht;
- die innerstaatlichen Verfahren und Fristen der Schweiz berücksichtigt werden müssen;
- alle Vertragsanpassungen im gegenseitigen Einvernehmen erfolgen;
- im Fall einer Nichtübernahme einer rechtlichen Weiterentwicklung die Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen gegeben sein muss (Schweizerischer Bundesrat, 2009: 6334).

Auch die Europäische Union drückte auf politischer und technischer Ebene vermehrt ihr Interesse an einem Rahmenabkommen aus. Dabei waren vier Aspekte der bilateralen Beziehungen für die EU von besonderer Bedeutung, weil die Marktzugangsabkommen in Teilen auf dem EU-Binnenmarktrecht basierten: die fortlaufende Anpassung der bilateralen Abkommen an das EU-Recht; die analoge Auslegung der Abkommen zum EU-Recht, also zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs; eine überstaatliche Überwachung der Anwendung der Abkommen und ein Streitschlichtungsmechanismus mit gerichtlichen Elementen (Tobler & Beglinger 2021: 12 f.). Konkret wurde der Rat der EU¹¹ in seinen

¹¹ Gesetzgebendes Organ der EU, das gemeinsam mit dem Europäischen Parlament EU-Rechtsakte beschliesst, die Politik der Mitgliedstaaten koordiniert, internationale Abkommen abschliesst.

Schlussfolgerungen im Dezember 2008, als er zunehmende Differenzen zwischen den bilateralen Abkommen mit der Schweiz und der Entwicklung des relevanten EU-Rechts konstatierte. Abhilfe schaffen sollte ein institutioneller Mechanismus, der die Anpassung der Abkommen an das weiterentwickelte EU-Recht erlauben würde (Schweizerischer Bundesrat, 2021a: 6f.)

Auf der einen Seite forderte die Schweiz vor der Weiterführung der Gespräche die Wiederaufnahme verschiedener Verhandlungen (bspw. im Stromdossier), auf der anderen Seite verschärfte die Europäische Kommission ihre Gangart und kündigte an, dass der bilaterale Weg nicht fortgesetzt werde, bevor eine Erneuerung durch ein institutionelles Rahmenabkommen stattgefunden habe. Anfang 2011 beschloss der Bundesrat unilateraler, einen gesamtheitlichen Verhandlungsansatz für sämtliche offenen Dossiers zu verfolgen. Dieser Ansatz überzeugte die EU-Kommission nicht. Diese verlangte zuerst eine Klärung der institutionellen Fragen, bevor die offenen Dossiers abgeschlossen werden konnten (Schweizerischer Bundesrat, 2021a: 8).

7.1 Die Ausarbeitung des Verhandlungsmandats

Im Juni 2012 legte die Schweizer Regierung ihre Vorschläge für eine institutionelle Lösung vor, die unter anderem die Schaffung einer unabhängigen schweizerischen Überwachungsbehörde beinhalteten. Die EU forderte hingegen eine internationale Überwachungsbehörde, die Unterwerfung der Schweiz unter eine internationale Gerichtsbarkeit und eine dynamische Rechtsübernahme, womit sie die Schweizer Vorschläge eben ablehnte. Sie zeigte sich aber weiterhin bereit, eine in ihrem Grad von Rechtssicherheit und Unabhängigkeit dem institutionellen Rahmen des EWR gleichwertige Lösung auszuarbeiten (Schweizerischer Bundesrat, 2021a: 9). Nachdem 2013 eine weitere Arbeitsgruppe Schweiz–EU auf Basis der geleisteten Arbeit neue Optionen für eine institutionelle Zusammenarbeit ausgearbeitet hatte, fasste der Bundesrat im Juni 2013 mithilfe dieser Ergebnisse das Schweizer Verhandlungsmandat, das im Dezember verabschiedet wurde. Als Grundlage diente die für die Schweiz vielversprechendste Option, die einen Überwachungsmechanismus vorsah, bei dem die EU und die Schweiz die Auslegung und Überwachung autonom auf ihrem jeweiligen Staatsgebiet sichern sollten, der dem EuGH jedoch eine Auslegungskompetenz bei der Streitbeilegung

44 | Die Verlobung zeigt Probleme

zusprach. Da der Bundesrat zudem die Ausdehnung des institutionellen Rahmens auf die fünf bestehenden¹² und sämtliche zukünftigen (bspw. das Stromabkommen; siehe Beitrag von *Marco Ackermann* zur Energiepolitik) Marktzugangssabkommen akzeptierte, war auch das Freizügigkeitsabkommen (FZA) von diesem Zeitpunkt an Teil des Verhandlungsmandats (*ibid.*: 10). In diesem Rahmen definierte die Schweizer Exekutive nicht zu überschreitende «rote Linien». Dazu gehörten eine automatische Rechtsübernahme, die Übernahme der sogenannten Unionsbürgerrichtlinie¹³ (UBRL) und eine Einschränkung der flankierenden Massnahmen (FlaM) zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, die der Bundesrat allesamt nicht in Kauf nehmen wollte (Pasquier 2013). Doch wer nun zügige Fortschritte in der Sache erwartet hatte, wurde enttäuscht. Die Annahme der von der SVP lancierten Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014, die aufgrund ihrer Forderung nach einer eigenständigen Migrationspolitik eine Neuverhandlung des FZA nötig zu machen drohte, stellte in der Folge einiges auf den Kopf. So konnte die Schweiz beispielsweise die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien nicht vertragsgerecht vornehmen und musste sich mit unilateralen Kontingenzen behelfen, um eine Benachteiligung Kroatiens zu verhindern (siehe oben). Das führte aufseiten der EU zu einer Verzögerung bei der Festlegung des Verhandlungsmandats für das InstA, das erst im April veröffentlicht wurde (Schweizerischer Bundesrat, 2021a: 11).

7.2 Offizieller Verhandlungsbeginn und Einfluss der Masseneinwanderungsinitiative

Die Verhandlungen über das InstA begannen offiziell am 22. Mai 2014. Die dynamische Übernahme des EU-Rechts und die Teilnahme der Schweiz an der Weiterentwicklung des Rechts waren beide unbestritten, jedoch zeichnete sich früh ab, dass die beiden Parteien hinsichtlich der Streitbeilegung grundlegend anderer Meinung waren. Die EU machte zwar einige Zugeständnisse – unter anderem verzichtete man auf den Anspruch, der Europäischen Kommission Kompetenzen bei der Überwa-

12 Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, Abkommen über den Abbau der technischen Handelshemmnisse, Landwirtschaft.

13 Die UBRL regelt die Personenfreizügigkeit innerhalb des EWR, u. a. den Familiennachzug, Aufenthaltsrechte, Ansprüche auf Sozialleistungen.

chung einzuräumen, und einigte sich auf einen gemischten Ausschuss als Hauptmechanismus der Streitbeilegung –, doch bei der Kognition¹⁴ des EuGH und den Ausgleichsmassnahmen im Fall einer Nichteinhaltung der EuGH-Urteile zeigte sie sich wenig kulant. Bezuglich der flankierenden Massnahmen und der Unionsbürgerrichtlinie machte die EU deutlich, dass sie wenig Handlungsspielraum habe und sich an den Lösungen des EWR orientieren wolle (Schweizerischer Bundesrat, 2021a: 13). Nach den Europawahlen im November 2014 verschärfte sich der Kurs der EU unter dem neuen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker auch wegen der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, und die Verhandlungen wurden bis auf Weiteres gestoppt. Juncker wollte das InstA von einer Lösung im Freizügigkeitsabkommen beziehungsweise der Umsetzung der MEI abhängig machen. Der Rat der EU unterstrich diese Absicht Ende Jahr, indem er der Schweiz drohte, sämtliche mit dem Binnenmarkt zusammenhängenden Verhandlungen im Fall einer Verletzung der Personenfreizügigkeit zu beenden (Rat der Europäischen Union, 2014: 14).

Im Frühling 2015 sistierte die EU-Kommission dann die exploratorischen Gespräche über ein Finanzdienstleistungsabkommen mit der Schweiz und zusätzlich auch noch die Verhandlungen über ein Stromabkommen. Erst im darauffolgenden November und damit nach fast einem Jahr Verhandlungspause trafen sich die Delegationen zur Fortsetzung der Gespräche über das Rahmenabkommen. Während bei den institutionellen Mechanismen (Kognition des EuGH, Sanktionsmassnahmen bei Streitigkeiten) Fortschritte erzielt werden konnten, wurden die materiellen Fragen zum Freizügigkeitsabkommen (Unionsbürgerrichtlinie, flankierende Massnahmen) aussen vor gelassen, da man die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative abwarten musste (Schweizerischer Bundesrat, 2021a: 14). Parallel zu den Verhandlungen über das Rahmenabkommen setzte das Parlament im Juli 2016 einen rein symbolischen Akt durch, namentlich den offiziellen Rückzug des Schweizer «Beitrittsgesuchs» zur EU.¹⁵ Wie der Bundesrat in seinem Brief an die EU-Kom-

¹⁴ Prüfzuständigkeit der Beschwerdeinstanz.

¹⁵ Streng genommen betraf das Gesuch die Aufnahme von Verhandlungen über den Beitritt zu den Vorgängerorganisationen der EU: der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft.

mission mitteilte, sei das Gesuch schon seit dem EWR-Nein in der Volksabstimmung 1992 gegenstandslos und könne fortan als zurückgezogen betrachtet werden (Ammann 2017). Nach der Umsetzung des Verfassungsartikels zur MEI nahmen die bilateralen Verhandlungen 2017 wieder an Fahrt auf, und die sistierten Dossiers wurden deblockiert. Erneut kam die Europäische Kommission der Schweiz entgegen, indem sie die Idee eines Schiedsgerichts zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit von Ausgleichsmassnahmen akzeptierte. Bei den materiellen Fragen gab sie jedoch weiterhin nicht nach.

Im März 2018 wurden die Verhandlungen ein weiteres Mal aufgenommen, und erneut ergaben sich bei den Differenzen zum Freizügigkeitsabkommen keine gemeinschaftlichen Lösungsansätze. Die EU pochte weiterhin auf die Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie in einer EWR-ähnlichen Regelung und wehrte sich gegen Teilausnahmen, während die Schweiz diese partout nicht ins InstA aufnehmen wollte. Die flankierenden Massnahmen wollte der Bundesrat von der dynamischen Rechtsübernahme ausklammern, eine Lösung, die für die EU nicht infrage kam, wobei sie spezifische Ausnahmen zulassen wollte. Ein dritter Knackpunkt war die Kündigungs klausel, also die Frage, wie mit den im Rahmenabkommen enthaltenen Abkommen im Fall einer Kündigung des InstA umzugehen wäre. Die verhärteten Fronten führten schliesslich dazu, dass die Unionsbürgerrichtlinie ungeklärt blieb und im Entwurf des Abkommens gar nicht enthalten war (ibid.: 17).

7.3 Verhandlungsende für die EU, Beginn der Konsultation in der Schweiz

Der Bundesrat nahm Anfang Dezember zur Kenntnis, dass die EU die Verhandlungen für beendet erklärt hatte, und gab bekannt, dass das Verhandlungsergebnis «in weiten Teilen» im Interesse der Schweiz und in Erfüllung des Verhandlungsmandats sei (Schweizerischer Bundesrat, 2018). Aufgrund der offenen Punkte bezüglich der Unionsbürgerrichtlinie und der flankierenden Massnahmen, die nicht gemäss Verhandlungsmandat von 2013 geklärt werden konnten, verzichtete er aber zugleich auf die Paraphierung. Stattdessen beschloss er die Durchführung einer Konsultation zum Entwurf, um dann erneut das Gespräch mit der EU zu suchen (ibid.). Schon im Januar 2019 brachte die EU ihre Verärgerung über die erneute Verzögerung zum Ausdruck, indem in einer formellen Anweisung alle Kommissionsdienststellen dazu aufgefordert

wurden, laufende Gespräche mit der Schweiz zu sistieren oder zu verzögern (Nuspliger 2019).

Der Konsultationsprozess führte in der Schweiz derweil zu einer breiten Debatte über die Vor- und Nachteile des Rahmenabkommens in Wirtschaft und Gesellschaft, und auch das Parlament fühlte sich berufen, sich stärker in die Schweizer Verhandlungspositionen einzumischen, was es durch mehrere Motionen auch tat. Die Wirtschafts- und Abgabenkommissionen beider Kammern reichten je eine Motion ein, die vom Bundesrat Zusatzverhandlungen über das InstA verlangten, um in den Bereichen Unionsbürgerrichtlinie, direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten bei der dynamischen Rechtsübernahme, Lohnschutz (FlaM) und Streitbeilegung ein besseres Verhandlungsergebnis zu erzielen (Ammann 2019).

Die Erkenntnisse der im Juni 2019 abgeschlossenen Konsultation lassen sich rasch zusammenfassen. Eine Vielzahl der befragten Akteure forderte in unterschiedlichem Ausmass Präzisierungen und Verbesserungen in den altbekannten Problembereichen UBRL, FlaM, staatlichen Beihilfen, der Kündigungsformel und der Rolle des EuGH im Streitbeilegungsverfahren (Schweizerischer Bundesrat, 2019a: 7 ff.). In einem Brief an Kommissionspräsident Juncker bezeichnete der Bundesrat das Abkommen erneut als «in weiten Teilen» im Interesse der Schweiz, forderte aber Klärungen in den drei umstrittensten Punkten: dem Lohnschutz, der Unionsbürgerrichtlinie und den staatlichen Beihilfen. Des Weiteren wollte er die Abstimmung über die Begrenzungsinitiative¹⁶ abwarten, bevor er neue Entscheide zur Konsolidierung der bilateralen Beziehungen traf, denn die darin geforderte Kündigung des Personenfreiheitssabkommens hätte aufgrund der Guillotineklausel auch die vier weiteren Abkommen, auf die sich das InstA bezog, beendet und dieses faktisch bedeutungslos gemacht (Schweizerischer Bundesrat, 2019b: 18; Tobler & Beglinger 2021: 56). Jean-Claude Juncker nahm die Forderungen der Schweiz in seinem Antwortbrief zur Kenntnis, machte aber deutlich, dass die Verhandlungen über das Rahmenabkommen seiner Meinung nach abgeschlossen und Nachverhandlungen ausgeschlossen seien. Nichtsdestotrotz zeigte er sich bereit für weitere Gespräche und Präzisierungen, sofern diese innerhalb einer Woche die nötige Klärung der offe-

¹⁶ Die Abstimmung fand erst am 27. September 2020 statt.

48 | Die Verlobung zeigt Probleme

nen Punkte brächten (Europäische Kommission, 2019). Da die Schweiz sich diesem Zeitplan nicht fügen wollte, verlängerte die EU Ende Juni die Anerkennung der Börsenäquivalenz angesichts der fehlenden Fortschritte beim Rahmenabkommen nicht. Ein Schritt, der wie bereits erwähnt die Auszahlung des zweiten Kohäsionsbeitrags aufschob (Zumofen 2019).

7.4 Ein letztes Aufbüumen und das Ende des Rahmenabkommens

Im Januar 2021 gingen die Verhandlungen, oder aus Sicht der EU eher die Präzisierungen, in eine letzte heisse Phase, in der die vom Bundesrat vorgelegten Vorschläge zu den FlaM, den staatlichen Beihilfen und der UBRL behandelt wurden. Doch auch weitere sechs Gesprächsrunden brachten die beiden Parteien einer Einigung nicht näher, woraufhin im April ein hochrangiges Treffen zwischen Bundespräsident Parmelin und der neuen EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen arrangiert wurde. Aber auch dieses Treffen – auf politischer statt technischer Ebene – brachte keine Durchbrüche mit sich. Zwar zeichnete sich ab, dass man die Differenzen hinsichtlich der staatlichen Beihilfen hätte lösen können, dies aber nur unter der Voraussetzung, dass auch die grundlegenden Fragen zu den FlaM und der UBRL geklärt würden. Da die EU der Schweiz in Bezug auf die Unionsbürgerrichtlinie keine Ausnahmen gestatten wollte und bei den flankierenden Massnahmen nur zu einem Teil der von der Schweiz bemängelten Aspekte Gegenvorschläge gemacht hatte, blieb die Lage unverändert. Die EU kündigte ihre Bereitschaft an, die Verhandlungen fortzusetzen, sofern die Schweiz zu zusätzlichen Zugeständnissen bereit wäre, und auch Bundespräsident Parmelin versicherte, dass es noch zu früh sei, über Alternativen zum Rahmenabkommen nachzudenken (Ammann 2021; Schweizerischer Bundesrat, 2021a: 19f.).

Knapp einen Monat später, am 26. Mai 2021, verkündete der Bundesrat dann aber etwas unvermittelt unilateral den Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen. Aufgrund der erheblichen Differenzen und der ausbleibenden Fortschritte in den letzten Verhandlungsrunden habe der Gesamtbundesrat konstatiert, dass die Bedingungen für eine Unterzeichnung nicht gegeben seien, weshalb er die Verhandlungen für beendet erklärte (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 2021d). Da die bilaterale Zusammenarbeit aber weitergeführt werden sollte, bot der Bundesrat zeitgleich eine Reihe von Massnahmen an, um die Situation mit der EU zu beruhigen. Dazu gehörte neben der Einrich-

tung eines politischen Dialogs zur Prüfung von Problemen bei bestehenden Abkommen auch die Deblockierung des zweiten Kohäsionsbeitrags. In ihrer Nachricht an die EU-Kommission formulierte die Schweizer Exekutive zudem die Erwartung, dass geltende Abkommen weiterhin uneingeschränkt angewendet und im Fall relevanter Weiterentwicklungen des EU-Rechts auch aktualisiert würden (Schweizerischer Bundesrat, 2021b). Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wurde gleichentags damit beauftragt zu prüfen, ob eigenständige Angleichungen an das EU-Recht möglich wären, um die bilateralen Beziehungen zu stabilisieren. Die Europäische Kommission teilte derweil mit, die einseitige Entscheidung zu bedauern. Ohne das Rahmenabkommen sei die Modernisierung bestehender Abkommen unmöglich, weshalb diese veralten würden (Europäische Kommission, 2021).

Rückblickend kann man sagen, dass die Schweiz trotz der geplatzten Verlobung durch das Volks-Nein zum EWR-Beitritt 1992 mit den bilateralen Verträgen lange Zeit einen «Königsweg» beschreiten konnte, der ihr einen hohen Grad an Autonomie ermöglichte. Doch die Bilateralen schienen der EU aus institutionellen Gründen je länger, desto weniger zu genügen, und seit einigen Jahren übt sie vermehrt Druck auf die Schweiz aus, sich institutionell stärker an die EU zu binden. Es bleibt zu hoffen, dass die Partnerschaft der Schweiz und der EU trotz dieser schwierigen Ausgangslage auch die nächsten dreissig Jahre übersteht.

Literatur

- Ammann, Amando (2017–2021). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 23.2.2022).
- Aussenpolitische Kommission des Ständerates (2002). *Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates über die Optionen der Schweizer Integrationspolitik*. Bundesblatt 2002 6326, S. 6326–6364.
- Barras, François (2000–2001). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 17.2.2021).
- Begliger, Martin (2016). *Le lundi noir*. Neue Zürcher Zeitung. <https://www.nzz.ch/geschichte/eg-beitrittsgesuch-1992-ld.13106> (Zugriff: 28.2.2022).
- Bovey, Audrey (2014–2019). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 19.2.2022).

50 | Die Verlobung zeigt Probleme

- Bundesamt für Justiz (2022). *Schengen/Dublin*. <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/archiv/schengen-dublin.html> (Zugriff: 17.2.2022).
- Burgos, Elie (2004–2007). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 17.2.2022).
- Caretti, Brigitte (1989–1990). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 14.11.2021).
- Circle Zurich Friends of Winston Churchill (2022). *Churchills Zürcher Rede*. <https://churchill-in-zurich.ch/de/churchill/churchills-zurcher-rede/> (Zugriff: 12.11.2021).
- Clivaz, Romain (2003). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 16.11.2021).
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2021a). *Bilaterale I*. <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/europapolitik/ueberblick/bilaterale-1.html> (Zugriff: 22.2.2022).
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2021b). *Bilaterale II*. <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/europapolitik/ueberblick/bilaterale-2.html> (Zugriff: 25.2.2022).
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2021c). *FAQ Schengen/Dublin*. <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/dienstleistungen-publikationen/faq/faq-schengen-dublin.html> (Zugriff: 16.5.2022).
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2021d). *Medienmitteilung: Das institutionelle Abkommen Schweiz-EU wird nicht abgeschlossen*. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-83705.html> (Zugriff: 22.2.2022).
- Eperon, Lionel (1994–1997). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 17.2.2021).
- Europäische Kommission (2019). *Brief von Kommissionspräsident Juncker an Bundespräsident Maurer*. <https://www.srf.ch/news/international/rahmenabkommen-wie-weiter-juncker-offen-fuer-praezisierungen-wenn-es-schnellgeht> (Zugriff: 22.2.2022).
- Europäische Kommission (2021). *Erklärung der Kommission zur Entscheidung des Schweizer Bundesrats die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen zwischen der EU und der Schweiz abzubrechen*. <https://www.srf.ch/news/international/erklarung-der-kommission-zur-entscheidung-des-schweizer-bundesrats-die-verhandlungen-ueber-das-institutionelle-rahmenabkommen-zwischen-der-eu-und-der-schweiz-abzubrechen>

- ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_21_2683 (Zugriff: 22.2.2022).
- Favre, Laurent (2011). *Motion 11.3464: Bilaterale III ohne Agrarfreihandel*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20113464> (Zugriff: 17.2.2022).
- Fedlex. 2008. SR 142.20 – Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG).
- Germann, Raimund, E. (1995). *Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Steuerung der direkten Demokratie*. Swiss Political Science Review 1, S. 1–27.
- Hirter, Hans & Linder, Wolf (2006): Analyse der eidg. Abstimmung vom 26. November 2006, gfs.bern und Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Huguenet, François (1998). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 17.2.2021).
- Hulliger, Caroline (2014). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 17.2.2021).
- Kriesi, Hanspeter; Longchamp, Claude; Passy, Florence & Sciarini, Pascal (1993). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1992*. VOX Nr. 47, GFS und DSP, Adliswil.
- Mach, André (1991–1993). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 5.11.21).
- Maitre, Jean-Philippe (1992). *Motion 92.3574: EEE. Remettre sur le métier*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19923574> (Zugriff: 17.2.2022).
- Nuspliger, Niklaus (2019). *Die EU erhöht den Druck auf die Schweiz und stoppt die Anpassung der Bilateralen*. Neue Zürcher Zeitung, Zürich. <https://www.nzz.ch/schweiz/eu-stoppt-anpassung-der-bilateralen-ld.1452165> (Zugriff: 20.2.2022).
- Pasquier, Emilia (2013). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 18.2.2022).
- Rat der Europäischen Union (2014). *Schlussfolgerungen des Rates zu einem homogenen erweiterten Binnenmarkt und den Beziehungen der EU zu nicht der EU angehörenden westeuropäischen Ländern*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16583-2014-INIT/de/pdf> (Zugriff: 18.2.2022).

52 | Die Verlobung zeigt Probleme

- Schnyder, Sébastien (2009). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 14.11.2021).
- Schweizerischer Bundesrat (2001). *Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt*. Bundesblatt 2001 261, S. 261–358.
- Schweizerischer Bundesrat (2006). *Europabericht 2006*. Bundesblatt 2006 6815, S. 6815–6984.
- Schweizerischer Bundesrat (2009). *Aussenpolitischer Bericht 2009*. Bundesblatt 2009 6291, S. 6291–6530.
- Schweizerischer Bundesrat (2018). *Medienmitteilung: Europapolitik – Der Bundesrat schickt den Text zum institutionellen Abkommen in die Konsultation*. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73292.html> (Zugriff: 19.2.2022).
- Schweizerischer Bundesrat (2019a). *Bericht über die Konsultationen zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union*. <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/europapolitik/ueberblick/institutionelles-abkommen.html> (Zugriff: 3.4.2022).
- Schweizerischer Bundesrat (2019b). *Institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union*. Bern. https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/bericht_konsultationen_insta/20190607_Lettre-CF-President-Commission-europeenne_de.pdf (Zugriff: 17.2.2022).
- Schweizerischer Bundesrat (2021a). *Bericht betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU*. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2021b). *Accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne*. Bern. https://www.eda.admin.ch/dam/europa/fr/documents/abkommen/20210526-brief-BR-vdL-InstA_FR.pdf (Zugriff: 22.2.2022).
- Steinvorth, Daniel (2021). *Die EU begrüßt die Freigabe der Kohäsionsmilliarde – verspricht aber kein Entgegenkommen bei «Horizon Europe»*. <https://www.nzz.ch/schweiz/die-eu-begruesst-die-freigabe-der-kohaeionsmilliarde-ld.1648295> (Zugriff: 5.4.2022).
- Swissinfo (2004). *Kein obligatorisches Referendum für Bilaterale II*. <https://www.swissinfo.ch/ger/kein-obligatorisches-referendum-fuer-bilaterale-ii/3964344> (Zugriff: 17.2.2022).
- Tobler, Christa & Beglinger, Jacques (2021). *Grundzüge des bilateralen (Wirtschafts-)Rechts Schweiz-EU: Systematische Darstellung in Text und Tafeln*. Ausgabe 05.1. Dike.

Zala, Sacha et al. (Hrsg.) (2022). *Diplomatische Dokumente der Schweiz Band 1991*. Dodis, Bern. DOI 10.5907/DDS-1991.

Zumofen, Guillaume (2019). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Geld, Währung, Kredit*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 22.2.2022).

Angst vor der Guillotine: innenpolitische Massnahmen zur Sicherung der Personenfreizügigkeit in der Schweiz

Elia Heer

1 Einleitung: die Personenfreizügigkeit und das EWR-Nein

Das Verhältnis der Schweiz zur Personenfreizügigkeit (PFZ) war seit jeher harzig. Angefangen hat dieses Verhältnis bei den Verhandlungen zum EWR-Vertrag ab 1990. Die Einführung der Personenfreizügigkeit in den EFTA-Staaten war eines der Hauptziele des EWR (Caretti 1990). Sie sollte natürlichen Personen das Recht geben, ihren Arbeits- und Lebensort innerhalb der Vertragsstaaten frei zu wählen und dort die gleichen Rechte auf dem Arbeitsmarkt zu geniessen wie die inländische Bevölkerung. Die Schweiz nahm bei den Verhandlungen bezüglich der Personenfreizügigkeit eine defensive und kritische Rolle ein – wohlwissend, dass der EWR-Vertrag sich vor einer Schweizer Stimmbevölkerung würde behaupten müssen, die sich in der jüngeren Vergangenheit in Abstimmungen mehrmals kritisch gegenüber Zuwanderung und einem Ausbau der Rechte für ausländische Arbeitnehmende gezeigt hatte. Beispielsweise scheiterte 1982 ein neues Ausländergesetz, das unter anderem das umstrittene Saisonierstatut¹ lockern wollte, am Volksmehr (Swissvotes 2022). Die Gegnerschaft argumentierte damals erfolgreich, das revidierte Gesetz schütze die schweizerischen Arbeitnehmer nicht genügend vor der Konkurrenz ausländischer Arbeitskräfte, fördere Arbeitslosigkeit sowie Lohndruck und begünstige die Immigration (Dubach 2010).

¹ Das Statut regelte den Status von Saisonarbeitern. Es erlaubte ausländischen Arbeitskräften einen Aufenthalt in der Schweiz während maximal neun Monaten pro Jahr, verbot jedoch den Wechsel der Arbeitsstelle, den Umzug in einen anderen Kanton oder den Familiennachzug (Fedlex 2008).

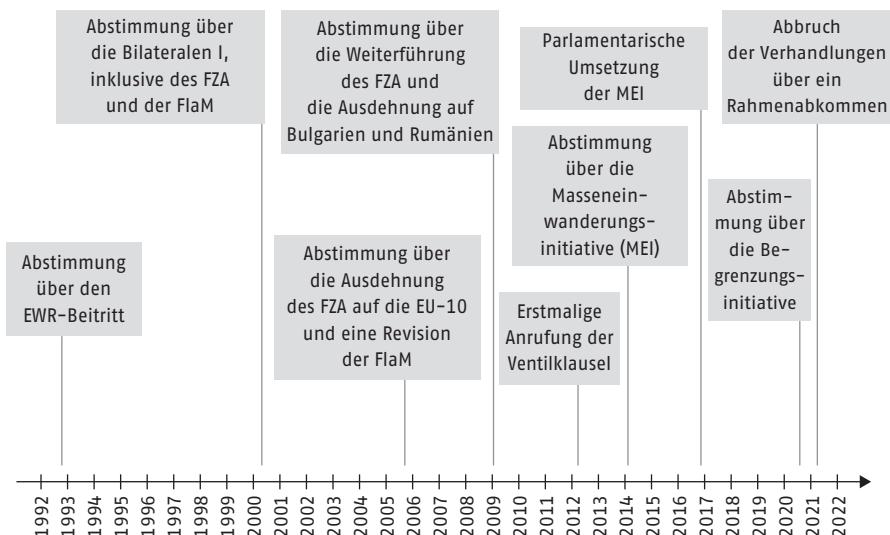
56 | Angst vor der Guillotine

Doch die Schweiz konnte sich in den Verhandlungen zum EWR mit ihren Forderungen nach einer dauerhaften Ausnahme, die es ihr erlaubt hätte, weiterhin Kontingente, also Höchstzahlen für Aufenthaltsbewilligungen, festzulegen, nicht durchsetzen (BBl, 1992, IV, S. 16 ff.). So sah sich der Bundesrat vor der EWR-Abstimmung mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, dem Schweizer Stimmvolk unter anderem die Abschaffung von Kontingenzen und des Saisonierstatuts schmackhaft zu machen, denn beides war nicht mehr mit dem EWR-Abkommen kompatibel. Im Abstimmungskampf führten die rechtskonservativen Parteien – die SVP, die Lega dei Ticinesi und die Schweizer Demokraten – denn auch das Argument ins Feld, dass die ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz aufgrund der PFZ stark ansteigen und dadurch die Löhne sinken und die Arbeitslosigkeit steigen würden (Bundesrat 1992: 12–16). Der Bundesrat und die Befürwortenden begrüßten zwar, dass nicht mit einem starken Anstieg der Zuwanderung zu rechnen sei, dass sich nur Personen mit einem Arbeitsvertrag in der Schweiz niederlassen könnten, dass die Bestimmungen der PFZ erst nach fünf Jahren in Kraft treten würden sowie dass die Schweiz bei ernsthaften wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Schwierigkeiten eine Schutzklausel anrufen und einseitig temporär von den Verpflichtungen des Vertrags abweichen könnte (*ibid.*). Doch wie Abstimmungsanalysen zeigten, vermochte der Bundesrat mit diesen Argumenten nicht genügend zu überzeugen, denn die Ängste vor einem starken Anstieg der Zuwanderung und einem damit einhergehenden Identitätsverlust sowie einem Anstieg der Arbeitslosigkeit waren Hauptgründe für das ablehnende Votum vieler Stimmbürgerinnen und -bürger und trugen so massgeblich zur Ablehnung des EWR-Beitritts an der Urne bei (Mach 1993).

Angesichts dessen, dass der EWR-Beitritt nicht zuletzt an der Skepsis gegenüber der Personenfreizügigkeit scheiterte, mag es erstaunen, dass die Schweiz keine zehn Jahre später ein Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU unterzeichnete und die einwanderungskritische Schweizer Stimmbevölkerung dies absegnete. Mehr noch: Das Abkommen wurde in den Jahren darauf wiederholt auf neue EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt, überlebte mehrere Volksabstimmungen und ist auch 30 Jahre nach dem EWR-Nein noch in Kraft. Wie ist dies zu erklären?

In diesem Beitrag wird argumentiert, dass es dafür zwei Hauptgründe gab: Erstens wurden die in den Bilateralen I enthaltenen einzelnen Verträge durch eine sogenannte Guillotineklausel rechtlich miteinander ver-

Abbildung 3.1: Die wichtigsten Ereignisse zur Personenfreizügigkeit im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

knüpft, sodass eine Kündigung der PFZ auch zum Ausserkrafttreten aller anderen Verträge führen würde. Eine Allianz aus Bundesrat und den meisten grossen Parteien, abgesehen von grossen Teilen der SVP, stand nach einem Schulterschluss im Vorfeld der Abstimmung über die Bilateralen I geschlossen hinter den bilateralen Verträgen. Die Allianz gewichete die Vorteile der Bilateralen I höher als die Möglichkeit, die Einwanderung eigenständig zu steuern, was nur ohne PFZ möglich gewesen wäre. Aber genau wegen der heiklen Migrationsfrage erachtete sie die PFZ als das in der Bevölkerung am meisten umstrittene Dossier, weshalb dieses als die grösste Gefahr für den bilateralen Weg der Schweiz mit der EU betrachtet wurde. Aus Sicht dieser Allianz galt es deshalb, das FZA gegen Angriffe zu schützen. Zweitens war diese Allianz gewillt und in der Lage, wiederholt unkonventionelle innenpolitische Massnahmen zu ergreifen, um den Rückhalt für die PFZ innerhalb der Koalition und in der Bevölkerung und damit die Fortführung des bilateralen Wegs zu sichern.

2 Aus Fehlern gelernt: Bilaterale I und die flankierenden Massnahmen

2.1 Die Verhandlungen mit der EU

Der Bundesrat signalisierte schon bald nach dem EWR-Nein, er strebe nun stattdessen bilaterale Verträge in einzelnen Bereichen mit der EU an (BBl, 1993, I. S. 815). Die Verhandlungen in den sieben Themenbereichen, die später das Paket der Bilateralen I bildeten, begannen im Dezember 1994. Der Bundesrat wollte eine erneute europapolitische Abstimmungsniederlage unbedingt verhindern und wusste, dass er dafür in den Verhandlungen Zugeständnisse bei der EU herausholen musste, um der Schweizer Bevölkerung in den Bereichen Zuwanderung und Arbeitsmarkt glaubhaft erklären zu können, es bestehe kein Grund zur Sorge. Als besonders dafür geeignet betrachtete der Bundesrat das Instrument einer permanenten Schutzklausel, mit der die Schweiz im Fall eines starken Anstieges der Zuwanderung Kontingente wiedereinführen könnte. Die EU wehrte sich jedoch gegen solche dauerhaften Ausnahmeregelungen, da für sie die Einheitlichkeit des Binnenmarkts eine hohe Priorität darstellte. Sie forderte zudem ihrerseits Garantien von der Schweiz bezüglich eines «angemessenen Parallelismus» zwischen den Abkommen. Der Verlauf und der Abschluss der Verhandlungen sollten also nach Wunsch der EU weitgehend synchron verlaufen, und es sollte ausgeschlossen werden, dass nur einzelne Abkommen in Kraft treten (BBl, 1999, S. 6137). Die EU befürchtete nämlich, dass die Schweizer Bevölkerung die Ratifikation der für die EU zentralen, aber in der Schweiz umstritteneren Abkommen – namentlich die Abkommen über den Landverkehr (siehe Beitrag von *Anja Heidelberger* zur Verkehrspolitik) und die Personenfreiheit – in einer Volkabstimmung verhindern könnte, womit das Paket der bilateralen Verträge aus Sicht der EU unausgeglichen gewesen wäre (Eperon 1996).

Im Dezember 1998 kam es schliesslich zu einer politischen Einigung zwischen der EU und der Schweiz, und im Juni 1999 wurde das «Abkommen über die Freizügigkeit» (FZA) in Luxemburg als Teil der Bilateralen I von beiden Parteien unterzeichnet (BBl, 1999, S. 6136). Das frisch unterschriebene Abkommen beinhaltet Regelungen, wonach alle Bürgerinnen und Bürger der Schweiz in den EU-/EFTA-Staaten arbeiten und sich frei niederlassen können, sofern sie vor Ort einer selbstständigen oder unselbstständigen Arbeit nachgehen (BBl, 1999, S. 6310 ff.). Auch nicht-

erwerbstätige Personen – beispielsweise Studierende oder Rentnerinnen und Rentner – bekamen das Recht zugesprochen, sich im Freizeitgegenraum aufzuhalten, solange sie eine Krankenversicherung und genügend finanzielle Mittel vorweisen können. Umgekehrt sollte all dies auch für Staatsangehörige der EU-EFTA-Staaten in der Schweiz gelten. Darüber hinaus sah das Abkommen unter anderem vor, den sogenannten Inländervorrang, also die Ungleichbehandlung von Arbeitnehmenden aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit bezüglich Beschäftigung, Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen, zu verbieten, eine Teilliberalisierung im Dienstleistungsbereich² einzuführen, den Familiennachzug zu erlauben sowie Diplome und Berufsausbildungen gegenseitig anzuerkennen. Nicht zuletzt sollten die Vertragsparteien auch eine Koordinierung ihrer Sozialversicherungssysteme vornehmen.³

Der Bundesrat zeigte sich überzeugt, dass er mit dem Abkommen seine Hauptziele im Dossier der PFZ erreicht habe. Namentlich bedeute das Abkommen eine «qualitative Verbesserung der Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen für Schweizer Bürger in den EU-Mitgliedstaaten [...]» (BBl, 1999, S. 6139). Außerdem konnte der Bundesrat in den Verhandlungen bei zwei seiner Kernanliegen eine für ihn zufriedenstellende Lösung aushandeln, dank denen er sich erhoffte, dass die PFZ bei der Schweizer Bevölkerung besser ankommen würde als noch mit dem EWR-Vertrag: erstens die Aufnahme einer Schutzklausel ins Abkommen und zweitens einen schrittweisen und «nicht-automatischen» Übergang zur Personenfreizügigkeit (BBl, 1999, S. 6142). Bezüglich des zweiten Punkts wurde vereinbart, dass das FZA – wie bereits im EWR-Vertrag vorgesehen – erst nach einer **Übergangsfrist** von fünf Jahren voll in Kraft treten würde (BBl, 1999, S. 6312). Bis zum Ablauf dieser Frist konnte die Schweiz somit

-
- 2 Dienstleistungserbringer bekamen das Recht, in einem anderen Vertragsstaat bis zu 90 Tage pro Kalenderjahr bewilligungsfrei eine Dienstleistung zu erbringen. Dies gilt sowohl für Selbstständigerwerbende als auch für juristische Personen, die ihre Angestellten für einen Einsatz entsenden wollen (BBl, 1999, S. 6153).
 - 3 Das Abkommen sah keine Angleichung der Sozialsysteme vor, jedoch unter anderem ein Verbot von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und eine Pflicht, Zahlungen von Geldleistungen bei Wohnsitz in einem anderen Vertragsstaat ungeteilt weiterzuführen (BBl, 1999, S. 6154).

weiterhin Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen vorsehen. Ausserdem wurde das Abkommen ursprünglich nur für eine Dauer von sieben Jahren abgeschlossen. Danach sollte es auf unbestimmte Zeit verlängert werden, sofern keine der beiden Parteien etwas Gegenteiliges notifiziert. Der Bundesrat kündigte in seiner Botschaft ans Parlament an, die Weiterführung mit einem dem fakultativen Referendum unterliegenden Bundesbeschluss zu erlassen, sodass die Bevölkerung sich allenfalls dazu äussern könnte (BBl, 1999, S. 6313).

Bezüglich der Schutzklausel einigten sich die Vertragsparteien auf einen Kompromiss, der vorsah, dass die Schweiz für die ersten sieben Jahre nach dem Aufheben der Kontingentierung – sprich, bis zum zwölften Jahr nach dem Inkrafttreten des Abkommens – die Zuwanderung unter gewissen Umständen einseitig beschränken konnte. Gemäss dieser einseitigen sogenannten Ventilklausel durfte die Schweiz die Zahl der eingewanderten Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden aus der EU begrenzen, sofern die Zuwanderung in einem Jahr um mehr als zehn Prozent gegenüber dem Durchschnitt der vorangegangenen drei Jahre anstieg (Art. 10 § 4 FZA). Dieses Szenario würde die Schweiz berechtigen, die Anzahl neuer Aufenthaltsbewilligungen für zwei Jahre auf den Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre plus fünf Prozent zu begrenzen. Zwölf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens sollte das Abkommen dann definitiv und ohne solche Einschränkungen gelten. Ab dem Wegfall der Ventilklausel sah das Abkommen nur noch eine Möglichkeit zur Beschränkung der Zuwanderung vor: die konsensuelle Schutzklausel, wonach die Vertragsparteien bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen» die Gültigkeit des Abkommens einvernehmlich einschränken können (Art. 14 § 2 FZA).

Die Schweizer Unterhändlerinnen und Unterhändler vermochten sich mit ihrer Forderung nach einer zeitlich unbefristeten Schutzklausel also auch bei den Bilateralen I nicht durchzusetzen. Eine solche dauerhafte Abweichung von den «vier Grundfreiheiten» innerhalb des Binnenmarkts war die EU nicht bereit zu akzeptieren. Dennoch zeigte sich der Bundesrat in seiner Botschaft an das Parlament mit dem gefundenen Kompromiss zufrieden. Dank der Kombination aus der Ventilklausel und der nichtautomatischen Weiterführung des FZA konnte die Regierung die Einführung der PFZ im Rahmen der bilateralen Verträge quasi als eine für die Bevölkerung risikofreie Einführung «auf Probe» präsentieren (BBl, 1999, S. 6313). Auch die EU dürfte mit dem Ausgang der Verhand-

lungen zufrieden gewesen sein. Das Verhandlungsergebnis garantierte ihr – nach einer gewissen Übergangszeit – die uneingeschränkte Anwendung der «vier Grundfreiheiten» innerhalb des Binnenmarkts. Außerdem konnte sie ihre Forderung für einen angemessenen Parallelismus zwischen den Abkommen durchsetzen, denn die Schweiz akzeptierte nach anfänglichen Protesten, die Bilateralen I mit der «Guillotineklause» zu verknüpfen.

2.2 Die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern

Mit den unterzeichneten bilateralen Verträgen im Gepäck ging der Bundesrat die innenpolitische Phase an. Die grösste Herausforderung bestand darin, die Gewerkschaften auf die Seite der Befürwortenden zu holen. Diese stellten nämlich von Anfang an die Forderung nach flankierenden Massnahmen zum Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen (FlaM), die das Niveau der Löhne und Arbeitsbedingungen in der Schweiz im Zusammenhang mit der Einführung der PFZ schützen sollten. Sie drohten zudem mit dem Referendum, für den Fall, dass keine griffigen FlaM beschlossen werden sollten. Eine Befragung von politischen Entscheidungsträgern zeigte, dass die Drohung der Gewerkschaften ernst genommen wurde (Fischer et al. 2002: 159). Mit der noch frisch in den Köpfen steckenden knappen Niederlage bei der EWR-Abstimmung wurden die Gewerkschaften bei den Bilateralen zu einem glaubhaften *Veto-Player*, also einem politischen Akteur, dessen Unterstützung als unabdingbar angesehen wurde, um ein Volksmehr für die bilateralen Abkommen zu erzielen.

Derweil hatten die bürgerlichen Parteien und die Arbeitgeberverbände von Anfang an ihre Überzeugung geäussert, dass ein Scheitern des neuerlichen Anbindungsversuchs der Schweiz an den Europäischen Binnenmarkt hohe Schäden für die Wirtschaft zur Folge hätte (Fischer 2003: 48). Damit wurde deutlich, dass die Gewerkschaften mit dem Status quo, also einem allfälligen Scheitern der Bilateralen I an der Urne, eindeutig besser leben könnten als die Arbeitgeberverbände, wodurch sich Letztere in einer schwächeren Verhandlungsposition wiederfanden als noch im Vorfeld der EWR-Abstimmung. Außerdem konnte die Wirtschaft auch keine geeinte Front gegen staatliche Lohnschutzmassnahmen präsentieren, da sich verschiedene Branchenverbände – insbesondere in Binnengewerbsbranchen, in denen ein grosser Anteil der Arbeitnehmenden

einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) unterstanden, wie beispielsweise der Baubranche – aus Angst vor zu billiger Konkurrenz klar für FlaM aussprachen (Fischer 2002: 96). Die Vertreterinnen und Vertreter der Binnenwirtschaftsbranchen mit tiefer GAV-Quote sowie die Exportwirtschaft sprachen sich zwar grundsätzlich eher gegen Lohnschutzmassnahmen aus, anerkannten aber deren politische Notwendigkeit: Sie erachteten diese, verglichen mit einer Ablehnung des gesamten Pakets der bilateralen Verträge, als kleineres Übel. Sie beschränkten sich deshalb darauf, sicherzustellen, dass die FlaM aus ihrer Sicht nicht zu stark überladen wurden (Fischer 2003: 51).

Auch der Bundesrat war vermutlich stark an einem Kompromiss der Sozialpartner – also der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände – interessiert. Eine überzeugte Pro-Kampagne der Gewerkschaften würde ein Mittel darstellen, um dem Bundesrat noch einmal viel Glaubwürdigkeit zu schenken und die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die Bilateralen für sie keine sinkenden Löhne und höhere Arbeitslosigkeit zur Folge haben würden. Trotzdem war die Unterstützung von Lohnschutzmassnahmen auch mit einem gewissen Risiko verbunden, denn die Regierung anerkannte dadurch implizit, dass die PFZ einen Lohndruck auslösen könnte. Der Bundesrat verwies deshalb in seiner Botschaft zu den Massnahmen darauf, dass die PFZ in den EU-Mitgliedstaaten nicht zu einer Nivellierung der Löhne geführt hatte. Gleichzeitig räumte er ein, dass aufgrund des hohen Lohnniveaus in der Schweiz dennoch ein gewisses Risiko bestünde, das ernst genommen werden müsse (BBl, 1999, S. 6392).

Unter diesen Vorzeichen stiegen die Sozialpartner in der vorparlamentarischen Phase in die Verhandlungen. Der Bundesrat fungierte als Vermittler zwischen den Arbeitnehmer- und den Arbeitgeberverbänden. Diese fanden einen Kompromiss, mit dem beide Seiten leben konnten (Benteli 2000). Als bundesrätliche Botschaft kam dieser Kompromiss zusammen mit den bilateralen Verträgen ins Parlament. Das geschnürte Paket an flankierenden Massnahmen zum Schutz vor Dumping bei Lohn- und Arbeitsbedingungen umfasste drei neue Regelungen (BBl, 1999, S. 6392 ff.): erstens ein neues Bundesgesetz, das ausländische Arbeitgebende, die ihr Personal für die Ausführung von Dienstleistungen in die Schweiz entsenden, verpflichtet, die schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen einzuhalten (Entsendegesetz); zweitens, eine Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtar-

beitsverträgen⁴ (GAV) und drittens die Möglichkeit, in Branchen ohne GAV mittels der Einführung von regionalen Normalarbeitsverträgen Mindestlöhne einzuführen. Die vorgeschlagenen Massnahmen griffen für Schweizer Verhältnisse ungewöhnlich stark in den Arbeitsmarkt ein (Fischer 2003: 49) – eine Widerspiegelung der situationsbedingt ungewöhnlich starken Verhandlungsposition der Gewerkschaften.

Die beiden eidgenössischen Räte beugten sich in einer Sondersession Ende August 1999 über die bilateralen Verträge. Bei der Eintretensdebatte (BRG 99.028-0) sprachen sich alle grossen Parteien grundsätzlich positiv zu den Verträgen aus. Der Tenor in beiden Räten lautete, dass die Verträge für eine wirtschaftlich erfolgreiche und zukunftsgerichtete Schweiz unabdingbar seien und es keine Alternative zu einem bilateralen Weg gebe, sollte das Paket scheitern (AB SR, 1999, S. 636 ff.). Auch zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter der SVP, die eher dem wirtschaftsnahen Flügel der Partei zuzuordnen sind, zeigten sich gegenüber den Verträgen durchaus positiv eingestellt und stellten der Regierung ein gutes Zeugnis für die Verhandlungen mit der EU aus. Insbesondere die Möglichkeit, im Fall negativer Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit nach sieben Jahren mittels eines Referendums über deren Weiterführung abstimmen zu können, sei «psychologisch gesehen sehr wichtig», meinte beispielsweise SVP-Ständerat Hans Hofmann (AB SR, 1999, S. 632). Die Ratslinke unterstützte die Verträge zwar ebenfalls, sie drohte jedoch wiederholt mit dem Referendum, sollte der sozialpartnerschaftliche Kompromiss bei den FlaM im Parlament abgeschwächt werden. Auch FDP-Bundesrat Pascal Couchebin weibelte dafür, die FlaM nicht zu verwässern. Er äusserte sich offen dazu, dass diese nicht nur einen inhaltlichen, sondern auch einen taktischen Nutzen hätten. Von allen Inhalten der Bilateralen sei die Personenfreizügigkeit am schwierigsten vor dem Volk durchzubringen und

4 GAV regeln die Arbeitsbedingungen zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden, die Mitglieder der vertragsunterzeichnenden Verbände sind. Unter gewissen Umständen können GAV auf Gesuch der Vertragsparteien vom Bundesrat innerhalb ihres des geografischen Geltungsbereichs für allgemeinverbindlich erklärt werden, womit die Regelungen im GAV für eine ganze Branche Pflicht werden (BBl, 1999, S. 6396 f.). Das Parlament beschloss, dass ein GAV neu schon für allgemeingültig erklärt werden könne, wenn je mindestens 30 Prozent der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden in der Branche dem GAV unterstellt sind (BBl, 1999, S. 8752).

diese Aufgabe werde um ein Vielfaches schwieriger ohne griffige FlaM und ohne die Unterstützung der Gewerkschaften (AB SR, 1999, S. 664 ff.). Zu protektionistische FlaM könnten später immer noch in einem innenpolitischen Verfahren angepasst werden, wohingegen zu wenig starke FlaM den sozialen Frieden im Land zerstören und die bilateralen Verträge gefährden könnten – so der damalige Wirtschaftsminister. Trotz dieser mahnenden Worte verschärfte der Ständerat als Erstrat unter anderem die vom Bundesrat vorgeschlagenen Kriterien für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung von GAV, bevor der Nationalrat diese Beschlüsse teilweise wieder korrigierte. In der Herbstsession lenkte der Ständerat schliesslich ein, und die Räte einigten sich auf für die Gewerkschaften akzeptable Kriterien.

2.3 Die Volksabstimmung

Damit verblichenen einzig die Kleinparteien Schweizer Demokraten (SD) und Lega dei Ticinesi im Lager der Gegnerschaft – hauptsächlich wegen des Abkommens über die Personenfreizügigkeit. Deren Abgeordnete im Parlament warnten, dass das FZA eine «politische Zeitbombe» sei, das «gesellschafts-, sozial-, finanz- und sicherheitspolitische (...) Turbulenzen» mit sich bringen würde (AB NR, 1999, S. 1440 f.). Die FlaM seien nur der «zeitliche Aufschub des Dilemmas» (AB NR, 1999, S. 1459). Die beiden Parteien schafften es zwar mithilfe verschiedener Komitees, die notwendigen Hürden für das Zustandekommen des Referendums zu überspringen. Doch die Nein-Kampagne hatte nicht die gleiche Wucht wie noch bei der Abstimmung über den EWR-Beitritt – nicht zuletzt weil die SVP auf nationaler Ebene ein Ja empfahl⁵ und Christoph Blocher (svp, ZH) die Verträge zwar als schlecht bezeichnete, sie aber nicht bekämpfen wollte, weil er nicht daran glaubte, dass der Bundesrat in einem neuen Versuch ein besseres Verhandlungsresultat herausholen könnte (Oberer 2001: 20).

Der Bundesrat hatte indes noch in einem weiteren Aspekt aus der EWR-Abstimmung gelernt. Er lancierte bereits wenige Tage nach der Zustimmung durch das Parlament eine Informationskampagne und trat

⁵ Allerdings gaben ganze 14 Kantonalsektionen die Nein-Parole aus, und nur 24 Prozent ihrer Basis stimmte für die Verträge (siehe Beitrag von *Marc Bühlmann* zu den Parteien).

gleich mit vier Vertreterinnen und Vertretern regelmässig im Abstimmungskampf auf – neben Wirtschaftsminister Pascal Couchebin und Ausenminister Joseph Deiss auch mit Verkehrsminister Moritz Leuenberger und Sozial- und Forschungsministerin Ruth Dreifuss (Oberer 2001: 27). Beziiglich der Personenfreizügigkeit lobte die Landesregierung den Nutzen des Abkommens für Schweizer Unternehmen bei der Rekrutierung von Fachkräften sowie für Arbeitnehmende und Studierende, die einfacheren Zugang zu Arbeit und Bildung in der EU bekämen. Zudem hob der Bundesrat wiederholt die gestaffelte Einführung, die Schutzklausel und die FlaM hervor und unterstrich, dass längere Aufenthalte für EU-Bürgerinnen und -Bürger nur möglich sein werden, wenn diese über einen Arbeitsvertrag oder genügend finanzielle Mittel verfügten, um ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten (Bundesrat 2000: 4).

Eine Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung (67,2 %) stimmte am Abstimmungssonntag im Mai 2000 für die bilateralen Verträge. Die Abstimmungsanalyse zeigte, dass der wichtigste Beweggrund der Befürwortenden die Öffnung der Schweiz und eine Ablehnung von Abschottung war (Hirter und Linder 2000: 19–21; siehe den Beitrag von Guillaume Zumofen zur Wirtschaftspolitik). Nur gerade sieben Prozent der befragten Befürworterinnen und Befürworter gaben an, die Einführung des freien Personenverkehrs sei für sie ein wichtiges Argument für ein Ja gewesen. Auf der Gegenseite war die Opposition gegen die Einführung der Personenfreizügigkeit mit 48 Prozent deutlich das wichtigste Motiv für ein negatives Votum.

Das Resultat der Volksabstimmung war ein grosser Erfolg für die Landesregierung und durfte als Attest für ein geschicktes Vorgehen beim innenpolitischen Hochseilakt verstanden werden. Der Bundesrat schien von Anfang an nichts dem Zufall zu überlassen und schaffte es, im heikelsten bilateralen Dossier, der Personenfreizügigkeit, alle Schlüsselakteure für die Pro-Seite zu gewinnen. Die Gewerkschaften waren mehrheitlich zufrieden mit den FlaM und den erreichten Zugeständnissen der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände. Diese wiederum akzeptierten die FlaM als notwendiges Übel und zeigten sich erleichtert über das Ja zum Zugang zum Binnenmarkt (Fischer 2003: 53). Und die SVP mobilisierte trotz der überwiegend ablehnenden Haltung ihrer Basis (Hirter und Linder 2000: 18) und einer Mehrheit ihrer Kantonalsektionen (siehe Beitrag von *Marc Bühlmann* zu den Parteien) nicht mehr die gleich starke Opposition gegen die Verträge wie noch bei der EWR-Abstimmung, da sich die

nationale Parteileitung dank dem fakultativen Referendum über die Weiterführung der PFZ nach sieben Jahren und der Ventilklausel so weit mit der Personenfreizügigkeit abfinden konnte, dass für sie die wirtschaftlichen Vorteile der Bilateralen überwogen und sie die Ja-Parole ausgab (Swissvotes 2022).

3 Pakete schnüren: zweifache Ausdehnung des FZA

Die gewonnene Abstimmung über das Paket der Bilateralen I war jedoch bei Weitem nicht der Schlusspunkt in der Zitterpartie um die PFZ. Das Dossier blieb heikel, denn das FZA musste nach seinem Inkrafttreten wiederholt an der Urne bestehen – wobei jedes Mal die Guillotineklausel der Bilateralen wie ein Damoklesschwert über den Abstimmungen hing.

Ein Grund für die häufigen Volksabstimmungen liegt in der Natur des FZA. Weil das Abkommen Regelungen enthält, bei denen die EU keine oder keine ausschliessliche Kompetenz hatte, wurde es als «gemischter Vertrag» abgeschlossen, bei dem neben der EU auch die einzelnen Mitgliedstaaten Vertragspartei sind (BBl, 2004, S. 5897). Anders als bei den restlichen Abkommen im Paket der Bilateralen I kann daher der Geltungsbereich des FZA nicht automatisch auf neue EU-Mitgliedstaaten erweitert werden, sondern muss in einem dem FZA angehängten Protokoll festgehalten werden. Die Genehmigung der Ratifizierung dieser Änderung untersteht in der Schweiz wiederum dem fakultativen Referendum und gibt den Gegnerinnen und Gegnern der PFZ somit die Möglichkeit, jedes Mal aufs Neue eine Volksabstimmung über das FZA zu erzwingen.

3.1 Die Ausdehnung des FZA auf die EU-10

Ein erstes Mal war dies der Fall, nachdem am 1. Mai 2004 zehn neue, mehrheitlich osteuropäische Staaten (EU-10) der EU beitrat. Laut dem Bundesrat musste damit gerechnet werden, dass die EU eine Ungleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger der EU-10 nicht akzeptieren und das FZA – und damit das ganze Paket der Bilateralen I – kündigen würde, falls die Schweiz die Ausdehnung des Abkommens nicht akzeptierte (BBl, 2004, S. 5898). Die innenpolitischen Vorzeichen für die Akzeptanz der Ausdehnung waren jedoch nach der Jahrtausendwende eher schlecht. Die Gewerkschaften und die linken Parteien zeigten sich unzufrieden mit

der Umsetzung der FlaM und forderten zusätzliche Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmenden vor Dumping bei Löhnen und Arbeitsbedingungen (BBl, 2004, S. 6570). Und die SVP wollte eine Ausdehnung auf die EU-10 zu diesem Zeitpunkt bekämpfen, da noch nicht genügend Erfahrungen mit der PFZ mit den EU-15 gesammelt worden seien (AB NR, 2004, S. 1977). Außerdem warnte die Partei vor einer verstärkten «Massenimmigration kultur- und bildungsferner Menschen» aus den Oststaaten sowie einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Sozialausgaben (SVP 2004). Gleichzeitig wehrte sie sich gegen zusätzliche FlaM, weil diese laut der Partei auf Kosten der Wirtschaft gehen würden.

Der Bundesrat nahm im Juli 2003 mit der EU Verhandlungen bezüglich der Ausdehnung auf, die mit der Unterzeichnung eines Protokolls des FZA am 26. Oktober 2004 ihren Schlusspunkt fanden. Die Landesregierung hatte ihre Unterhändler und Unterhändlerinnen angewiesen, darauf zu bestehen, dass der Übergang zum freien Personenverkehr mit den EU-10 nicht schneller geschehen dürfe als mit den bisherigen 15 EU-Mitgliedstaaten, womit ein separates Übergangsregime für die Einführung der PFZ mit den EU-10 nötig wurde (BBl, 2004, S. 5899). Tatsächlich lenkte die EU nach fünf Verhandlungsrunden ein und so erreichte die Schweiz, dass sie die bisherigen arbeitsmarktlichen Beschränkungen (Inländervorrang bei der Anstellung, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Kantone sowie Zuwanderungskontingente) bis 2011, also maximal sieben Jahre nach dem Inkrafttreten des erweiterten Abkommens, weiterführen konnte. Die Kontingente sollten dabei jährlich erhöht werden. Bis 2014 dürfte die Schweiz von einer Ventilklausel Gebrauch machen, sofern die Bedingungen dafür – die gleichen wie bei der Ventilklausel mit den ursprünglichen EU-15 – erfüllt wären.

Zurück in der Schweiz, musste der Bundesrat erneut versuchen, möglichst viele Akteure vom Verhandlungsresultat zu überzeugen, um dadurch auch eine Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für eine Annahme bei der Volkabstimmung zu gewinnen. Die meisten SVP-Mitglieder schienen aufgrund ihrer nunmehr fundamentalen Grundopposition gegen die Ausdehnung des FZA (siehe dazu den Beitrag von *Marc Bühlmann* zu den Parteien) und ihrer ablehnenden Haltung gegenüber Anpassungen an den FlaM unwiderruflich dem Nein-Lager anzugehören. Deshalb konzentrierte sich der Bundesrat darauf, erneut die Gewerkschaften und die linken Parteien an Bord zu holen, um so zumindest eine Allianz mit allen Parteien von der SP bis zur FDP zu schmieden. Dafür

berief die Regierung eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ein, um die zusätzlichen Forderungen der Gewerkschaften zu diskutieren (BBl, 2004, S. 6570). In diesem Rahmen einigten sich die Sozialpartner darauf, keine neuen FlaM einzuführen, um das Gleichgewicht des zusammen mit den Bilateralen I ausgehandelten Kompromisses nicht zu gefährden. Dafür sollten jedoch die bereits bestehenden FlaM an verschiedenen Stellen angepasst werden, um deren Vollzug zu verbessern. Der Kompromiss sah unter anderem vor, eine ausreichende Anzahl Arbeitsmarktinspektorinnen und -inspektoren anzustellen, härtere Sanktionen, wie beispielsweise ein temporäres Verbot von Dienstleistungsangeboten für ausländische Arbeitgebende bei Verstößen gegen das Entsendegesetz, einzuführen sowie die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von GAV noch stärker zu erleichtern (BBl, 2004, S. 6573 ff.). Ausserdem sollte die Reform auch zwei Elemente umfassen, an denen sich die EU später störte: erstens eine Kautionspflicht für Unternehmen, die dem Geltungsbereich eines für allgemeinverbindlich erklärten GAV unterstellt sind, und zweitens die Pflicht, einen Arbeitseinsatz von in die Schweiz entsandten ausländischen Arbeitnehmenden vorher schriftlich anzumelden. Das Parlament legte die Frist für diese Anmeldung später auf acht Arbeitstage fest (BBl, 2004, S. 7128). Der Bundesrat beurteilte die Vorschläge insgesamt als positiv und verpackte diese in einen Erlassentwurf (BRG 04.067), den er zusammen mit der Genehmigung der Ausdehnung der PFZ (BRG 04.066) an das Parlament schickte.

Dort stützten die Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden im Parlament, die gesamten Fraktionen der Grünen und der SP sowie eine deutliche Mehrheit der FDP- und der CVP-Fraktion die zentralen Punkte des Kompromisses. Nach der Annahme eines Ordnungsantrags von Nationalrat Felix Gutzwiller (fdp, ZH) wurden die beiden Vorlagen – die Ausdehnung des FZA und die Anpassung der FlaM – zu einem einzigen Geschäft zusammengefasst. Gutzwiller hatte seinen Antrag damit begründet, dass bei der wahrscheinlich anstehenden Volksabstimmung die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht über die Ausdehnung des FZA entscheiden könnten, ohne dass sie wissen, ob die FlaM angepasst würden oder nicht – und umgekehrt (AB NR, 2004, S. 2013 f.). Eine Verknüpfung sei deshalb auch materiell klar angezeigt. Vertreterinnen und Vertreter der SVP-Fraktion hatten vergeblich argumentiert, dass die Bevölkerung so keine Möglichkeit habe, sich zwar

für die Ausdehnung des FZA, aber gegen die Erweiterung der FlaM auszusprechen. Auch ihr Einwand, dass es gefährlich sei, auf diese Art und Weise «die Spielregeln während des Spiels zu ändern», fand bei der Mehrheit der Nationalrätinnen und Nationalräte kein Gehör (AB NR, 2004, S. 2014). Die Verknüpfung der Ausdehnung der PFZ mit der Anpassung der FlaM war für die Gewerkschaften ein wichtiger Erfolg mit Signalwirkung. Dass der Antrag aus den Reihen der FDP kam und dass die wesentlichen Elemente des in der vorparlamentarischen Phase beschlossenen Kompromisses im Parlament breite Unterstützung fanden, widerrief die grosse Bedeutung der Sozialpartner und ihres Kompromisses bei den FlaM für den Zusammenhalt der breiten Europa-Allianz der Bundesparteien SP, CVP und FDP.

Da im Gegensatz zum Referendum gegen die Bilateralen I mit der SVP auch die inzwischen grösste Partei des Landes zur Gegnerschaft des FZA/ FlaM-Pakets zählte, ist es wenig überraschend, dass das Referendum zu stande kam. Zusammen mit den SD, der EDU und der Lega warnte die SVP in ihrer Kampagne vor einer unkontrollierten Zuwanderung und dramatischen Folgen für die Wirtschaft und die Sozialwerke der Schweiz (Menzi 2010). Die restlichen Parteien, die Sozialpartner sowie fünf SVP-Kantonektionen und verschiedene prominente wirtschaftsnahe SVP-Exponenten und -Exponentinnen verwiesen allerdings auf die Gefahr, dass die EU bei einem Nein das FZA – und damit wegen der Guillotineklausel das gesamte Paket der Bilateralen I – aufkündigen könnte, was wiederum schlecht für die Schweizer Wirtschaft und die Schweizer Stellung in Europa sei. Die Bevölkerung sprach sich im September 2005 mit 56,0 Prozent Ja-Stimmenanteil für das Paket aus.

3.2 Die Ausdehnung des FZA auf Bulgarien und Rumänien

Nur zwei Jahre später, am 1. Januar 2007, traten Bulgarien und Rumänien der EU bei. Die Ausgangslage war für den Bundesrat ähnlich wie vor der Ausdehnung des FZA auf die EU-10, und so machten sich die Spitzen der EU und der Schweiz daran, über eine erneute Ausdehnung zu verhandeln (Burgos 2008). Erneut brauchte es fünf Verhandlungsrunden, bis sich die beiden Parteien auf einen ähnlichen Kompromiss wie bei der Ausdehnung auf die EU-10 einigten. Ebenfalls nach dem Schema der Ausdehnung auf die EU-10 forderten die Gewerkschaften Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs der FlaM im Gegenzug für ihre Unterstüt-

zung der erneuten Ausdehnung, woraufhin sich der Bundesrat und die Sozialpartner auf einen Kompromiss einigen konnten (BBl, 2008, S. 2165 f.). Die neuerlichen Verbesserungen – vom Bundesrat diesmal auf Verordnungsstufe beschlossen – umfassten eine weitere Erhöhung der Kontrolltätigkeiten, verbesserte Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung über eine Internetseite sowie einen verbesserten Informationsaustausch zwischen den Schweizer Kontrollorganen. Anschliessend legte der Bundesrat dem Parlament den Bundesbeschluss über die Genehmigung des FZA-Protokolls (BRG 08.029) vor – zusammen mit dem Bundesbeschluss zur unbefristeten Fortführung des FZA. Mit Letzterem kam der Bundesrat seiner Pflicht nach, dem Parlament innert sieben Jahren nach dem Inkrafttreten des FZA einen referendumsfähigen Bundesbeschluss über dessen Fortführung vorzulegen. Der Bundesrat forderte das Parlament auf, den beiden Beschlüssen zuzustimmen, da sonst die Weiterführung des bilateralen Wegs gefährdet sei (BBl, 2008, S. 2136).

Das Parlament beugte sich im Frühjahr 2008 in einer Sondersession über die beiden Vorlagen. Wie schon vier Jahre zuvor lagen den beiden Kammern auch dieses Mal zwei Geschäfte mit PFZ-Bezug vor, und erneut kam es zu Diskussionen über eine Verknüpfung der beiden. Eine Mehrheit des Ständerats sprach sich für eine Verknüpfung aus, da sie davon überzeugt war, dass die EU keine Ungleichbehandlung ihrer Bürgerinnen und Bürger akzeptieren würde und bei einer Ablehnung der Ausdehnung durch die Schweiz das FZA und den bilateralen Weg auf jeden Fall kündigen würde. Weil unter dieser Annahme beide Bundesbeschlüsse dieselbe Frage stellten, nämlich diejenige bezüglich der Weiterführung des FZA, könnten sie auch in einer Vorlage zur Abstimmung gebracht werden, so der Ständerat (AB SR, 2008, S. 215 ff.). Die Mehrheit des Nationalrats sprach sich in dieser Frage hingegen anders aus. Sie lehnte eine Verknüpfung vor allem aus demokratiepolitischen Überlegungen ab, da sie zum Schluss kam, die Möglichkeit der Bevölkerung, ihren Willen unverfälscht kundzugeben, sei bei zwei separaten Vorlagen besser gegeben (AB NR, 2008, S. 563 ff.). Ausserdem führe die Ablehnung der Weiterführung zwar zwingend zu einer Kündigung der Bilateralen, es sei aber nicht klar, was die EU tun würde, wenn die Schweiz lediglich die Ausdehnung des FZA auf Bulgarien und Rumänien ablehnen würde. Nach einer Einigungskonferenz schwenkte der Nationalrat dann aber auf die Position des Ständerats ein und das Parlament beschloss eine Verknüpfung.

Etwas überraschend verzichtete die SVP im Anschluss auf ein Referendum (Burgos 2009). Dank einer Allianz der SD, der Lega sowie der Jungen SVP kam dieses aber dennoch zustande. Zwar beschloss dann auch die SVP-Mutterpartei im Abstimmungskampf die Nein-Parole (Schweizer 2019). Doch die schweizerische Stimmbevölkerung sprach sich am 8. Februar 2009 mit 59,6 Prozent Ja-Stimmenanteil relativ deutlich für Weiterführung und Ausdehnung des FZA aus. Die Verknüpfung half im Abstimmungskampf wohl der Befürwortenden-Seite. Weil mit dem Abstimmungspaket über die Weiterführung des FZA und nicht bloss über die Ausdehnung auf neue Mitgliedstaaten abgestimmt wurde, konnte die Gegnerschaft nicht argumentieren, dass eine Ablehnung vermutlich kein Problem darstellen würde. Stattdessen wurde die Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien durch die Verknüpfung eher zu einer Abstimmung über den bilateralen Weg, der im Fall eines Neins wegen der Guillotineklausel wohl hätte beendet werden müssen. Diesen stützte die Bevölkerung in der Volksabstimmung einmal mehr.

4 Auf Messers Schneide: die Annahme und Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

4.1 Der Abstimmungskampf und die Abstimmung

Nach 2009 intensivierte die SVP ihre Bemühungen für die Abschaffung oder zumindest die Aushöhlung der PFZ. So fiel sie etwa vermehrt mit PFZ-kritischen Vorstößen im Parlament auf.⁶ Unterstützung von den anderen Fraktionen oder gar eine Mehrheit in den Räten fand sie dabei nur selten und meist auch nur bei Anliegen, die vergleichsweise symbolischer Natur waren.⁷ Da sie mit ihren Anliegen im Parlament grössten-

⁶ In ihren Vorstößen forderte die Partei unter anderem die Kündigung des FZA (Mo. 09.4024), Einschränkungen des Familiennachzugs und der Sozialleistungen für ausländische Arbeitskräfte (Mo. 09.3399, Mo. 09.4052, Mo. 10.3969, Mo. 11.3544), die Einführung von Kontingenten oder ähnlichen Instrumenten (Mo. 08.3886, Mo. 09.4272, Pa.Iv. 10.535, Mo. 11.3366, Mo. 11.3543) und die Anrufung der Ventilklausel (Mo. 09.3701, Pa.Iv. 09.517).

⁷ Beispielsweise bei der Forderung über die volle Ausnützung des im Vertrag vorgesehenen Spielraums bezüglich der Aufenthaltsbewilligung von arbeits-

72 | Angst vor der Guillotine

teils erfolglos blieb, wollte die SVP den direktdemokratischen Weg gehen und die Unterstützung der Bevölkerung suchen und lancierte deshalb eine Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung» (MEI). Dieses Anliegen verlangte, dass die Schweiz durch die Wiedereinführung von Kontingenten und Höchstzahlen gemäss den Interessen der Schweizer Wirtschaft zu einer eigenständigen Steuerung der Zuwanderung zurückkehre. Es sollten zudem keine neuen völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, die diesen Bestimmungen widersprechen, und aktuelle nicht konforme Verträge – dabei stand zumindest implizit das FZA im Fokus – sollten innerhalb von drei Jahren neu und verfassungskonform ausgehandelt werden. Mit ihrer Initiative griff die SVP also das Grundprinzip der PFZ an, ohne jedoch explizit die Kündigung des FZA zu fordern. Allerdings musste laut dem Bundesrat damit gerechnet werden, dass die EU im Fall einer Annahme und einer wortgetreuen Umsetzung der Initiative das FZA und damit das Paket der Bilateralen I kündigen würde, da die PFZ aus Sicht der EU zu den zentralen Grundfreiheiten innerhalb des Europäischen Binnenmarkts gehört (BBl, 2013, S. 317). Die SVP – zusammen mit den anderen befürwortenden Parteien EDU, FPS, MCG und SD – wehrte sich derweil gegen den Vorwurf, sie wolle die Bilateralen I kündigen (Überparteiliches Komitee gegen Masseneinwanderung 2013: 42). Sie argumentierte, dass es durchaus möglich sei, dass die EU auf Forderungen der Schweiz nach Neuverhandlungen eingehen würde. Das System der PFZ führe europaweit zu Problemen und die Schweiz habe deshalb viele Verbündete bei der Forderung nach Neuverhandlungen (ibid.: 42). Damit schien die Partei zu versuchen, die bilateralen Verträge als Ganzes von der PFZ zu entkoppeln. Das Ja-Lager fokussierte seine Kampagne denn auch vor allem auf die aus seiner Sicht negativen gesellschaftlichen und sozialpolitischen Auswirkungen der Zuwanderung wie den zunehmenden «Dichtestress», eine Zersiedelung der Landschaft, eine erhöhte Kriminalität sowie höhere Arbeitslosigkeit (Pasquier 2014).

losen EU-Bürgerinnen und -Bürgern (Mo. 09.4275) oder bei einem Auftrag an den Bundesrat, Massnahmen vorzuschlagen, um die Zuwanderung generell (nicht nur im Rahmen des FZA) «in geordnete Bahnen zu lenken» (Mo. 10.3721).

Die Gegnerinnen und Gegner der MEI bildeten eine breite Front. Der Bundesrat und die Mehrheit der beiden Parlamentskammern empfahlen dem Volk die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Zudem fassten alle grösseren Parteien ausser der SVP die Nein-Parole. Der Wähleranteil des Ja-Lagers gemessen an den jüngsten Nationalratswahlen 2011 betrug lediglich 28 Prozent. Nicht zuletzt deuteten auch die Umfragen im Vorfeld auf ein Nein hin (Pasquier 2014). Trotzdem nahm der Bundesrat die Initiative und die von ihr ausgehende Gefahr für die PFZ ernst. Dies zeigte sich schon kurz nach dem Zustandekommen des Volksbegehrens im Frühjahr 2012. Die Regierung rief nämlich Mitte April die Ventilklausel für B-Bewilligungen (bis zu fünf Jahre Aufenthaltsrecht) für Personen aus acht der 2004 neu in die EU eingetretenen Staaten (EU-8)⁸ an – wie es das erste Protokoll des FZA erlaubte (Schweizerischer Bundesrat 2012). 2009 hatte der Bundesrat noch auf die Anrufung der Ventilklausel verzichtet, obwohl die im Abkommen festgehaltenen Zuwanderungskriterien auch damals erfüllt gewesen wären. Er hatte zu diesem Zeitpunkt argumentiert, die Wiedereinführung von Kontingenten hätte nur eine geringe Bremswirkung, aber einen beträchtlichen bürokratischen Aufwand zur Folge, die zugewanderten Arbeitskräfte hätten bisher keine einheimischen Arbeitskräfte verdrängt, die Schweizer Wirtschaft sei auf die ausländischen Arbeitskräfte angewiesen und die Anrufung der Klausel sei auch kein gutes Signal an die EU (Schweizerischer Bundesrat 2009). Nur drei Jahre später und mit der MEI konfrontiert, entschied sich der Bundesrat dann aber für die Wiedereinführung von Kontingenten und räumte ein, dass «die Komplexität des Themas Zuwanderung eine Diskussion über Massnahmen in den Bereichen Arbeitsmarkt und Integration erfordert (...). Ein Jahr später verlängerte er die Schutzklausel für die EU-8 und weitete sie gar auf die EU-17⁹ aus. Damit wolle er die Zuwanderung wirtschafts- und gesellschaftsverträglich gestalten, begründete der Bundesrat seine Entscheidung (Schweizerischer Bundesrat

-
- 8 Die von der Schweiz ausgehandelten Übergangsfristen bei der Ausdehnung des FZA auf die EU-10 galten nicht für Malta und Zypern. Für diese galten stattdessen die gleichen Übergangsfristen wie für die ursprünglichen EU-15 (BBl, 2004, S. 5905).
 - 9 Also auf die 15 Länder, die 1999 bereits in der EU waren, plus Malta und Zypern.

2013). Im kurzen, aber intensiv geführten Abstimmungskampf legten sich die Gegnerinnen und Gegner der Initiative ordentlich ins Zeug. Sie warteten mit einer vergleichsweise aufwendigen Kampagne auf, in der sie auf Gefahren der Initiative hinwiesen, die insbesondere in der Gefährdung des bilateralen Wegs mit der EU sowie möglichen negativen Auswirkungen für die Schweizer Wirtschaft bestünden (Strasser 2019).

Mit einer knappen Mehrheit von 50,5 Prozent der Stimmen und 14,5 Ständen wurde die Initiative am 9. Februar 2014 dann allerdings überraschend angenommen. Die Resultate der Abstimmungsanalyse zeigen eindrücklich auf, dass die Ambiguität über die Zukunft der FZA im Fall einer Annahme der Initiative mit ausschlaggebend war für den Sieg der Initiantinnen und Initianten an der Urne. Ganze zwei Drittel aller Befragten – darunter auch ein beträchtlicher Anteil der Nein-Stimmenden (35 %) – waren der Meinung, die Schweiz sollte ihre Einwanderung wieder selber regulieren können (Sciarini et al. 2015: 54). Dies deutet auf eine weitverbreitete grundlegende Skepsis gegenüber der PFZ hin. Die Nein-Stimmenden gewichteten hingegen die wirtschaftlichen und europapolitischen Argumente höher als ihren Wunsch nach einer unabhängigen Migrationspolitik (siehe den Beitrag von *Guillaume Zumofen* zur Wirtschaftspolitik). Einiges deutet darauf hin, dass auch ein nicht unwesentlicher Anteil der Ja-Stimmenden sich eher für ein Nein entschlossen hätte, wenn die MEI explizit die Kündigung des FZA und der Bilateralen gefordert hätte. Es dachten beispielsweise nur 33 Prozent der Ja-Stimmenden, dass eine eigenständige Kontrolle der Zuwanderung zu einer Kündigung der bilateralen Verträge führen würde. Fast ein Fünftel der Initiativ-Befürwortenden war zudem der Meinung, dass ein Wegfall der bilateralen Verträge den Wohlstand der Schweiz gefährden würde (ibid.: 57). Nebst der Ambiguität um die Auswirkungen auf die Bilateralen könnten den Befürworterinnen und Befürwortern der PFZ auch die eigenen bisherigen Erfolge zum Verhängnis geworden sein. Nachdem das FZA dreimal in einer Volkabstimmung bestätigt worden war und die Umfragen eher zu einem Nein tendiert hatten, haben vielleicht viele damit gerechnet, dass die Initiative abgelehnt würde. Dies könnte auch erklären, wieso ganze elf Prozent der befragten Ja-Stimmenden angaben, die Initiative hauptsächlich aus Protest angenommen zu haben (ibid.: 53).

4.2 Die Umsetzung der Initiative

Das Resultat löste ein ähnliches Polit-Beben aus wie die Ablehnung des EWR-Vertrags. Die Schweiz stand plötzlich vor einer europapolitisch unsicheren Zukunft. Der Bundesrat versuchte, rasch Verhandlungen mit der EU über eine Revision des FZA und die Weiterführung des bilateralen Wegs aufzunehmen (BBl, 2016, S. 3018). Doch wie von den Gegnerinnen und Gegnern der MEI prophezeit, zeigte sich die EU nicht gewillt, das FZA neu zu verhandeln. Der EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso hatte bereits kurz nach dem Abstimmungssonntag zum wiederholten Mal bekräftigt, dass der freie Personenverkehr ein Grundprinzip der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU und deshalb nicht verhandelbar sei (Nuspliger 2014). Unter seinem Nachfolger Jean-Claude Juncker traf sich die EU ab Februar 2015 zwar mit der Schweiz zu Gesprächen über die MEI-Umsetzung, liess dabei aber nie Zweifel aufkommen, dass die EU einer Abweichung vom Kern der PFZ auf keinen Fall zustimmen werde (Gemperli 2016). Nach einigen erfolglosen Konsultationen hielten die beiden Verhandlungspartner zumindest fest, eine einvernehmliche Lösung über eine gemeinsame Auslegung der bestehenden konsensuellen Schutzklauseln anzustreben (BBl, 2016, S. 3018). Parallel dazu – als Plan B für den Fall, dass die Gespräche mit der EU ergebnislos blieben – unterbreitete der Bundesrat dem Parlament Anfang 2016 einen Entwurf für eine Änderung des Ausländergesetzes (AuG; BRG 16.027). Der Entwurf sah unter anderem die Einführung einer dauerhaften, einseitigen Schutzklausel vor, mit der die Landesregierung nach dem Überschreiten von gewissen Schwellenwerten Höchstzahlen und Kontingente festlegen können sollte.

Gleichzeitig präsentierte der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zum Protokoll betreffend die weitere Ausdehnung des FZA auf das 2013 neu der EU beigetretene Kroatien (BRG 16.028; BBl, 2016, S. 2223 ff.). Die 2013 gestarteten Verhandlungen zum Protokoll waren nach der Annahme der MEI im Frühjahr 2014 suspendiert worden, da diese den Abschluss neuer völkerrechtlicher Verträge, die den neuen Verfassungsbestimmungen widersprechen, verbot. Nachdem sich die Schweizer Landesregierung mit der EU grundsätzlich geeinigt hatte, dass für die Umsetzung der MEI eine einvernehmliche Lösung durch die Auslegung der konsensuellen Schutzklausel anzustreben sei, wollte sie die Verhandlungen zur Ausdehnung des FZA wieder aufnehmen, um von der EU Zugang zum Forschungsrahmenprogramm Horizon 2020 zu bekommen (BBl, 2016, S. 2233; siehe

Beitrag von *Lino Heiniger* zur Forschung). Um die EU wieder an den Verhandlungstisch zu bekommen, beschloss der Bundesrat im Juli 2014 eine kontingentierte Zulassung von kroatischen Staatsangehörigen zum Schweizer Arbeitsmarkt (BBl, 2016, S. 2233) und mithilfe des Parlaments auch die Zahlung eines Kohäsionsbeitrags an Kroatien (BRG 14.050). Tatsächlich willigte die EU ein, die Verhandlungen wieder aufzunehmen und das Protokoll zu unterzeichnen. Die beiden Parteien einigten sich dabei auf einen ähnlichen Kompromiss wie schon bei den ersten beiden Protokollen, inklusive einer zehnjährigen Übergangsfrist und der befristeten Möglichkeit, bei einem starken Anstieg der Zuwanderung einseitig wieder Kontingente festlegen zu können. Das Parlament nahm sich das Kroatien-Protokoll 2016 noch vor dem AuG vor. Im Nationalrat sprach sich eine Mehrheit für die Ratifizierung des Protokolls aus, um die Weiterführung der Bilateralen und eine Teilnahme an Horizon 2020 zu ermöglichen. Die SVP-Fraktion kritisierte das Protokoll und den Bundesrat vehement. Nach der Annahme der MEI sei die Ratifizierung klar ein Verfassungsbruch (AB NR, 2016, S. 636 f.). Eine Mehrheit der beiden Kammern stellte sich jedoch hinter das Argument, dass durch das Protokoll kein neuer Vertrag abgeschlossen, sondern nur ein bestehender angepasst werde. Da die restlichen Fraktionen allesamt geschlossen für die Genehmigung des Protokolls stimmten, unterlag die SVP mit ihrer Kritik deutlich.

In der Herbst- und Wintersession 2016 beugten sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier über den bundesrätlichen Entwurf der Revision des AuG zur Umsetzung der MEI. Bereits in der Vorbehandlung hatte die staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-NR) den Rotstift angesetzt. Gemäss Kommissionssprecherin Cesla Amarelle (sp, VD) müsse sich das Parlament bei der Umsetzung der MEI zwischen zwei Optionen entscheiden. Es könne entweder eine Umsetzung angestrebt werden, die mit den durch die MEI eingeführten Verfassungsbestimmungen konform ist, so wie dies der Bundesrat mit der Einführung einer einseitigen Schutzklausel mit Höchstzahlen und Kontingenzen vorschlagen hatte. Oder man entschliesse sich für eine Regelung, die die MEI-Bestimmungen höchstens teilweise umsetze, aber dafür mit dem FZA kompatibel sei (AB NR, 2016, S. 1496 ff.). Die Kommission entschloss sich, ihrer Kammer einen Entwurf gemäss letzterem Ansatz vorzulegen. Erstens sei das FZA schon dreimal vom Volk an der Urne bestätigt worden (2000, 2005, 2009), zweitens sei das Prinzip «*pacta sunt servanda*» («Verträge sind einzuhalten») ein zentrales Element jedes sou-

veränen Staats, und drittens sei es verfassungswidrig, gegen ein internationales Abkommen zu verstossen, ohne dieses zu kündigen. Das Parlament stellte sich nach mehreren langen Debatten in beiden Räten hinter die SPK-NR und beschloss, die Initiative mit einem von FDP-Nationalrat Kurt Fluri vorgeschlagenen und «Inländervorrang light» getauften Ansatz umzusetzen (AB NR, 2016, S. 1498). Das Herzstück dieses Beschlusses stellte eine Stellenmeldepflicht dar, die bei überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit gelten soll. Gemäss der Meldepflicht müssten Firmen in Branchen mit einer hohen Arbeitslosigkeit ihre offenen Stellen bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) melden. Für eine befristete Zeit hätten dann nur bei den RAV gemeldete Personen Zugriff zu den gemeldeten Stellen. Die Firmen müssten geeignete Stellensuchende zu einem Bewerbungsgespräch einladen und das Resultat davon dem RAV melden. Unter Protesten der SVP-Fraktion, die während der Schlussabstimmung im Nationalrat Schilder mit der Aufschrift «Verfassungsbruch» hochhielt, nahmen die Räte diesen «Inländervorrang light» mit 98 zu 67 Stimmen bzw. 24 zu 5 Stimmen an.

Die Ambiguität der MEI gegenüber den Bilateralen, die vermutlich für den Abstimmungserfolg der SVP mitverantwortlich war, wurde der Partei nun also im Parlament zum Verhängnis. Da die Initiative keinen direkten Auftrag zur Kündigung des FZA beinhaltete, sah eine Mehrheit des Parlaments die Umsetzung der MEI als eine Wahl zwischen zwei Lösungen, die beide nicht gänzlich mit der geänderten Verfassung kompatibel waren. Diesen Spielraum nutzten die anderen Fraktionen, angeführt von der FDP, um die Bilateralen zu schützen – wohlwissend, dass sie damit die letzte Entscheidung der Bevölkerung überliessen, da diese mit einem Referendum über die Umsetzung des Parlaments hätte entscheiden können (AB NR, 2016, S. 1500 ff.).

5 Bröckelnde Allianzen: Begrenzungsinitiative und Rahmenabkommen

5.1 Die Begrenzungsinitiative

Die SVP verzichtete allerdings trotz ihres vehementen Widerstands gegen die parlamentarische Umsetzung der MEI überraschend auf ein Referendum. Laut Parteipräsident Albert Rösti hätte auch ein Nein zur AuG-Revision das Parlament nicht zu einer strengerem Umsetzung der MEI bewe-

gen können, weshalb es sinnlos sei, die Bevölkerung an die Urne zu holen (SRF 2016). Eine nicht von der SVP unterstützte Referendumskampagne scheiterte derweil im Sammelstadium (Fenazzi 2017). Während die anderen Parteien das ausgebliebene Referendum als Bestätigung der Bevölkerung für ihre Umsetzung der MEI interpretierten, arbeitete die SVP schon an ihrem nächsten Angriff auf die PFZ. Im August 2018 reichte sie zusammen mit der AUNS die sogenannte Begrenzungsinitiative ein, die verlangte, dass die Schweizer Regierung das FZA innerhalb eines Jahres auf dem Verhandlungsweg ausser Kraft setzen und sonst kündigen muss.

Wie schon bei der MEI lehnten Bundesrat, alle parlamentarischen Fraktionen mit Ausnahme der SVP, die grossen Wirtschaftsverbände sowie die Gewerkschaften die Initiative ab (Swissvotes 2022). Doch mit der überraschenden Annahme der MEI noch frisch im Gedächtnis waren die Gegnerinnen und Gegner der Initiative auf der Hut. Bundesrat und Parlament verzichteten zwar darauf, einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten. Allerdings legte der Bundesrat den Räten etwas mehr als ein halbes Jahr vor der Abstimmung über die Initiative den Entwurf für ein neues Gesetz über sogenannte Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose vor (ÜLG, BRG 19.051). Die Vorlage hatte der Bundesrat «unter engem Einbezug (...) der Sozialpartner» ausgearbeitet (BBl, 2019, S. 8557 ff.). Das Gesetz sollte über 60-jährigen ausgesteuerten Arbeitslosen bis zur ordentlichen Rente oder Frührente eine Überbrückungsrente zur Sicherung ihres Existenzbedarfs ermöglichen. Dadurch, dass nur Personen von der Rente profitierten, die mindestens 20 Jahre bei der AHV versichert waren (BBl, 2019, S. 8281), würde die Vorlage vor allem Schweizerinnen und Schweizern zugutekommen – ohne jedoch gegen das FZA zu verstossen. Obwohl der neue Gesetzesentwurf offiziell nichts mit der Begrenzungsinitiative zu tun hatte, wurde in den Medien vermutet, dass damit schon im Vorfeld der Abstimmung zur Begrenzungsinitiative bei einigen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern Vorbehalte gegenüber der PFZ abgebaut werden sollten (Heidelberger 2020). So begründete der Bundesrat in seiner Botschaft die Notwendigkeit des Gesetzes mit den durch das FZA hervorgerufenen Herausforderungen mit der Zuwanderung (BBl, 2019, S. 8258). Die SVP kritisierte denn auch das hohe Tempo, mit dem das ÜLG noch vor der Volksabstimmung «durchgepeitscht» werde, und beantragte die Verschiebung des Geschäfts auf einen Termin nach der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative (AB NR, 2020, S. 65 f.). Sie vermochte sich damit jedoch nicht

durchzusetzen, und so verabschiedete das Parlament im Juni 2020 das ÜLG, womit das Gesetz noch vor dem Urnengang zur Begrenzungsinitiative in trockenen Tüchern war.

Die Stimmbevölkerung verwarf die Begrenzungsinitiative Ende September des gleichen Jahres verhältnismässig deutlich, mit 61,7 Prozent Nein-Stimmenanteil. Nach der Annahme der MEI wurde dieses Resultat als grosser Erfolg für die Befürworterinnen und Befürworter des bilateralen Wegs interpretiert. Damit hatte das Volk zum vierten Mal in einer direkt das FZA betreffenden Volksabstimmung ihren Rückhalt für die PFZ mit den EU/EFTA-Staaten bekräftigt. Vermutlich hatte auch die Zusammenarbeit der Sozialpartner ihren Anteil an dem Erfolg. Denn durch die erneut gut funktionierende Kompromissfindung der Sozialpartner in der vorparlamentarischen Phase des ÜLG konnten die Befürworterinnen und Befürworter des FZA politisch schädliche Grabenkämpfe im Parlament und im Abstimmungskampf vermeiden und sich geeint für das FZA einsetzen.

5.2 Das Rahmenabkommen

Wie wichtig eine gute Zusammenarbeit von und mit den Sozialpartnern für die Beziehungen der Schweiz mit der EU ist, zeigte wenig später die Debatte um das vom Bundesrat mit der EU ausgehandelte institutionelle Rahmenabkommen (InstA), die diesbezüglich stark mit der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative kontrastierte. Auch dort spielten die Sozialpartner in der innenpolitischen Entscheidungsfindung eine wichtige Rolle. Doch diesmal war die Ausgangslage eine andere, denn der Entwurf des InstA tangierte in zweierlei Hinsicht das FZA und damit den bereits gut etablierten sozialpartnerschaftlichen Kompromiss der FlaM. Erstens sollte die Schweiz das EU-Recht bezüglich entsandter Arbeitskräfte¹⁰ übernehmen. Die Schweiz hätte zwar gewisse Massnahmen aus den FlaM weiterführen können, diese hätten aber abgeschwächt werden müssen – insbesondere bezüglich der Acht-Tage-Regel und der Kautionspflichten.¹¹

10 Die EU bekämpft mittels dieser sogenannten Entsendegesetzgebung ihrerseits Dumping bei den Lohn- und Arbeitsbedingungen innerhalb des Binnenmarkts (Tobler und Beglinger 2021: 28).

11 Die bisher geltende Frist für die Meldung von Arbeitseinsätzen von in die Schweiz entsandten Arbeitskräften wäre von acht auf vier Arbeitstage redu-

Diese waren der EU schon seit ihrer Einführung 2004 ein Dorn im Auge (Epiney und Hehemann 2019: 16). Zweitens schloss der Entwurf des InstA die Notwendigkeit einer Übernahme der sogenannten Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) nicht explizit aus, und es bestand die Möglichkeit, dass die Schweiz diese nach einem Entscheid des Schiedsgerichts zumindest teilweise hätte übernehmen müssen (Tobler und Beglinger 2021: 25). Damit würden die Aufenthaltsrechte von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten in der Schweiz ausgebaut. Bei einer Übernahme der gesamten UBRL hätten EU-Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz zudem leichteren Zugang zu staatlichen Sozialleistungen.

Alle grösseren Parteien ausser der SVP unterstützten grundsätzlich ein Rahmenabkommen mit der EU – allerdings nicht ohne Vorbehalte (Heimann 2019). Beispielsweise forderte die SP-Spitze, ebenso wie die Gewerkschaften, dass der Lohnschutz nicht angetastet wird, wäre aber gern bereit gewesen, die gesamte UBRL zu übernehmen (Schäfer 2021). Derweil knüpfte die FDP ihre Unterstützung unter anderem an Garantien der EU, dass die Schweiz die UBRL nicht übernehmen müsste (FDP 2021). Gleichzeitig wäre sie beim Lohnschutz zu Zugeständnissen an die EU bereit gewesen (Ammann 2021). Die Sozialpartner trafen sich im Sommer 2020 zu einer Aussprache und richteten sich anschliessend in einem gemeinsamen Brief an den Bundesrat. Darin schrieben sie, dass «[e]in Rahmenabkommen, in welchem das ganze [FZA] ausgenommen ist, den innenpolitischen Bedenken in den Bereichen Lohnschutz (inkl. Kautionen) und UBRL am klarsten Rechnung tragen [würde]» (Ammann 2020). Doch die EU schloss Neuverhandlungen und eine Ausklammerung des FZA klar aus, und in den Gesprächen mit dem Bundesrat bezüglich Klärungen bei den heiklen Punkten rückte die EU kaum von ihrer Position ab. Im Mai 2021 brach der Bundesrat die Verhandlungen schliesslich ab. Die SP bedauerte den Abbruch und machte die FDP und ihre Bundesrätin bzw. ihren Bundesrat dafür verantwortlich. Auch die FDP-Spitze zeigte sich mit dem Regierungentscheid unzufrieden, wies aber die Schuld den Gewerkschaften zu (Ammann 2021).

Die Diskussionen um das Rahmenabkommen zeigten die Grenzen der zuvor bewährten breiten Europaallianz – bestehend aus allen grösseren

ziert worden, und sowohl diese Meldepflicht als auch die Kautionspflicht wären neu nur noch in Risikobranchen wie etwa der Baubranche zulässig gewesen (Tobler und Beglinger 2021: 30).

Parteien ausser der SVP und den Sozialpartnern – auf. Die Allianz basierte auf dem Kompromiss der Sozialpartner zu den FlaM. Das InstA sah aber eine Abschwächung der Lohnschutzmassnahmen vor und brach mit dem in den letzten zwanzig Jahren aufgebauten Usus, dass eine stärkere Integration an einen Ausbau oder zumindest eine verbesserte Umsetzung der Lohnschutzmassnahmen gekoppelt wurde. Dies war hier nicht mehr möglich, da das InstA nicht genügend innenpolitischen Spielraum zu liess, um die wegfallenden Massnahmen anderweitig zu kompensieren. Die Gewerkschaften wollten dies nicht hinnehmen – schon nur wegen der daraus hervorgehenden Signalwirkung, dass der Lohnschutz nicht verhandelbar sei (Unia 2021).

6 Mit Ach und Krach: Schlussfolgerungen

Die Beziehungen der Schweiz zur EU wurden in den letzten dreissig Jahren massgeblich durch das innen- und aussenpolitische Ringen um die PFZ geprägt. Es hat sich in dieser Zeit wiederholt gezeigt, dass die Schweizer Stimmbevölkerung der PFZ gegenüber kritisch eingestellt ist und sich grundsätzlich eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung wünscht – beispielsweise beim EWR-Nein, das nicht zuletzt wegen Zuwanderungsängsten zustande kam, oder beim Ja zur Masseneinwanderungsinitiative. Die Stimmbevölkerung wünschte sich aber immer auch geregelte bilaterale Beziehungen mit der EU und einen Zugang zum Binnenmarkt, der über das Freihandelsabkommen von 1972 hinausgeht. Die beiden Wünsche scheinen unvereinbar, da die EU stets die Position vertrat, dass sie solche Beziehungen nur eingehen werde, wenn die Schweiz auch die PFZ akzeptiert.

Der Bundesrat, die Sozialpartner und die grossen Parteien (abgesehen von der SVP) gewichteten die Vorteile der bilateralen Verträge grundsätzlich aber stets höher als den Wunsch nach einer eigenständigen Steuerung der Zuwanderung. Aufgrund der von der EU geforderten Verknüpfung der für sie zentralen PFZ mit anderen Dossiers durch die Guillotineklausel sowie aufgrund des Status der PFZ als das in der Schweiz umstrittenste bilaterale Dossier wurde die PFZ zum grössten Stolperstein auf dem Weg zu geregelten Beziehungen mit der EU.

Um die Einführung von geregelten Beziehungen nach dem EWR-Nein doch noch zu realisieren, mussten sich die Befürworterinnen und Befür-

worter zuerst auf eine gemeinsame Position gegenüber diesem Stolperstein einigen und anschliessend der Bevölkerung mit innenpolitischen Massnahmen die Angst vor den Auswirkungen der Zuwanderung nehmen. Um in einem ersten Schritt den angepeilten Schulterschluss zu realisieren, war es nötig, die Gewerkschaften an Bord zu holen, da diese glaubhaft mit dem Referendum drohten, falls parallel zur Einführung der PFZ keine Massnahmen zum Schutz der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen getroffen würden. In vom Bundesrat organisierten Gesprächen zwischen den Sozialpartnern einigten sich diese auf flankierende Massnahmen zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die Sozialpartner blieben auch später wichtige Akteure im innenpolitischen Ringen um die Personenfreizügigkeit, und die von ihnen erreichten Kompromisse – etwa über Verbesserungen in der Umsetzung der FlaM anlässlich der Ausdehnungen der PFZ auf neue EU-Mitgliedstaaten – wurden jeweils anschliessend im Parlament grösstenteils übernommen.

Um anschliessend die Bevölkerung zu überzeugen, die Einführung und später den Erhalt der PFZ in den zahlreichen sie betreffenden Volksabstimmungen zu stützen, griffen die verschiedenen politischen Akteure aus dem Lager der Befürworterinnen und Befürworter der Bilateralen zu einer ganzen Reihe unkonventioneller innenpolitischer Massnahmen. Der Bundesrat beharrte in den Verhandlungen mit der EU auf Übergangsfristen und Schutzklauseln, er rief im Vorfeld der Masseneinwanderungsinitiative die Ventilklausel an und brachte vor der Begrenzungsinitiative einen Entwurf über eine Überbrückungsrente ins Parlament. Die grösseren Parteien, abgesehen von der SVP, gingen im Parlament mehrmals sogar noch weiter als der Bundesrat. So verknüpften sie etwa die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die EU-10 mit einer Verbesserung der FlaM und vier Jahre später die Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien mit der Weiterführung der PFZ, um die Chancen auf Abstimmungserfolge zu erhöhen, oder sie beschlossen in einem für die PFZ heiklen Moment nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative eine FZA-kompatible Umsetzung.

Der Fall der PFZ in der Schweiz zeigt eindrücklich auf, wie stark Aussenpolitik an Innenpolitik geknüpft sein kann – insbesondere in der Schweiz, wo aussenpolitische Entscheide auch innenpolitisch vor der Stimmbevölkerung bestehen müssen. So sind denn auch die Einführung und das Fortbestehen der PFZ zurückzuführen auf eine breite, heterogene, innenpolitische Allianz von auf ganz unterschiedliche Art zufriedenge-

stellten Befürworterinnen und Befürwortern des bilateralen Wegs mit der EU. Das Scheitern des Rahmenabkommens zeigt aber auch auf, wie sehr diese Allianz und damit die Beziehungen der Schweiz zur EU auf das gute Funktionieren des sozialpartnerschaftlichen Kompromisses zu den FlAM abhängig ist. Eine zukünftige institutionelle Lösung mit der EU wird deshalb wohl innenpolitisch chancenlos bleiben, wenn dieser Kompromiss nicht berücksichtigt wird. Die EU hat bereits klargemacht, dass sie einer Aktualisierung der bilateralen Verträge nur zustimmen werde, wenn vorher die institutionellen Fragen bezüglich Streitbeilegung und dynamischer Rechtsübernahme geklärt sind – wobei gemäss der Union die PFZ «untrennbar zum Binnenmarkt [gehört]» und nicht ausgeklammert werden könne (Imboden 2022). Das innenpolitische Ringen um die PFZ wird also voraussichtlich auch in Zukunft eine entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung der Beziehungen der Schweiz zur EU darstellen.

Literatur

- Ammann, Amando. 2020–2021. *Ausgewählte Beiträge Zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 29.4.2022).
- Benteli, Marianne. 2000. Soziale Gruppen, in: H. Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1999*. Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Burgos, Elie. 2008–2009. Aussenpolitik. In H. Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2007* und *Jahrbuch Schweizerische Politik 2008*. Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Caretti, Brigitte. 1990. Aussenpolitik. In H. Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1989*. Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Dubach, Roswitha. 2010. *Die gesetzliche Grundlage der Ausländerpolitik scheitert an der «Überfremdungsangst»*, in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, S. 406–407. Online unter www.swissvotes.ch (Zugriff: 29.4.2022).
- Eperon, Lionel. 1996. Aussenpolitik, in: H. Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1995*. Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Epiney, Astrid und Lena Hehemann. 2019. *Die Tragweite des Institutionellen Abkommens im Bereich der Arbeitnehmerentsendung*, in: Jusletter 8. April 2019.

84 | Angst vor der Guillotine

- FDP. 2021. *Bilateralen Weg sichern*. <https://www.fdp.ch/aktuell/medienmitteilungen/medienmitteilung-detail/news/bilateralen-weg-sichern> (Zugriff: 29.4.22).
- Fedlex. 2008. *SR 142.20 – Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)*.
- Fenazzi, Sonja. 2017. *Das kuriose Referendum des Bürgers Stojanovic*. Swissinfo, 24.1.2017. https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/umsetzung-massen-einwanderungs-initiative_ein-referendum-aus-staatspolitischen-gruenden/42893930 (Zugriff: 29.4.2022).
- Fischer, Alex. 2002. *Wirtschaftsbranche, Gewerkschaftsstärke und Interessengensätze der Arbeitgeber: Der Fall der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit*. Swiss Political Science Review 8 (3/4): S. 85–100.
- Fischer, Alex. 2003. *Vetospieler und die Durchsetzbarkeit von Side-Payments*. Swiss Political Science Review 9 (2): S. 27–58.
- Fischer, Alex, Sarah Nicolet und Pascal Sciarini. 2002. *Europeanisation of a Non-EU Country: The Case of Swiss Immigration Policy*. West European Politics 25 (4): S. 143–170.
- Gemperli, Simon. 2016. *Diplomatie als Minimal Art*. Neue Zürcher Zeitung, 19.9.2016. <https://www.nzz.ch/schweiz/churchill-tag-in-zuerich-juncker-und-schneider-ammann-diskutieren-bilaterale-beziehungen-ld.117596> (Zugriff: 29.4.2022).
- Heidelberger, Anja. 2020. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Bevölkerung und Arbeit*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 29.4.2022).
- Heimann, Reto. 2019. *Parteien zum Rahmenabkommen – Von «entschieden Nein» bis «Ja aus Vernunft»*. Schweizer Radio und Fernsehen (SRF), 11.3.2019. <https://www.srf.ch/news/schweiz/parteien-zum-rahmenabkommen-von-entschieden-nein-bis-ja-aus-vernunft> (Zugriff: 29.4.2022).
- Hirter, Hans und Wolf Linder. 2000. *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 21. Mai 2000*. VOX Nr. 70. GfS Forschungsinstitut.
- Imboden, Priscilla. 2022. *«Es ist, als ob die Schweiz mit sich selber verhandeln würde»*. Republik. 01.3.2022. <https://www.republik.ch/2022/03/01/es-ist-also-die-schweiz-mit-sich-selber-verhandeln-wuerde> (Zugriff: 29.4.2022).
- Mach, André. 1993. Aussenpolitik, in: H. Hirter (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 1992*. Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Menzi, Brigitte. 2010. *Pragmatisches Ja zum freien Personenverkehr mit den östlichen EU-Ländern*. In: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.):

- Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, S. 658–60. Online unter www.swissvotes.ch (Zugriff: 29.4.2022).
- Nuspliger, Niklaus. 2014. *Barroso markiert Härte*. Neue Zürcher Zeitung, 17.2.2014. <https://www.nzz.ch/schweiz/barroso-markiert-haerte-ld.631023> (Zugriff: 29.4.2022).
- Oberer, Thomas. 2001. *Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz–EU: Wende oder Ausnahme bei aussenpolitischen Vorlagen?* Global Europe – Basel Papers on Europe in a Global Perspective, no. 52–53.
- Pasquier, Emilia. 2014. Soziale Gruppen. In M. Bühlmann (Hrsg.), *Jahrbuch Schweizerische Politik 2013*. Bern: Année Politique Suisse, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- Schäfer, Fabian. 2021. *Rahmenabkommen: SP will Lohnschutz und Unionsbürgerrichtlinie*. Neue Zürcher Zeitung, 10.5.2021. <https://www.nzz.ch/schweiz/will-die-sp-den-rahmenvertrag-retten-oder-nur-die-eigene-haut-ld.1624170> (Zugriff: 29.4.2022).
- Schweizer, Silas. 2019. *Die Personenfreizügigkeit wird unbefristet weitergeführt*. Swissvotes. Online unter www.swissvotes.ch (Zugriff: 29.4.2022).
- Schweizerischer Bundesrat. 1992. *Erläuterungen des Bundesrates zu der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992*. <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/volksabstimmungen/volksabstimmung-19921206.html> (Zugriff: 29.4.2022).
- Schweizerischer Bundesrat. 2000. *Erläuterungen des Bundesrates zu den Volksabstimmungen vom 21. Mai 2000*. <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/europapolitik/abstimmungen/bilaterale-1.html> (Zugriff: 29.4.2022).
- Schweizerischer Bundesrat. 2009. *Medienmitteilung: Freizügigkeitsabkommen: Bundesrat verzichtet auf Anrufung der Schutzklausel*. 20.5.2009. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-27018.html> (Zugriff: 29.4.2022).
- Schweizerischer Bundesrat. 2012. *Medienmitteilung: Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU: Anrufung der Ventilklausel gegenüber den Staaten der EU-8*. 18.4.2012. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-44175.html> (Zugriff: 29.4.2022).
- Schweizerischer Bundesrat. 2013. *Medienmitteilung: Bundesrat ruft Ventilklausel für EU-17 und EU-8-Staaten an*. 24.4.2013. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-48623.html> (Zugriff: 29.4.2022).
- Sciarini, Pascal, Alessandro Nai und Anke Tresch. 2015. *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 9. Februar 2014*. gfs.bern und Institut für Politik-

86 | Angst vor der Guillotine

- wissenschaft der Universität Genf. <https://swissvotes.ch/attachments/642248781a516abc8c383d83f1b0ed2b89bfabca0611e7354cea832e9855eb8b> (Zugriff: 29.4.2022).
- SRF. 2016. *Masseneinwanderungsinitiative – SVP verzichtet auf ein MEI-Referendum*. Schweizer Radio und Fernsehen (SRF). 7.12.2016. <https://www.srf.ch/news/schweiz/session/svp-verzichtet-auf-ein-mei-referendum> (Zugriff: 29.4.2022).
- Strasser, Matthias. 2019. *Knappe Mehrheit nimmt Gefährdung der Bilateralen für Einwanderungsbremse in Kauf*. Swissvotes. Online unter www.swissvotes.ch (Zugriff: 29.4.2022).
- SVP. 2004. *Vernehmlassungsantwort zur Ausdehnung des Abkommens über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 auf die neuen EU-Mitgliedstaaten*. <https://www.svp.ch/partei/positionen/vernehmlassungen/ausdehnung-des-abkommens-ueber-die-freizuegigkeit-vom-21-juni-1999-auf-die-neuen-eu-mitgliedstaaten/> (Zugriff: 29.4.2022).
- Swissvotes. 2022. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern. Online: www.swissvotes.ch (Zugriff: 29.4.2022).
- Tobler, Christa, und Jacques Beglinger. 2021. *Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz-EU, Fragen und Antworten*. <http://www.eur-charts.eu/books/institutional-negotiations-ch-eu/> (Zugriff: 29.4.2022).
- Überparteiliches Komitee gegen Masseneinwanderung. 2013. *Argumentarium Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung»*. https://www.parlament.ch/centers/documents/de/argumentarien-pro-d_e234253f-a5e4-4083-a744-8c26a4117959.pdf (Zugriff: 29.4.2022).
- Unia. 2021. *Schluss jetzt mit der Arbeitgeberpropaganda – die FlaM schützen alle Arbeitnehmenden, auch die aus der EU!* Medienmitteilung vom 12.2.2021. Online unter: <https://www.unia.ch/de/medien/medienmitteilungen/mitteilung/a/17599> (Zugriff: 29.4.2022).

Die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU: Fakten und Narrative

Zumofen Guillaume

1 Einleitung

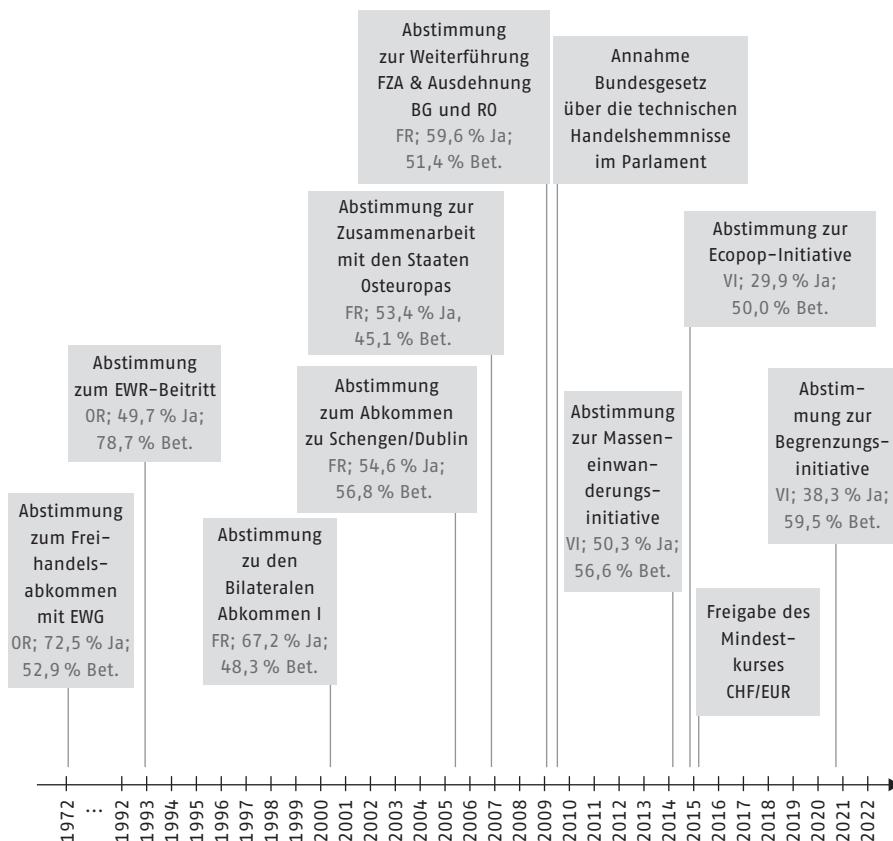
Weil die wirtschaftliche Binnennachfrage in der Schweiz relativ schwach ist, der Exportsektor hingegen relativ stark, verdient die Schweiz zwei von fünf Franken mit dem Aussenhandel (EconomieSuisse, 2018). Der wirtschaftliche Wohlstand der Schweiz hängt also stark von ihrer Export- und Importleistung ab. Abbildung 4.2 zeigt auf, dass die europäischen Nachbarn die wichtigsten Handelspartner der Schweiz sind. Dies dürfte nicht nur mit der geografischen Nähe erklärbar sein. Benachbarte Märkte wie diejenigen Deutschlands, Frankreichs, Italiens oder Österreichs dürften vielmehr auch von einer kulturellen und sprachlichen Nähe profitieren, die wiederum zum Wunsch geführt haben dürfte, Handelsbarrieren möglichst abzubauen.

Diese privilegierte Handelsbeziehung ist das Ergebnis eines langen politischen Wegs, der den Willen der Schweiz widerspiegelt, sich ihren europäischen Nachbarn handelstechnisch anzunähern. Das Freihandelsabkommen von 1972, das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA; im Rahmen der Bilateralen I) von 2000 und die Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) von 2009 mit der einseitigen Anwendung des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips kennzeichnen diesen politischen Willen. Im Gegensatz dazu verkörpern die Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) von 1992 oder die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative durch die Stimmbevölkerung im Jahr 2014 politische Bremsen in dieser Handelsbeziehung.

88 | Die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU

Mit der Ablehnung der Masseneinwanderungsinitiative, aber auch mit ihrer Zustimmung zu zahlreichen anderen Vorlagen mit EU-Bezug beeinflussen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Beziehungen zur EU. Laut Swissvotes (2022) kam es von 1992 bis 2022 zu vierzehn eidgenössischen Abstimmungen mit europapolitischer Relevanz. Die direkte Demokratie bestimmt die Aussenpolitik also in grossem Mass mit. Für den Ausgang europapolitischer Abstimmungen ist es von grosser Bedeutung, wie die Stimmbevölkerung im Vorfeld eines Urnengangs informiert, mobilisiert und allenfalls gar überzeugt wird.

Abbildung 4.1: Die wichtigsten Ereignisse zu den Wirtschaftsbeziehungen im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung; OR: obligatorisches Referendum; FR: fakultatives Referendum; VI: Volksinitiative; Bet: Stimmabstimmung.

Während der Kampagnen im Vorfeld dieser Volksabstimmungen geht es den Befürwortenden und der Gegnerschaft darum, mit ihren Argumenten eine Deutungshoheit zu erringen – in der Politikwissenschaft spricht man von «framing» (Slothuus 2008). Das Kommunikationsziel besteht bei europapolitischen Vorlagen darin, spezifische eigene Argumente oder Dimensionen der Europapolitik in den Vordergrund der Kampagne zu stellen, um gegnerische Argumente möglichst im Hintergrund zu halten. Mit solchen Narrativen soll erreicht werden, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger diese Argumente wahrnehmen und ihren Stimmentscheid darauf abstützen (Hänggeli 2020). In Anbetracht der Bedeutung der Wirtschaft für die Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa ist zu erwarten, dass proeuropäische Akteure bei europapolitischen Abstimmungen die wirtschaftlichen Vorteile der Beziehungen als zentrales Argument ins Feld führen. In der Tat findet sich dieses Argument als bedeutsame Entscheidungsgrundlage in acht der vierzehn Kampagnen im Vorfeld eidgenössischer Abstimmungen über die Europapolitik. Hat das Narrativ der wirtschaftlichen Vorteile der schweizerisch-europäischen Handelsbeziehungen aber letztlich auch den Ausschlag für die Zustimmung zu den entsprechenden Vorlagen gegeben?

Diese Frage steht im Zentrum des zweiten Teils dieser Arbeit. Zuerst wird im ersten Teil die überragende Bedeutung der Wirtschaft für die Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa verdeutlicht und quantifiziert. In einer chronologischen Beschreibung werden jene politischen Prozesse zusammengefasst, die die Handelsbeziehungen besonders geprägt haben. Mit diesen Zahlen und Ereignissen im Hinterkopf untersucht dann der zweite Teil die Instrumentalisierung des Arguments der wirtschaftlichen Vorteile der schweizerisch-europäischen Handelsbeziehungen in den eidgenössischen Abstimmungen zur Europapolitik.

2 Die Wirtschaft als zentrales Element der Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa

2.1 Die schweizerisch-europäischen Handelsbeziehungen in Zahlen

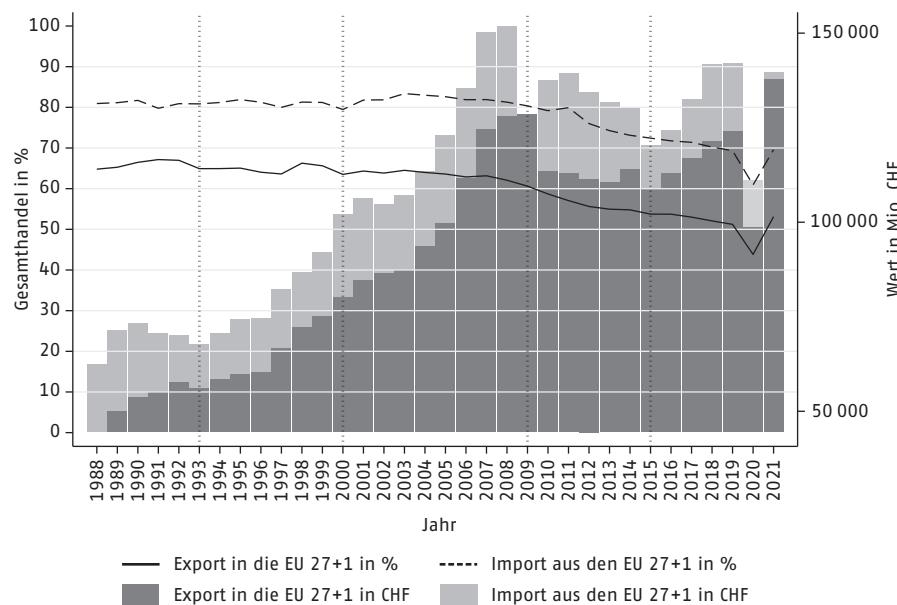
Seit der Ausweitung des internationalen Handels am Ende des Zweiten Weltkriegs hat sich (West-)Europa als wichtigster Wirtschaftspartner der Schweiz herauskristallisiert. Wie in Abbildung 4.2 dargestellt gingen

1993 rund 65 Prozent der Schweizer Exporte in die 27+1¹ **Länder der Europäischen Union (EU)**; Eidgenössische Zollverwaltung, 2022). Und auch 2021 finden noch immer 53 Prozent der Schweizer Ausfuhren ihr Ziel in der EU. Eindrücklich sind auch die Zahlen zu den Importen: 1993 stammten 81 Prozent der Schweizer Importe aus den 27+1 EU-Ländern. Dieser Anteil lag auch 2021 noch immer bei 70 Prozent aller Schweizer Einfuhren (Eidgenössische Zollverwaltung, 2022). Trotz des allmählichen Rückgangs des Anteils der EU-27+1 am Schweizer Aussenhandel – insbesondere seit den Jahren 2004/2005 –, der auch auf die Erschliessung neuer Märkte, die Senkung der internationalen Transportkosten, die kulturelle Globalisierung und die Digitalisierung zurückzuführen ist, bleiben die EU-27+1 auch 2021 der wichtigste Handelspartner der Schweiz. Umgekehrt ist die Schweiz 2021 aus Sicht der EU-27+1 nach China und den USA der drittgrösste Handelspartner.

Gemessen am Wert in Schweizer Franken (CHF) wuchs der Handel mit den EU 27+1 stetig an und erreichte 2008 einen Höchststand. In den Jahren 2009, 2015 und 2020 sind allerdings drei Baissen im Gesamtwert des Handels zu beobachten. Wie gleich gezeigt wird, sind die Rückgänge des Gesamthandelswerts in den Jahren 2009 und 2020 durch Konjunkturrückgänge in der EU zu erklären, die durch die Staatsschulden- und Währungskrise des Euroraums im Zuge der globalen Finanzkrise 2007–2010 bzw. durch die globale Covid-19-Pandemie ausgelöste wurden. Was den Rückgang im Jahr 2015 betrifft, so kristallisiert sich die Aufwertung des Schweizer Frankens nach der Aufhebung des Mindestkurses von 1.20 CHF gegenüber dem Euro als wahrscheinlichste Schuldige heraus. Diese Rückgänge bremsten zwar den seit 1993 stetig steigenden Gesamtwert des Handels zwischen der Schweiz und der EU-27+1 in CHF, allerdings scheinen die Rückgänge nur temporär gewesen zu sein. Tatsächlich hat sich der Handel zwischen der Schweiz und den EU-27+1 nach diesen Reduktionen entweder stabilisiert oder ist wieder angestiegen. Jedoch wurde der Gesamtrekordwert des Handelsaustauschs von 2008 nie mehr erreicht – auch wenn er in den Jahren 2018 und 2019 nur knapp ver-

1 Um die Entwicklung des Aussenhandels der Schweiz mit ihren europäischen Nachbarn über den Zeitraum 1988 bis 2021 zu beobachten, wurde beschlossen, den Handel mit den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Jahr 2021 inklusive des Vereinigten Königreichs zu beobachten. Der Brexit trat erst am 31. Januar 2020 in Kraft.

Abbildung 4.2: Schweizer Aussenhandel mit der EU 27+1



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung (2022).

passt wurde. Trotz des allmählichen Rückgangs des Anteils der EU-27+1 am Schweizer Aussenhandel, der durch den Konjunkturabschwung in Europa und das Entstehen neuer Märkte bedingt ist, bleiben unsere Nachbarinnen und Nachbarn also weiterhin unsere wichtigsten Handelspartner, insbesondere bei den Importen.

2.2 Von der Nähe zur Gleichwertigkeit: kommerzielle Herausforderungen als Treiberinnen der Aussenpolitik

2.2.1 Das Freihandelsabkommen Schweiz–EWG von 1972: Zolläquivalenz

Die Liberalisierung des Handels innerhalb eines regionalen oder multilateralen Wirtschaftsblocks erfolgt in erster Linie durch den Abbau von Zollschränken. Eine Freihandelszone beseitigt Zölle innerhalb eines definierten Gebiets, behält aber spezifische Handelsregelungen der Vertrags-

92 | Die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU

staaten mit Drittländern bei. Eine solche Freihandelszone für den Handel mit Industrieprodukten gründete die Schweiz am 22. Juli 1972 auf der Basis eines Freihandelsabkommens (FHA) mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG; BBl, 1972, II, S. 653 ff.). Das FHA sah die Abschaffung aller Importzölle auf Industrieprodukte vor. Obwohl das Abkommen die schweizerische Verfassung nicht tangierte und eine Kündigungsklausel enthält, beschlossen Bundesrat und Parlament, es im Dezember 1972 dem Volk in Form eines obligatorischen Referendums zur Abstimmung vorzulegen (BBl, 1972, II, S. 734). Die Stimmbevölkerung hiess das Abkommen mit 72,5 Prozent Ja-Stimmenanteil gut. Das FHA kann als erste Weichenstellung für eine Integration des Schweizer Aussenhandels in sein europäisches Umfeld betrachtet werden (Boliger 2010).

Auslöser für das FHA als Grundlage der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Europa war der Wunsch von vier Mitgliedsländern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) – dem Vereinigten Königreich, Irland, Dänemark und Norwegen –, der Europäischen Gemeinschaft (EG) beizutreten (BBl, 1972, II, S. 659). Diese Beitritte sollten die europäischen Bestrebungen für wirtschaftliche Integration, Liberalisierung und Multilateralismus in der gesamteuropäischen Wirtschaft der Nachkriegszeit beflügeln. Die Aufnahme von Verhandlungen der EG mit den vier beitrittswilligen EFTA-Staaten im Jahr 1969 zeigte nämlich rasch, dass es besondere Abmachungen zwischen der wachsenden EWG und den restlichen, nicht beitrittswilligen EFTA-Staaten brauchen würde (BBl, 1972, S. 653).

Die Schweiz wollte an der Bildung dieses sich abzeichnenden neuen westeuropäischen Markts teilnehmen, um eine wirtschaftliche Isolation zu verhindern. Gleichzeitig wollte sie aber auch ihre politische Unabhängigkeit bewahren. Die anstehenden Verhandlungen können somit als Balanceakt zwischen Beitritt und Isolation betrachtet werden. Mit anderen Worten: Das Ziel für die Schweiz war nicht bloss, eine engere Zusammenarbeit im Wirtschaftsbereich zu erreichen, sondern gleichzeitig auch die direkte Demokratie, die Rolle des Parlaments und die von der schweizerischen Neutralität geleitete Aussenpolitik zu sichern. Die (Un-)Vereinbarkeit dieser beiden Dimensionen – wirtschaftliche Integration und politisch-institutionelle Souveränität – sollte in der Folge stets Zankapfel in den Verhandlungen mit der EU, aber auch in den eidgenössischen Europaabstimmungen sein (vgl. Abschnitt 3).

Bei ersten Sondierungsgesprächen zwischen der Schweiz und der EWG wurden entsprechend zwei Stolpersteine deutlich:

Erstens wollte die Europäische Kommission auf der einen Seite eine Entkoppelung von Freihandel und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik verhindern. Staaten, die der EWG nicht beitreten wollten, sollten nicht vom liberalisierten Markt profitieren können, ohne die sich verändernden wirtschaftspolitischen Regeln zu übernehmen (BBl, 1972, S. 649 ff.). Die Schweiz war zwar bereit, Handelsschranken zu beseitigen, wollte aber – um ihre Neutralität bewahren zu können – ihre Autonomie in der Handelspolitik mit Drittländern nicht aufgeben. Beide Verhandlungsparteien lehnten schliesslich eine Zollunion, die eine gemeinsame Zoll- und Handelspolitik vorschreiben und die Handelsregelungen mit Drittländern harmonisieren wollte, zugunsten einer Freihandelszone ab.

Zweitens stellte sich die Agrarpolitik als eigentlicher Zankapfel heraus: Während sich die Mehrheit der EWG-Mitglieder einen Einbezug der Landwirtschaft in das Freihandelsabkommen wünschte, wiesen die Schweizer Verhandlungsführenden auf die Bedeutung der Selbstversorgung und den geringen Verhandlungsspielraum bei diesem Thema hin. Die Diskussionen verzögerten die gesamten Verhandlungen, bis beide Parteien schliesslich endgültig darauf verzichteten, die Landwirtschaft in das Freihandelsregime einzubeziehen, weil sie einsahen, dass sie sich nicht würden einigen können (BBl, 1972, S. 656; siehe Beitrag von *Karel Ziehli* zur Landwirtschaftspolitik).

Im Parlament sprachen sich beide Kammern für das FHA aus und beschlossen überdies, die Entscheidung über das Abkommen den Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern vorzulegen. Die Kampagne im Vorfeld der Abstimmung war von einem starken Engagement der Regierung und der Bundesverwaltung geprägt (Georges 1972). So wurde etwa allen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine Zusammenfassung der Botschaft des Bundesrats zugesandt – das sogenannte Abstimmungsbüchlein gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht. Darin wurde das FHA als Kompromisslösung zwischen Beitritt zur EWG und Isolation dargestellt. Die Gegnerschaft des Abkommens bestand hauptsächlich aus der extremen Rechten (AN, MNA, Vigilance), der extremen Linken (PdT, POCH), kantonalen Akteuren (SVP Waadt, Mouvement social indépendant du Valais, Neue Demokratische Bewegung Zürich) und aus einigen Verbänden, wie etwa dem Verband der Schweizer Produzenten (Georges 1972). Im Lager der Befürworterinnen und Befürworter befanden sich

alle grossen Parteien sowie die grossen Wirtschaftsorganisationen und Gewerkschaften. Die Stimmbevölkerung hiess das Freihandelsabkommen am 3. Dezember 1972 mit einem Ja-Stimmenanteil von 72 Prozent gut.

2.2.2 Die Beseitigung technischer Handelshemmnisse: die nichttarifäre Äquivalenz

1992 hatte der Bundesrat bereits in der Präambel seiner Botschaft zur Genehmigung des EWR-Abkommens erklärt, dass ein Beitritt der Schweizer Wirtschaft günstige Rahmenbedingungen – fast wie für einen EG-Mitgliedstaat – bieten und damit die Wettbewerbsposition der Schweiz im internationalen Handel und insbesondere in ihrem europäischen Umfeld erhalten würde (BBl, 1992, I, S. 1). So hätte ein EWR-Beitritt die Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt der EU erlaubt, wovon sich der Bundesrat ein zusätzliches Wachstum von 4 bis 6 Prozentpunkten des BIP in den nächsten zehn Jahren erhoffte (BBl, 1992, I, S. 2). Dennoch lehnten am 6. Dezember 1992 50,3 Prozent der Schweizer Bürgerinnen und Bürger den Beitritt zum EWR ab.

Die Teilnahme am Binnenmarkt blieb jedoch ein zentrales Anliegen des Bundesrats. So legte das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) bereits am 24. Februar 1993 eine zwar nicht gerade alarmierende, aber zumindest Besorgnis ausdrückende Botschaft vor, in der mehrere Massnahmen empfohlen wurden, um wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen für die Schweizer Wirtschaft zu gewährleisten.

Zwar waren die Zollschränken bereits mit dem Freihandelsabkommen von 1972 reduziert worden, jedoch sahen sich die Schweizer Unternehmen auf dem internationalen Markt auch mit technischen (also nichttarifären) Handelshemmnissen konfrontiert. Diese stammten daher, dass Unternehmen Konformitätsprüfungen für ihre Produkte durchlaufen mussten, die sicherstellen sollten, dass die Produkte den gesetzlich festgelegten Standards genügen. Grundsätzlich mussten Unternehmen diese Konformitätsprüfungen sowohl für den inländischen wie auch für den internationalen Markt einzeln vornehmen lassen. Diese Redundanz stellte ein (nichttarifäres) Handelshemmnis dar, da es den Unternehmen Kosten verursachte. Bilaterale oder multilaterale Abkommen können jedoch eine gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen vorsehen, damit eine nichttarifäre Äquivalenz erreicht wird. Durch die gegenseitige Anerkennung von Konformitätstests und -bescheinigungen werden Mehraufwand und zusätzliche Kosten vermieden – was folglich nach

dem EWR-Nein aus wirtschaftlicher Perspektive das vorrangige Ziel der Schweiz darstellte.

Ab 1993 nahm die Schweiz entsprechend bilaterale sektorale Verhandlungen mit der EG auf. Die Weiterentwicklung des FHA von 1972, aber auch die Anerkennung von Konformitätsbewertungen zum Abbau nicht-tarifärer Handelshemmisse standen dabei auf der schweizerisch-europäischen politischen Agenda. Im Rahmen der Bilateralen I machten die entsprechenden Bemühungen rasche Fortschritte. Bereits 1996 war nur noch die Frage der Form – bilaterales Abkommen oder Aufnahme in das FHA – offen (BBl, 1997, S. 668), wobei man sich für eine Aufnahme in die Bilateralen I entschied.

Die Verhandlungen in den anderen Dossiers erwiesen sich als wesentlich zäher (siehe Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht der Beziehungen). Nachdem sämtliche Verhandlungen nach mehreren Jahren hatten abgeschlossen werden können, schlug der Bundesrat dem Parlament vor, die bilateralen Abkommen in Form eines einzigen Bundesbeschlusses zu verabschieden und diesen dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Ein solches wurde von der Lega dei Ticinesi und den Schweizer Demokraten ergriffen (Barra 2000). Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) wurde im Rahmen der Abstimmung über die Bilateralen Abkommen I am 21. Mai 2000 mit 67,2 Prozent Ja-Stimmen-Anteil von der Schweizer Stimmbürgerschaft angenommen. Es umfasste 20 Kapitel, in denen die Vertragsparteien gegenseitig ihre Konformitätsbewertungen für zahlreiche Produkte von Aufzügen bis Kraftfahrzeugen anerkannten. Das MRA trat am 1. Juni 2002 in Kraft.

2008 legte der Bundesrat eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmisse (THG) vor (BBl, 2008, S. 7275 ff.). Darin schlug die Regierung die einseitige Anwendung des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips² auf Importe aus der EG oder dem EWR vor. Damit sollte der Zugang zum Schweizer Markt für EU-Produkte mittels eines weiteren Abbaus von Handelshemmissen erleichtert werden. Dies galt jedoch nicht beim Verkauf von Produkten aus der Schweiz in der EG, was im Schweizer Parlament auf Widerstand stiess. Der Bundesrat argumentierte

2 Gemäss «Cassis-de-Dijon»-Prinzip können Produkte, die den technischen Vorschriften in einem EU-Land entsprechen, grundsätzlich auch in allen anderen EU-Staaten in Verkehr gesetzt werden.

zwar, dass der Wettbewerb auf dem Schweizer Markt durch die Anwendung des «Cassis de Dijon»-Prinzips dem politischen Willen entspreche, die Hochpreisinsel Schweiz zu bekämpfen (BBl, 2008, S. 7295). Dieses Argument überzeugte jedoch nur einen Teil des Parlaments und die Teilrevision des THG wurde in der Folge zu einem fruchtbaren Boden für überraschende politische Allianzen und innerparteiliche Dissonanzen. Zwar begrüssten alle Fraktionen des Parlaments das Ziel des Bundesrats, Handelshemmisse und hohe Preise in der Schweiz zu bekämpfen. Die fehlende Gegenseitigkeit der EU, das Risiko von Qualitätseinbussen für die Schweizer Verbraucherinnen und Verbraucher und die Diskriminierung einheimischer Produzierender, insbesondere der Bauern und Bäuerinnen, sorgten aber insbesondere in den Fraktionen der Grünen und der SVP für Zähnekirschen (AB SR, 2009, S. 66 ff.; AB NR, 2009, S. 698 ff.; siehe Beitrag von *Karel Ziehli* zur Landwirtschaftspolitik). Diese beiden Fraktionen unterlagen im Parlament jedoch einer Mehrheit, die die Revision befürwortete. Das Argument der fehlenden Gegenseitigkeit, das hauptsächlich von der SVP hochgehalten wurde, wurde angesichts des Gewichts der EU an den Schweizer Importen im Vergleich zum Gewicht der Schweiz an den europäischen Importen mehrheitlich als zu wenig schwerwiegend beurteilt. Zudem schwächte die Einführung zahlreicher Ausnahmen das Argument der Qualitätseinbussen für die Verbraucherinnen und Verbraucher ab. Darüber hinaus verabschiedete das Parlament zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine Regelung, die es auch inländischen Herstellerinnen und Herstellern erlaubt, in der Schweiz Produkte zu vermarkten, die nur die Vorschriften eines EG- oder EWR-Mitgliedstaats erfüllen. In den Schlussabstimmungen passierte das Gesetz die Volkskammer mit 101 zu 82 Stimmen bei 10 Enthaltungen und die Kantonskammer mit 40 zu 2 Stimmen. Die Gegenstimmen stammten vor allem von der SVP, den Grünen, aber auch von vereinzelten Mitgliedern aus verschiedenen anderen politischen Parteien.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die breite politische Allianz im Parlament, die sich beim FHA noch deutlich gezeigt hatte, bei der Teilrevision des THG auseinanderbrach. Stattdessen kam es – insbesondere auch aufgrund der ungelösten Fragen in der Agrarpolitik – zu einem ideologisch eher ungewöhnlichen Block aus SVP und Grünen, abweichenden Stimmen innerhalb der meisten Fraktionen sowie zu einem recht ausgeprägten Antagonismus zwischen National- und Ständerat.

2.2.3 Die Aufwertung des Schweizer Franken: eine Beinahe-Äquivalenz CHF-EUR wider Willen

2009 entfielen noch immer 61 Prozent der Schweizer Exporte und 80 Prozent der Importe auf die EU-27+1. Die 19 Länder der Euro-Währungsunion machten dabei 51 Prozent der schweizerischen Exporte und 73 Prozent der Importe aus (Eidgenössische Zollverwaltung, 2022). Diese Dominanz der EU-27+1 im schweizerischen Aussenhandel vermag den Einfluss der Konjunkturentwicklung in der EU auf die Aussenwirtschaftsbeziehungen der Schweiz zu erklären. Der durch die Staatsschuldenkrise ausgelöste Konjunktureinbruch liess die Schweizer Exportunternehmen entsprechend zittern. Wie in Abbildung 4.2 dargestellt, blieb das Handelsvolumen nach einem anfänglichen Rückgang des Gesamtwerts der Importe und Exporte in CHF von und in die EU von 2009 bis 2015 zwar stabil. Der 1997 begonnene stetige Anstieg des Gesamtwerts des Aussenhandels in CHF wurde jedoch durch die wirtschaftliche Verlangsamung in den 27+1 EU-Ländern gestoppt. Diese Verlangsamung verstärkte überdies den Rückgang des prozentualen Anteils der EU-27+1 am Schweizer Aussenhandel. Jedoch löste die Konjunkturabschwächung in Europa diesen anteilmässigen Rückgang nicht aus, sondern bestätigte ihn nur (Eidgenössische Zollverwaltung, 2022). Vielmehr verringerte sich der Anteil des Handels mit den EU-27+1 vor allem durch die Erschliessung neuer Märkte ab 2004.

Da sich die Staatsschuldenkrise zu einer veritablen Währungskrise in der Eurozone entwickelte, kam auch der Schweizer Franken (CHF) unter Druck. Eine Aufwertung des CHF gegenüber dem Euro verschlechterte die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure, die mit lokalen Unternehmen konkurrierten.³ Angesichts dieser neuen Währungssitu-

³ Einerseits profitiert ein Schweizer Unternehmen von einem günstigen Exportverhältnis, wenn es Güter in der Schweiz zu einem niedrigeren Preis für die gleiche Menge produziert wie seine ausländischen Konkurrentinnen und Konkurrenten. Andererseits profitiert ein Schweizer Unternehmen oder eine Konsumentin/ein Konsument von einer günstigen Importquote, wenn im Ausland produzierte Güter zu einem niedrigeren Preis als gleichwertige, in der Schweiz produzierte Güter gekauft werden. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit reagiert also sensibel auf die Entwicklung des Wechselkurses zwischen der Schweizer Währung und der Währung auf dem ausländischen Markt. Eine Aufwertung des Schweizer Frankens (CHF) gegenüber der euro-

98 | Die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU

Abbildung 4.3: Wechselkurs CHF–EUR von 1999 bis 2021



Quelle: Schweizerische Nationalbank (2022).

ation hielt die Schweizerische Nationalbank (SNB) von 2011 bis 2015 einen Mindestkurs von 1.20 CHF gegenüber dem Euro aufrecht, um eine noch grössere Aufwertung zu verhindern, die die Schweizer Exportwirtschaft mutmasslich in Schwierigkeiten gebracht hätte (Canetg 2011). Im Januar 2015 gab die SNB den Mindestkurs jedoch auf. Der Wechselkurs zwischen CHF und Euro fiel in der Folge in Richtung Parität (siehe Abbildung 4.3) und die Schweizer Exporte in die EU-27+1 und insbesondere in die Länder der Währungsunion gingen zurück. Dieser Währungsschock wurde von den Exportunternehmen als Verrat empfunden und führte zu einer Flut von Reaktionen aus Wirtschaft und Politik (Dürrenmatt 2015).

Letztlich blieb dieser Rückgang des Aussenhandels aber ein kurzfristiger Vorgang. Das Handelsvolumen stabilisierte sich und stieg bereits 2016 wieder an. Von 2017 bis 2019 hellte die Erholung der europäischen Konjunktur auch den Horizont des Schweizer Aussenhandels auf, und der Gesamtwert des Handels zwischen der Schweiz und den EU-27+1 in CHF näherte sich den Rekordjahren 2007 und 2008 an. Dieser konjunktu-

päischen Einheitswährung (EUR) verschlechtert beispielsweise die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure.

reelle und handelspolitische Aufschwung wurde jedoch 2020 durch die von Covid-19 verursachte Weltwirtschaftskrise unterbrochen, was den Schweizer Aussenhandel erneut bremste.

3 Wirtschaftsbeziehungen als Frame und Narrativ in europapolitischen Abstimmungen?

Wie oben ausgeführt hat sich die Schweizer Politik seit 1972 bemüht, wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen herzustellen, die den Handel mit den EU-27+1 erleichtern. Mit dem Freihandelsabkommen von 1972 wurden Zollschränken abgebaut, mit den Bilateralen I die Wirtschaftsbeziehungen vertieft und technische, nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut. Letztere wurden mit der Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) im Jahr 2009 einseitig gar noch stärker reduziert. Die Relevanz der EU-27+1 für die Schweizer Wirtschaft verdeutlichen etwa die Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungskrise in den EU 27+1 sowie des Währungsschocks.

Diese Ereignisse belegen nicht nur die Bedeutung der schweizerisch-europäischen Handelsbeziehungen für die Schweizer Wirtschaft, sondern unterstreichen auch den Willen der Regierung, diese Handelsbeziehungen möglichst zu fördern. Aber haben die Handelsbeziehungen nur für die Behörden einen solch hohen Stellenwert oder überzeugt das Argument der wirtschaftlichen Vorteile der schweizerisch-europäischen Handelsbeziehungen auch eine Mehrheit der Stimmberechtigten bei europapolitischen Abstimmungen? Ist es gar ein entscheidendes Argument, wenn ein Bürger oder eine Bürgerin seinen oder ihren Stimmzettel in die Urne legt? Diesen Fragen geht der nachfolgende zweite Teil dieses Beitrags nach.

3.1 Europapolitische Abstimmungsentscheidungen – eine Typologie

Die politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG/EU waren zwischen 1992 und 2022 14 Mal Gegenstand direktdemokratischer Entscheidungsfindung.⁴ Bei diesen Urnengängen lässt sich – so die

⁴ Es handelt sich um die Abstimmungen über den Beitritt zum EWR (1992), die Volksinitiative «EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» (1997), die Bilateralen Abkommen I (2000), die Volksinitiative «Ja zu Europa» (2001), die Schen-

grundlegende Annahme in diesem Beitrag – die Entscheidung der Stimm-bürgerinnen und -bürger im Wesentlichen in zwei Dimensionen verorten: einer kulturellen und einer wirtschaftlichen Dimension, die sich im oben bereits erwähnten Dilemma zwischen wirtschaftlicher Integration und politisch-institutioneller Souveränität spiegeln. Die Dominanz dieser beiden Achsen bei Abstimmungen über europapolitische Themen wurde erstmals in der Kampagne über den Beitritt zum EWR deutlich (Kriesi et al. 1993). Die damalige Kampagne war in verschiedener Hinsicht einzigartig: ausserordentlich emotional, mit einem bis dato nie gesehenen intensiven Engagement des Bundesrats in einer breiten Kampagne, mit der über die europäische Integration informiert werden sollte und die mit einem Kredit von CHF 5,9 Millionen finanziert wurde (Mach 1992).

Diese beiden Dimensionen prägten in den nächsten drei Jahrzehnten die Abstimmungen über die Beziehungen mit der EU (Milic et al. 2020) und wurden sowohl von den Befürwortenden engerer schweizerisch-europäischer politischer Beziehungen als auch von den Gegnerinnen und Gegnern einer solchen politischen Annäherung bemüht (Tabelle 4.1). Die beiden Dimensionen lassen sich folgendermassen beschreiben:

Kulturelle Dimension: Das proeuropäische Lager warnt vor politischer Isolation der Schweiz, wirbt für eine Öffnung nach aussen und eine verstärkte Einbindung in Europa. Im Gegensatz dazu warnen die Gegnerinnen und Gegner einer engeren Beziehung zwischen der Schweiz und Europa vor einem Verlust an Souveränität, einer Beeinträchtigung der direkten Demokratie sowie dem Ende der Neutralität, wobei sie auf schweizerische Traditionen und Gründungsmythen verweisen.

gen/Dublin-Abkommen in Verbindung mit den Bilateralen Abkommen II (2005), die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten (2005), das Ostzusammenarbeitsgesetz (2006), die Weiterführung der Personenfreizügigkeit Schweiz–EU und die Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien (2009), die Einführung des biometrischen Passes (2009), die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» (2014), die Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – Ja zur nachhaltigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» (2014), die Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie (2019), die Begrenzungsinitiative (2020) und den Beitrag an die Europäische Grenz- und Küstenwache Frontex (2022).

Wirtschaftliche Dimension: Die Befürworterinnen und Befürworter enger schweizerisch-europäischer Beziehungen heben die wirtschaftlichen Vorteile eines Zugangs zum grossen europäischen Markt hervor, preisen die Absatzmöglichkeiten für die Exportindustrie sowie niedrigere Preise von europäischen Importen für die Verbraucherinnen und Verbraucher in der Schweiz und betonen die Bedeutung qualifizierter Arbeitskräfte für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz. Im Gegensatz dazu warnt das EU-skeptische Lager vor Gefahren für den Schweizer Arbeitsmarkt, insbesondere durch den Lohndruck durch ausländische Arbeitskräfte und durch höhere Arbeitslosigkeit, die ihrer Meinung nach vor allem durch die Personenfreizügigkeit bzw. die dadurch verursachte Zuwanderung europäischer Arbeitnehmender verursacht werden.

Kopp und Milic (2005) postulieren in einer ähnlichen Logik, dass sich bei Abstimmungen über die Europapolitik vier Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern herauskristallisieren: die Befürwortenden eines EU-Beitritts (Gruppe 1), die Gegnerinnen und Gegner jeglicher Öffnung der Schweiz nach aussen (Gruppe 2), die Befürwortenden des bilateralen Wegs (Gruppe 3) sowie eine Querschnittsgruppe, die ihre Abstimmungsentscheidung situativ aufgrund von wirtschaftlichen Faktoren begründet (Gruppe 4). Diese vier Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern überlagern das Analyseraster der kulturellen und wirtschaftlichen Achsen (Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1 : Wirtschaftliche und kulturelle Dimension in der Europapolitik

Dimension	Kulturelle Dimension	Wirtschaftliche Dimension	
Beziehungen als Bedrohung	Bedroht die Souveränität, die direkte Demokratie, die Neutralität und Schweizer Traditionen	Bedroht den Arbeitsmarkt (Löhne werden reduziert, Arbeitslosigkeit steigt)	<i>Gruppe 2: Gegen jegliche Öffnung der Schweiz</i>
Beziehungen als Chance	Öffnung gegen aussen; Vermeidung selbst-verschuldeter Isolation	Zugang zum EU-Markt (Zunahme von Exporten, Preisreduktionen für Konsumentinnen und Konsumenten); Fachkräftezuwachs	<i>Gruppe 3: Für bilaterale Beziehungen</i>
			<i>Gruppe 4: Abstimmungsentscheid vor allem auf der Basis wirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Überlegungen</i>

Quelle: eigene Darstellung; grau unterlegt: die vier Gruppen gemäss Kopp und Milic (2005).

Die Befürwortenden eines EU-Beitritts und die Gegnerinnen und Gegner jeglicher Öffnung basieren ihre Einstellungen jeweils sowohl auf der kulturellen als auch auf der wirtschaftlichen Extremposition.

Der bilaterale Weg überzeugt hingegen die dritte Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern, weil er einen kulturellen und wirtschaftlichen Mittelweg darstellt. Aus Sicht der kulturellen Dimension hält der bilaterale Weg eine offene Beziehung nach aussen aufrecht, garantiert aber – weil er keinen Vollbeitritt vorsieht – mehrheitlich die Souveränität, die direkte Demokratie und die Neutralität. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Dimension garantiert der bilaterale Weg den Zugang zum europäischen Markt, insbesondere durch die Beseitigung von Handelshemmnissen für die Exportindustrie, und lässt gleichzeitig einen gewissen Schutz für den schweizerischen Arbeitsmarkt zu, beispielsweise durch die flankierenden Massnahmen.

Die vierte Gruppe schliesslich ist hauptsächlich durch wirtschaftliche Faktoren motiviert. Diese Gruppe wählt die Gefahren und Chancen für den Schweizer Arbeitsmarkt gegen die Vorteile ab, die der Zugang zum europäischen Markt für die Schweizer Exportindustrie und die Schweizer Verbraucherinnen und Verbraucher mit sich bringt. Anschliessend entscheidet sie in Abstimmungen jeweils basierend auf ihrer Einschätzung der Konjunkturlage und der wirtschaftlichen Vor- und Nachteile der Vorlage. Die kulturelle bzw. ideologische Dimension spielt in dieser Gruppe im Vergleich zur wirtschaftlichen Dimension hingegen eine eher untergeordnete Rolle.

Diese unterschiedlichen Gruppen lassen sich folglich mit unterschiedlichen Argumenten mobilisieren. Die Vierfeldertabelle mit der kulturellen und der wirtschaftlichen Dimension und der Beurteilung einer engen schweizerisch-europäischen Beziehung als Bedrohung bzw. als Chance (in Tabelle 4.1) macht vier Bündel an Argumenten sichtbar, die sich als Frame für die politische Kampagne anbieten und deren sich die Kampagnenlager mittels unterschiedlicher Narrative bedienen. Dieses strategische Framing der Kampagne verbindet sich dann mit individuellen Variablen wie etwa dem sozioökonomischen Status, der ideologischen Positionierung auf der Links-rechts-Achse oder dem Vertrauen in die Regierung zu einer Gemengelage, die sich in einer der kulturellen oder wirtschaftlichen Dimensionen in den Köpfen der Bürgerinnen und Bürger manifestiert, wenn diese eine Abstimmungsentscheidung fällen müssen (Milic et al. 2014: 225 ff.). Mit anderen Worten: Die Bürgerinnen und

Bürger setzen jedes dieser vier Argumente in die implizite Gleichung für ihren Abstimmungsentscheid ein und gewichten sie je nach Abstimmungsgegenstand, dem Framing der politischen Kampagne und ihren individuellen Einstellungen und sozioökonomischen Charakteristika. Diese Gleichung ermöglicht es den Stimmenden, einen informierten Entscheid zu treffen, der ihren persönlichen Interessen (Dahl 1989) oder auch den vermuteten Interessen der Schweiz als Ganzes am besten entspricht (Mansfield und Mutz 2009).

3.2 Die Wirtschaft als Schwerpunkt der Abstimmungskampagnen?

Um die Abkommen an der Abstimmungsurne zu verteidigen, stützte sich der Bundesrat in seiner in den Abstimmungserläuterungen dargelegten politischen Kampagnenkommunikation bei europapolitischen Abstimmungsvorlagen meist auf das Argument der wirtschaftlichen Vorteile der schweizerisch-europäischen Handelsbeziehungen. Mithilfe der Darstellung in Tabelle 4.1 lassen sich die Gründe dafür vermuten: Um eine Abstimmungsmehrheit für eine Vorlage zu gewinnen, mit der die Beziehungen zur EU begründet oder vertieft werden, oder aber um eine Mehrheit der Stimmbürgerschaft von der Ablehnung einer antieuropäischen Vorlage zu überzeugen, können höchstens die Gruppen 1, 3 und 4 mobilisiert werden – Gruppe 2 lehnt ja die europäische Zusammenarbeit strikt ab. Diese drei Gruppen sind allesamt für wirtschaftliche Argumente empfänglich, während die Gruppe 4 mit kulturellen Argumenten eher nicht erreicht wird. Lässt sich diese Einschätzung empirisch dingfest machen?

In acht europapolitischen Abstimmungskampagnen zur Europapolitik lässt sich beobachten, dass der Bundesrat auf das Argument der wirtschaftlichen Vorteile der schweizerisch-europäischen Handelsbeziehungen setzte.⁵ Bei der Abstimmung über den EWR-Beitritt im Jahr 1992

⁵ Diese Vorlagen sind: EWR-Beitritt (1992), Bilaterale Abkommen I (2000), Abkommen zu Schengen und Dublin (2005), Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit Osteuropa (2006), Weiterführung der Personenfreizügigkeit Schweiz–EU und Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien (2009), Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» (2014), Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – Ja zur nachhaltigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» (2014) und Begrenzungsinitiative (2020).

argumentierte die Regierung: «Die schweizerische Wirtschaft ist seit jeher stark auslandorientiert. Europa ist für sie überlebenswichtig. Denken wir nur daran, dass in die EWR-Länder zwei Drittel unserer Exporte gehen und aus ihnen 75 Prozent unserer Importe stammen. Der EWR bietet die Sicherheit, dass der Zugang unserer Wirtschaft zu den europäischen Märkten offen bleibt und die Wirtschaft sich weiterentwickeln kann» (Bundesrat 1992, 8). Im Jahr 2000 erinnerte der Bundesrat im Rahmen der Abstimmung über die Bilateralen I daran, dass «die Schweiz auf gute und enge Beziehungen zu ihren Nachbarn angewiesen ist», zumal «über 60 Prozent unserer Exporte [...] in die 15 EU-Länder gehen» (Bundesrat 2000, 3).

Auch in den Jahren 2005, 2006 und 2009 stellte der Bundesrat die EU als «wichtigste[n] Wirtschaftspartner der Schweiz» dar (Bundesrat 2005, 5). Zudem setzte er auch im Rahmen der Abstimmungen zur Masseneinwanderungsinitiative (2014), zur Ecopop-Initiative (2014) und zur «Begrenzungsinitiative» (2020) auf diese Argumentationslinie und stellte etwa bei der Masseneinwanderungsinitiative die Wichtigkeit der bilateralen Abkommen, die «den Schweizer Unternehmen den Zugang zu bestimmten Sektoren des EU-Markts» sichern, in den Mittelpunkt (Bundesrat 2014a, 30).

3.3 Motive des Stimmentscheids bei europapolitischen Abstimmungen – wie gut verfangen wirtschaftliche Argumente?

Um den Einfluss des Arguments wirtschaftlicher Vorteile der schweizerisch-europäischen Beziehungen auf den Stimmentscheid bei Abstimmungen über die Europapolitik zu identifizieren, nutzt dieser Beitrag zwei Fragen aus den VOX-Abstimmungsanalysen: die Zustimmung zu verschiedenen Argumenten der Kampagne und die spontan genannten Gründe für den individuellen Abstimmungsentscheid. Tabelle 4.2 zeigt den Prozentsatz der Befragten (Befürwortende und Gegnerschaft), die

Weniger zentral waren die wirtschaftlichen Argumente bei folgenden Vorlagen: EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk (1997), Initiative «Ja zu Europa» (2001), Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten (2005), Einführung des biometrischen Passes (2009), «Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie» (2019) und Beitrag an die Europäische Grenz- und Küstenwache Frontex (2022).

dem Argument der wirtschaftlichen Vorteile der entsprechenden Vorlage zu den schweizerisch-europäischen Beziehungen jeweils zustimmten, sowie den Prozentsatz der Befürwortenden, die wirtschaftliche Vorteile der Vorlage spontan als Grund für ihren Abstimmungentscheid nannten.

Bei den acht hier untersuchten Abstimmungen wurde die Abstimmungsempfehlung des Bundesrats sechsmal befolgt. Einzig bei der Abstimmung über den EWR-Beitritt (1992) und bei der Masseneinwanderungsinitiative (2014) wurde die aussenpolitische Strategie des Bundesrats an der Urne desavouiert – diese sollen in der Folge etwas genauer betrachtet werden. Beide Abstimmungen zeichneten sich durch äusserst knappe Siege der europaskeptischen Seite mit jeweils 50,3 Prozent Ja-Stimmen-Anteilen aus. Die entsprechenden VOX-Abstimmungsanalysen von 1992 und 2014 zeigen, dass die Abstimmungentscheidung in erster Linie durch die kulturelle Achse der Europapolitik motiviert war (Kriesi et al. 1993; Sciarini et al. 2014a). Beide Analysen beschreiben einen Gegensatz zwischen Verteidigung von Traditionen und Souveränität auf der einen und dem Wunsch nach einer Öffnung der Schweiz nach aussen auf der anderen Seite. Dies deutet darauf hin, dass es den Befürwortenden einer europäischen Integration nicht gelang, das wirtschaftliche Narrativ in den Mittelpunkt zu stellen.

Eine detaillierte Analyse der abgefragten Argumente lässt für beide Abstimmungen eine noch differenziertere Interpretation zu. 1992 korrelierten die Haltungen sowohl zum Argument «*Der EWR stellt einen unannehbaren Souveränitätsverlust dar*» als auch zum Argument «*Der Beitritt zum EWR ist von lebenswichtiger Bedeutung für die schweizerische Wirtschaft*» sehr stark mit einer Ablehnung respektive Zustimmung zum EWR-Beitritt (Kriesi et al. 1993: 49f.). Während beispielsweise 92 Prozent der Befürwortenden dem Argument der wirtschaftlichen Bedeutung der Vorlage zustimmten und es ein Drittel spontan als Hauptantrieb für den Stimmentscheid nannte, stimmten lediglich 16 Prozent der Personen, die den EWR-Beitritt ablehnten, diesem Argument zu. Für die Gegnerinnen und Gegner eines EWR-Beitritts scheint in der Tat praktisch ausschliesslich die kulturelle Dimension zentrale Argumentationsbasis für den Abstimmungentscheid gewesen zu sein.

Bei der Abstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative im Jahr 2014 bemühten nicht nur die Befürwortenden einer europäischen Integration die wirtschaftliche Dimension, sondern auch die euroskeptische Seite. Das Framing ihrer Kampagne fokussierte auf Lohnsenkungen, steigende

Arbeitslosigkeit und eine Bedrohung des Schweizer Arbeitsmarkts, die durch eine starke Einwanderung verursacht würden. Im Gegensatz dazu betonten die Befürworterinnen und Befürworter stärkerer Beziehungen zur EU vor allem das Risiko, das eine Annahme des Volksbegehrens aufgrund der Guillotineklausel für die Bilateralen I bedeuten würde, insbesondere aus wirtschaftlicher Sicht: Durch eine Annahme der Masseneinwanderungsinitiative würde der ungehinderte Zugang zum europäischen Markt verloren gehen. Ein mit dem Schweizer Wappen gekennzeichneter Eisenbahnhzug, der mit Käse, Uhren und Schokolade gefüllt war und zu den Bilateralen nach Europa fuhr, symbolisierte dieses Argument in Inseraten und auf Plakaten (Guignard 2014). Die wirtschaftliche Dimension wurde bei der Gegnerschaft der Initiative also im Wesentlichen mit dem Argument einer drohenden Kündigung der Bilateralen Abkommen I mobilisiert.

Diese Argumentation scheint aber nicht bei einer Mehrheit der Stimmenden verfangen zu haben, bietet die Analyse der Abstimmungsargumente doch ein ähnliches Bild wie bei der EWR-Abstimmung 1992. Auf der einen Seite nannten mehr als 50 Prozent der Befürwortenden einer Fortführung der Zusammenarbeit mit der EU (also der Initiativgegnerschaft) wirtschaftliche Vorteile als Abstimmungsmotiv; 84 Prozent der Personen, die sich gegen die Masseneinwanderungsinitiative aussprachen, stimmten überdies dem Argument zu, dass die Bilateralen I wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen. Auf der anderen Seite stimmten nur 17 Prozent der Gegnerschaft engerer Beziehungen mit der EU (also der Initiativbefürwortenden) diesem Argument zu. Dieser geringe Anteil der Initiativbefürwortenden, die dem Wirtschaftsargument eine grosse Relevanz beimassen, wird auch in der VOX-Analyse betont: Für eine grosse Mehrheit der Initiativbefürwortenden sei das Argument der Kündigung der bilateralen Abkommen ohne Bedeutung geblieben (Sciarini et al. 2014a). Mit anderen Worten waren die Initiativbefürwortenden bereit, entweder freiwillig oder aus Unwissenheit, den Zugang zum europäischen Markt zu riskieren, um die Einwanderung kontrollieren zu können (Sciarini et al. 2014a).

In beiden Kampagnen von 1992 und 2014 scheint es dem proeuropäischen Lager also eher nicht gelungen zu sein, bei der Kampagne vor allem die wirtschaftliche Dimension hervorzuheben – wie dies die Idee des Framings nahelegen würde (siehe dazu auch den Beitrag von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit). Zwar lassen die Vox-Analysen vermuten, dass

Tabelle 4.2: Die Abstimmungsmotive

Abstimmung	Zustimmung zum Argument, dass die Vorlage wirtschaftliche Vorteile bringt				Spontane Nennung eines Arguments wirtschaftlicher Vorteile als Abstimmungsmotiv (Anteil Befürwortende engerer Beziehungen)		
	Stimmenanteil				Total	Als erste Nennung (%)	Alle Nennungen (%)
	Befürwortende (%)	Gegner-schaft (%)	Befürwortende (%)	Gegner-schaft (%)	Abstim-mende (%) ^{a)}		
EWR-Beitritt (1992)	49,7	50,3	92	16	53,8		34
Bilaterale Abkommen I (2000)	67,2	32,8	95	24	71,7		25
Abkommen zu Schengen/Dublin (2005)	56,0	44,0	92	35	66,9	13	37
Gesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (2006)	53,4	46,6	92	32	64,0	15	41
Weiterführung der Personenfreiheitigkeit Schweiz-EU und Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien (2009)	60,0	40,0	90	27	64,8	9	41
Initiative «Gegen Masseneinwanderung» (2014)	49,7	50,3	84	17	50,3	29	52
Initiative «Stopp der Überbevölkerung» (2014)	74,1	25,9	78	27	64,8	21	42
Begrenzungsinitiative (2020)	61,7	38,3	70	34	56,2	6	13

Fussnote: a) Die Gesamtzahl der Stimmenden, die dem Argument der wirtschaftlichen Vorteile zustimmten, wird berechnet, indem der Prozentsatz der Befürwortenden, die dem Argument zustimmten, multipliziert mit dem Prozentsatz der Befürwortenden bei der Abstimmung, bzw. der Prozentsatz der Gegnerinnen und Gegner, die dem Argument zustimmten, multipliziert mit dem Prozentsatz der Befürwortenden bei der Schlussabstimmung, kombiniert werden. Diese Summe ist ein Näherungswert für die Anzahl der Stimmenden, die bei der Abstimmung dem Argument wirtschaftlicher Vorteile zustimmten; Quellen: Kriesi et al. 1993 ; Hirter 2000; Engeli und Tresch 2005; Kopp und Milic 2005; Hirter und Linder 2006, 2009; Sciarini et al. 2014a, b; Milic et al. 2020.

das Wirtschaftsargument bei den Befürwortenden der EU-Integration verfangen hat, nicht aber bei deren Gegnerschaft – sie konzentrierten sich sehr stark auf kulturelle Argumente.

In den sechs Volksabstimmungen, in denen die Europapolitik des Bundesrats an der Urne bestätigt wurde, schwankte der Anteil der für die Nachabstimmungsanalyse befragten Personen, die die wirtschaftlichen Vorteile der jeweiligen Vorlagen bejahten, zwischen 64 und 72 Prozent.⁶ Mit anderen Worten: Zwei Drittel aller Befragten stimmten diesem Argument zu. Dieser höhere Prozentanteil im Vergleich zu den Abstimmungen über den EWR-Beitritt (1992) und über die Masseneinwanderungsinitiative (2014) – bei denen gesamthaft nur knapp über 50 Prozent die Wichtigkeit der Vorlage für die Wirtschaft betonten – wird jedoch nicht durch eine höhere Zustimmung unter den Befürwortenden einer stärkeren Integration, sondern vor allem unter den Gegnerinnen und Gegnern der EU-Integration hervorgerufen. So stimmte durchschnittlich etwa ein Drittel der Europaskeptikerinnen und -skeptiker dem Argument der wirtschaftlichen Vorteile der Abstimmungsvorlagen zu – im Vergleich zu 16 bzw. 17 Prozent bei EWR und Masseneinwanderungsinitiative.

Dies kann zumindest als Indiz dafür gelten, dass die wirtschaftliche Dimension in den entsprechenden Abstimmungskämpfen stärker hervortrat oder besser hervorgehoben wurde. So griff beispielsweise die Kampagne der Befürworterinnen und Befürworter der bilateralen Abkommen im Jahr 2000 das Anliegen, durch den Abbau technischer Handelshemmisse eine Diskriminierung der Schweizer Exportwirtschaft zu verhindern, weitgehend auf. In der Folge stimmten hier auch etwa 70 Prozent der Befragten dem Argument der wirtschaftlichen Vorteile einer engeren schweizerisch-europäischen Beziehung zu. Bei der Abstimmung über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten (2005; Engel und Tresch 2005) hiessen 67 Prozent der Befragten das Argument gut, dass der Zugang zu neuen europäischen Märkten im Osten für die Schweizer Wirtschaft von Vorteil sei. Im Jahr 2006, als über das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas abgestimmt wurde, bejahten 64 Prozent der Befragten, dass die Entwicklung der osteuropäischen Länder der Schweizer Wirtschaft zugutekommen werde, insbesondere durch den Zugang zu neuen Märkten für die

⁶ Die Begrenzungsinitiative (2020) ist eine Ausnahme. Nur 56 Prozent der Abstimmenden stimmten dem Argument der wirtschaftlichen Vorteile zu.

Exportindustrie (Hirter und Linder 2006). Mit Blick auf Tabelle 4.1 kann also vermutet werden, dass bei Gruppe 4, die sich insbesondere durch wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Argumente überzeugen lässt, das wirtschaftliche Narrativ verdingt und sie dadurch stärker mobilisiert werden konnte.

Kein Ausbau der EU-Integration, sondern eher Widerstand gegen einen Abbau stand bei den Volksinitiativen «Stopp der Überbevölkerung – Ja zur nachhaltigen Sicherung der natürlichen Ressourcen» (2014) und «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» (2020) für die EU-Befürwortenden im Zentrum. So befürchtete eine Mehrheit aller Befragten (54 % im Jahr 2014; 68 % im Jahr 2020), dass eine Annahme dieser Initiativen die schweizerisch-europäischen Beziehungen gefährden würde, insbesondere aufgrund der Guillotineklausel, wegen der sie eine Kündigung der Bilateralen I erwarteten (Sciarini et al. 2014; Milic et al. 2020).

4 Diskussion

Die europäischen Nachbarn haben sich in den letzten Jahrzehnten als die wichtigsten Handelspartner der Schweiz profiliert. Die intensiven Handelsbeziehungen mit Europa sind dabei nicht nur der geografischen Nähe geschuldet, sondern auch das Resultat eines langen politischen Wegs. Aus wirtschaftlicher Sicht entfallen seit 1992 mehr als 50 Prozent der Schweizer Exporte und mehr als 70 Prozent der Schweizer Importe auf die 27+1 Länder der Europäischen Union. Die schweizerisch-europäischen Handelsbeziehungen erscheinen daher als eine zentrale Stellgröße für die Schweizer Wirtschaft.

Diese grosse pekuniäre Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen spiegelt sich auch in den Volksabstimmungen, in denen die Stimmbevölkerung über diese Beziehungen mitbestimmte. In den 14 Volksabstimmungen von 1992 bis 2022, die die Zusammenarbeit mit der EU zum Inhalt hatten, stellte das proeuropäische Lager achtmal das Argument der wirtschaftlichen Vorteile der schweizerisch-europäischen Beziehungen ins Zentrum seiner Argumentation. Und in der Tat scheinen wirtschaftliche Argumente auch wichtige Entscheidungsmotive der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gewesen zu sein. Freilich wird der individuelle Stimm-entscheid bei europapolitischen Abstimmungen nicht allein durch das

Framing der politischen Kampagne und insbesondere durch das Her vorheben des Arguments der wirtschaftlichen Vorteile bestimmt. Wie die verschiedenen Abstimmungsanalysen zeigen, spielen daneben auch Argumente der kulturellen Dimension, sozistrukturelle Merkmale oder sozialpsychologische Einstellungen eine entscheidende Rolle. Dennoch ist es sehr interessant festzustellen, dass der Prozentsatz der Befragten, die dem Argument der wirtschaftlichen Vorteile bei den Abstimmungen über den EWR-Beitritt 1992 und über die Masseneinwanderungsinitiative 2014 zustimmten, deutlich niedriger ist als derselbe Prozentsatz bei den anderen sechs Abstimmungen, bei denen die Europapolitik des Bundes rats an der Urne bestätigt wurde. Mit anderen Worten: Während 1992 und 2014 lediglich die Hälfte der Befragten wirtschaftliche Vorteile der schweizerisch-europäischen Beziehungen bejahte, stimmten ihnen bei den anderen sechs Abstimmungen, bei denen dieses Argument vom Bun desrat stärker hervorgehoben wurde, deutlich mehr Befragte zu (zwischen 65 und 70 Prozent).

In diesem Beitrag wird eine mögliche Erklärung für diesen Unterschied vorgeschlagen, nämlich, dass es der proeuropäischen Seite bei diesen sechs Vorlagen gelungen ist, diejenigen EU-Skeptikerinnen und -Skeptiker, die affin sind für wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Argumente, vom wirtschaftlichen Nutzen der Beziehungen zur EU zu überzeugen und zu mobilisieren. Die Wirtschaft spielt also in den Beziehungen Schweiz-EU in der Tat eine herausragende Rolle, auch bei Abstimmungen. Freilich bedeutet dies nicht, dass die kulturelle Dimension bedeutungslos wäre. Ganz im Gegenteil war die erfolgreiche Mobilisierung dieser Dimension bisher zweimal verantwortlich für eine eigentliche Zäsur in den Beziehungen Schweiz-EU.

Literatur

- Barras, François (2000). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Accords bilatéraux I avec l'UE. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.ch (Zugriff: 22.6.2022).
- Bolliger, Christian (2010): Breite Zustimmung zum ersten behutsamen Schritt in Richtung Europa. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 319–321.

- Bundesrat. 1992. *Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992.* Abstimmungsbüchlein. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesrat. 2000. *Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 21. Mai 2000.* Abstimmungsbüchlein. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesrat. 2005. *Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 25. September 2005.* Abstimmungsbüchlein. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesrat. 2006. *Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 26. November 2006.* Abstimmungsbüchlein. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesrat. 2009. *Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 8. Februar 2009.* Abstimmungsbüchlein. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesrat. 2014a. *Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 9. Februar 2014.* Abstimmungsbüchlein. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesrat. 2014b. *Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 30. November 2014.* Abstimmungsbüchlein. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesrat. 2020. *Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 27. September 2020.* Abstimmungsbüchlein. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Canetg, Fabio (2011). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Geld, Währung und Kredit.* Ankündigung der Kursuntergrenze des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 22.6.2022).
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics.* Michigan: Yale University Press.
- Dürrenmatt, Nico (2015). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Geld, Währung und Kredit.* Aufhebung des seit 2011 bestehenden Euro-Mindestkurses. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 22.6.2022).
- EconomieSuisse (2018). Stratégie d'économie extérieure de la Suisse: propositions de l'économie. *Dossier politique 01/18.*
- Eidgenössische Zollverwaltung (2022). *Gesamthandel.* Datenbank Swiss-Impex. <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/public/bereiche/waren/result.xhtml> (Zugriff: 27.4.2022).

- Engeli, Isabelle und Anke Tresch (2005). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 5. Juni 2005. Bern und Zürich: GfS und IPZ.
- Georges, Andrey (1972). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Initiative de limitation. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 27.4.2022).
- Guignard, Sophie (2014). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Initiative contre l'immigration de masse. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 27.4.2022).
- Hänggli, Regula (2020). *The Origin of Dialogue in the News Media*. Palgrave MacMillan.
- Hirter, Hans (2000). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 21. Mai 2000, VOX Nr. 70, Bern: GfS und IPW.
- Hirter, Hans und Wolf Linder (2006). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26. November 2006, Bern: GfS und IPW.
- Hirter, Hans und Wolf Linder (2009). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 8. Februar 2009, Bern: GfS und IPW.
- Mach, André (1992). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Aussenpolitik*. Initiative de limitation. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 27.4.2022).
- Mansfield, E.D. and D. Mutz (2009). Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Out-Group Anxiety. *International Organization* 63(3): 425–457.
- Milic, Thomas; Bianca Rousselot und Adrian Vatter (2014). Handbuch der Abstimmungsforschung. Zürich: NZZ.
- Milic, Thomas; Alessandro Feller und Daniel Kübler (2020): VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2020. Aarau/Lausanne/Luzern: ZDA, FORS, LINK.
- Kopp, Laura und Thomas Milic (2005). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 25. September 2005. Bern und Zürich: GfS und IPZ.
- Kriesi, Hanspeter; Claude Longchamp; Florence Passy und Pascal Sciarini (1993). VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1992. Bern: gfs.
- Sciarini, Pascal; Anke Tresch und Alessandro Nai (2014a). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Februar 2014. Bern und Genf: GfS und Institut für Politikwissenschaft Universität Genf.

- Sciarini, Pascal; Alessandro Nai und Simon Lanz (2014b): Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 30. November 2014. Bern und Genf: GfS und Institut für Politikwissenschaft Universität Genf.
- Slothuus, Rune (2008). More than weighting cognitive importance: A dual-process model of issue framing effects. *Political Psychology* 29(1): 1–26.
- Swissvotes. 2021. *Votations sur la politique européenne*. <https://swissvotes.ch/votes>

Das Zünglein an der Waage: die Rolle der Mitteparteien und des Bundesrats im Zwist um die Finanzpolitik

Yves Bruchez, Lukas Stiefel und Fredrik Wallin

1 Einleitung

Ein kleines Land voller verschwiegener Banken. So oder ähnlich wird die Schweiz nicht selten porträtiert. Auch wer sich ungern Klischees bedient, stellt schnell fest, dass der Finanzplatz in der Schweiz einen ausserordentlich hohen Stellenwert geniesst. So erwirtschaftete der Finanzstandort im Jahr 2021 neun Prozent des Schweizer Bruttoinlandsprodukts und beschäftigte 5,2 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (SIF 2022). Gerade deshalb sind stabile internationale Finanzbeziehungen ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Schweizer Wirtschaft (Brunetti und Tille 2021). Die Finanzmarkt-Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU waren seit der Ablehnung des EWR-Vertrags 1992 stark von der Diskussion um das Schweizer Bankgeheimnis geprägt. Dieser Beitrag widmet sich der Frage, inwiefern der finanzaussenpolitische Druck durch die EU (und die OECD) einen Einfluss auf die innenpolitischen Vorgänge und Diskussionen zur Abschaffung des Bankgeheimnisses¹ hatte und ob eine ähnliche Dynamik im aktuellen politischen Wandel der Unternehmensbesteuerung beobachtet werden kann.

Das Bankgeheimnis gegenüber dem Ausland ergibt sich aus Artikel 47 des Bankengesetzes von 1934 (BankG 47). Darin enthalten ist ein *Offen-*

¹ Falls nicht anders definiert, ist mit der Abschaffung des Bankgeheimnisses in diesem Beitrag stets die Abschaffung des Bankgeheimnisses gegenüber dem Ausland gemeint. Zu beachten ist, dass das Bankgeheimnis im Inland weiterhin in Kraft blieb, auch nachdem es gegenüber dem Ausland abgeschafft wurde.

barungsverbot von Kundendaten für Bankangestellte, das im Grundsatz auch gegenüber ausländischen Behörden gilt, sofern keine anderen gesetzlichen Bestimmungen eine Auskunftspflicht vorsehen (Tobler 2019: 27 f.). Weil gleichzeitig die schweizerische Gesetzgebung einfache *Steuerhinterziehung* (Nichtdeklaration von Einkommen) bloss als Übertretung und nicht als Straftat definierte, leistete die Schweiz keine Amtshilfe zu Steuerhinterziehung. Für eine Aufhebung des Bankgeheimnisses musste stattdessen *Steuerbetrug* nachgewiesen werden, was Urkundenfälschung voraussetzt. Der Hauptgrund für die seit den 1990er-Jahren zunehmende ausländische Kritik am Bankgeheimnis war diese fehlende Amtshilfe im Hinterziehungsfall (Tobler 2019: 27 f.).

Der Beitrag beginnt mit einem Überblick über die wichtigsten Geschehnisse in der politischen Auseinandersetzung um das Bankgeheimnis. Danach wird in Abschnitt 2.3 eine Typologie zur Analyse der innenpolitischen Dynamiken entwickelt und festgestellt, dass sowohl ideologische wie auch wirtschaftliche Argumente in den Parlamentsdebatten Anklang fanden. Das Zünglein an der Waage spielten die bürgerlichen Mitteparteien, die insbesondere den wirtschaftlichen Auswirkungen des Bankgeheimnisses einen grossen Stellenwert beimassen. Ihre Wahrnehmung des wirtschaftlichen Nutzens und der Kosten des Bankgeheimnisses wurde durch den internationalen Druck geprägt. Dieser nahm ab 2009 stark zu, als die OECD drohte, die Schweiz und andere europäische Staaten, die am Bankgeheimnis festhalten wollten, auf eine schwarze Liste zu setzen. Wie Abschnitt 2.4 ausführt, wurden daraufhin innerhalb der EU die Streitigkeiten zum Bankgeheimnis beigelegt, womit auch die Übernahme des automatischen Informationsaustauschs durch die Schweiz immer wahrscheinlicher wurde. Schliesslich wird im dritten Abschnitt der Erklärungswert der Typologie durch eine Anwendung auf die Entwicklungen rund um die Schweizer Unternehmensbesteuerung geprüft. Es kann festgehalten werden, dass in diesem Politikfeld vergleichbare Dynamiken relevant sind wie beim Bankgeheimnis.

2 Der Streit um das Schweizer Bankgeheimnis seit 1992

Im Folgenden werden die innenpolitische Debatte sowie der internationale Druck auf das Bankgeheimnis zusammengefasst, die schliesslich zu dessen Abschaffung für ausländische Kundinnen und Kunden führten.

2.1 Das Bankgeheimnis kommt auf die politische Agenda

Bereits seit Langem erntete das Bankgeheimnis von linken Parteien Kritik. So kam die viel diskutierte «Bankeninitiative» der SP bereits 1984 zur Abstimmung (BBl, 1983 II, S. 701). Die Vorlage, die unter anderem eine Auskunftspflicht von Banken gegenüber Behörden forderte und damit das Bankgeheimnis abschaffen wollte, erlitt mit 73 Prozent Nein-Stimmenanteil Schiffbruch an der Urne. Einen erneuten Anlauf nahm SP-Nationalrat Jean Ziegler (sp, GE), dessen Motion zur Streichung von Art. 47 des Bankengesetzes im bürgerlich dominierten Parlament 1998 ebenfalls chancenlos blieb (Mo. 96.3452). Ähnlich erging es auch anderen Bestrebungen der Ratslinken, etwa einer Motion der SP 1999, die Steuerhinterziehung nicht mehr bloss als Übertretung, sondern als Vergehen behandeln wollte (Mo. 97.3664). Ein erklärt Ziel dieser Motion war es, den Amtshilfegesuchen von europäischen Nachbarländern entsprechen zu können.

Mit dem OECD-Bericht zu schädlichem Steuerwettbewerb von 1998 (OECD 1998) und einem OECD-Report spezifisch zum Bankgeheimnis zwei Jahre später (OECD 2000) begann eine erste Phase des internationalen Drucks auf das Schweizer Bankgeheimnis. Dieses wurde insbesondere als Instrument zur Verhinderung des internationalen Informationsaustauschs angeprangert. Im Parlament meinte Bundesrat Kaspar Villiger, dass der Informationsaustausch «uns zwar vom Geist her auch nicht behagt, aber keine Forderungen enthält, die wir nicht erfüllen können». Gleichzeitig bekräftigte er aber, dass das Bankgeheimnis «nicht zur Diskussion» stehe (AB NR, 2000, S. 1122). Im gleichen Jahr einigten sich die EU-Staaten am «Feira-Gipfel» auf eine neue Zinsbesteuерungsrichtlinie, die eine schrittweise Einführung eines Informationsaustauschs für Zinszahlungen zwischen Steuerbehörden vorsah. Ziel davon war es, eine Nichtversteuerung von Zinseinnahmen innerhalb der EU zu erschweren. Letztere verlangte von Drittstaaten wie der Schweiz, «gleichwertige Massnahmen» in Kraft zu setzen (vgl. Gisselbrecht 2000). Im Jahr 2002 wurden diese Mittel verhandelt, wobei die EU ihrer Unzufriedenheit über das bestehende Bankgeheimnis zunehmend Luft machte. So hielt Kommissionspräsident Romano Prodi 2002 fest, dass das Schweizer Bankgeheimnis «schmutziges Geld schützen» könne (SWI 2002). Zusätzlich drohte der damalige britische Schatzkanzler Gordon Brown der Schweiz gar mit Sanktionen bei der Kapitalverkehrsfreiheit (Ruuda 2002). Solche Forderungen liessen sich aufgrund der Einstimmigkeits-

regel der EU jedoch nicht durchsetzen: Neben Österreich setzte sich auch der damalige luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker für die Schweiz ein und kommentierte: «The way in which some of my colleagues are trying to negotiate with the Swiss is not acceptable. They are treating Switzerland like an Alpine Iraq» (Denny 2002; Ruuda 2002). In den EU-Mitgliedstaaten Luxemburg und Österreich war nämlich zu dieser Zeit ebenfalls noch ein Bankgeheimnis gesetzlich verankert, was diese zu wichtigen Verbündeten für die Schweiz machte. Obwohl diese ersten Druckversuche auf das Bankgeheimnis durch die fehlende Einstimmigkeit innerhalb der EU abgewendet schienen, war die Aufmerksamkeit sowohl international (Langley 2002) wie auch in der nationalen Politik gross. Als Reaktion gab die bürgerliche Parlamentsmehrheit sowohl einer parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion (Pa.Iv. 02.432) wie auch mehreren Standesinitiativen Folge (z. B. Kt.Iv. 02.311), die die Festschreibung des Bankgeheimnisses in der Bundesverfassung forderten. Der Hintergedanke dabei war, dass man so der Delegation des Bundesrats für ihre Verhandlungen zu den «Bilateralen Verträgen II», in denen auch eine Lösung zur Zinsbesteuerung gefunden werden musste, den Rücken stärken wollte. Dementgegen unterstützte eine linke Minderheit die Motion «Hindernis Bankgeheimnis», die den Bundesrat auffordern wollte, den Forderungen der EU-Kommission zu entsprechen (Mo. 02.3662).

In den Verhandlungen zu den «Bilateralen II» gelang es dem Bundesrat, das Bankgeheimnis zu bewahren. Die EU insistierte zwar weiterhin auf die Umsetzung ihrer Zinsbesteuerungsrichtlinie, die die Schweiz durch ein entsprechendes Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU auch in weiten Teilen übernahm. Um einen automatischen Informationsaustausch zu Zinszahlungen – und damit das Ende des Bankgeheimnisses – zu verhindern, sah das Abkommen aber einen Steuerrückbehalt vor (BRG 04.063). Dieser Rückbehalt sollte eine zuverlässige Besteuerung der Zinserträge von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in der Schweiz ermöglichen. Das Abkommen trat als Teil der «Bilateralen Verträge II» im Juli 2005 in Kraft. Der Bundesrat sah infolgedessen das Bankgeheimnis als bestätigt an: Finanzminister Hans-Rudolf Merz empfand, dass mit dem Zinsbesteuerungsabkommen «das Bankgeheimnis im Bereich der direkten Steuern auch seitens der EU bestätigt und faktisch damit eben auch gestärkt worden» sei (AB NR, 2007, S. 198). Damit kehrte im finanzaussenpolitischen Streit vorübergehend Ruhe ein.

2.2 Der Wendepunkt: Die Finanzkrise rüttelt die internationalen Steuerfahnder wach

Als kurz darauf die internationale Finanzkrise die Welt erschütterte, sah sich auch der hiesige Bankenplatz mit Debatten zur Finanzmarktregulierung und zu Änderungen in der Regulierung des Finanzsektors konfrontiert. Aufgrund der angespannten Finanzlage intensivierten Staaten die Suche nach unversteuerten Geldern im Ausland. So erhöhte die EU den Druck im Bereich der Unternehmenssteuern (siehe Abschnitt 3) sowie bei der Zinsbesteuerung. Der Bundesrat fühlte sich zudem durch von ausländischen Behörden verfasste Kommentare in der Presse zu Unrecht bedrängt. Bundesrat Merz kritisierte diese medialen Druckversuche wie folgt: «Jenen, die das schweizerische Bankgeheimnis angreifen, kann ich allerdings voraussagen: An diesem Bankgeheimnis werdet ihr euch die Zähne ausbeissen! Es steht nämlich nicht zur Disposition» (AB NR, 2008, S. 404).

Nach den deutlichen Worten von Finanzminister Merz zur Verteidigung des Bankgeheimnisses kritisierten einige Länder innerhalb der OECD, darunter Deutschland und Frankreich, Ende 2008 die fehlende Auskunftspflicht der Banken in der Schweiz. Der damit einhergehende Mangel an Steuertransparenz war ihnen aufgrund möglicher Steuersünder und damit verbundener wegfallender Steuereinnahmen ein Dorn im Auge (Milner und Davies 2008). Diese Kritik rief im bürgerlichen Lager erneut eine Abwehrreaktion hervor. Dabei verwies die SVP auf einen Verdachtsfall, bei dem deutsche Steuerfahnder sich bei einer liechtensteinischen Bank illegal Kundenlisten beschafft hatten. Mit der Befürchtung, dass Ähnliches auch in der Schweiz passieren könnte, forderten die SVP, die CVP und später die FDP im Parlament, dass die Strafbestimmungen bei einer Verletzung des Schweizer Bankgeheimnisses verschärft würden (Mo. 08.3095; Pa.Iv. 10.450; Hirter 2016). Ungeachtet dieser innenpolitischen Rettungsversuche liess der internationale Druck auf das Bankgeheimnis nicht nach. Er entlud sich im Zusammenhang mit dem US-Steuерstreit auf die finanziell angeschlagene UBS, der vorgeworfen wurde, dabei geholfen zu haben, dem US-amerikanischen Fiskus Daten zu unversteuerten Kundenkonti vorzuenthalten (Baches 2012). Im Februar 2009 liess die Schweiz erstmals den Versand von Kundendaten ohne vorgängiges Amtsverfahren zu, um so einem möglichen Verfahren gegen die UBS in den USA vorzubeugen (Valda 2009). Damit hatte der Bundesrat in seiner Interessengewichtung in diesem Fall den Schutz der UBS über den Schutz des Bankgeheimnisses gestellt.

Durch eine Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA in Vorbereitung des G-20-Treffens, das im April 2009 geplant war, rückte das Schweizer Bankgeheimnis noch stärker in den Fokus. So forderte beispielsweise der britische Finanzminister Alistair Darling im *Guardian* ein radikales Umdenken der Schweiz: «If it [die Schweiz] wants to be part of the international community, it's got to be open. The secrecy that allows people to shelter their wealth from tax that's properly paid – you can't tolerate that» (Mathias 2009). Gleichzeitig forderten auch Frankreich und Deutschland eine Anpassung der Schweizer Gesetze (Uhlig 2009). So äusserte sich beispielsweise der deutsche Bundesfinanzminister Peer Steinbrück medienwirksam zur Erarbeitung einer schwarzen Liste seitens der OECD, auf der Staaten figurieren sollten, die in Steuersachen unkooperativ waren und somit sanktioniert werden könnten: «Dass eine solche Liste erarbeitet werden könnte, ist umgangssprachlich formuliert, die siebte Kavallerie im Fort Yuma, die man auch ausreiten lassen kann. Aber die muss nicht unbedingt ausreiten. Die Indianer müssen nur wissen, dass es sie gibt» (SRF 2009). Am 5. März 2009 erschien die Schweiz tatsächlich zusammen mit Luxemburg und Österreich auf einer provisorischen schwarzen Liste von Steueroasen der OECD (Der Bund 2009).

Der darauffolgende Protest dieses Dreiergespanns blieb erfolglos, sodass es schliesslich einlenkte (Thönen 2009): Um zu verhindern, möglicherweise definitiv auf der schwarzen Liste der OECD zu landen und damit einhergehende Sanktionen auferlegt zu bekommen, kündigten Luxemburg, Österreich und die Schweiz im März 2009 an, den OECD-Steuerstandard zum Informationsaustausch zu übernehmen. Dieser sah eine Neuaushandlung von Doppelbesteuerungsabkommen² vor (Höltzsch 2009; AB NR, 2009, S. 454). Mit diesem Bekenntnis besiegelte die Schweiz gut ein Jahr nach der Aussage von Bundesrat Merz zur Unverhandelbarkeit des Bankgeheimnisses dessen Ende für ausländische Bankkundinnen und Bankkunden (Gallarotti 2019). Fortan würde die Schweiz also bei Verdacht auf Steuerdelikte seitens ausländischer Behörden Kundeninformationen aushändigen. Um einen solchen Informationsaustausch zu ermöglichen, würde die Schweiz neue Doppelbesteuerungsabkommen aushandeln müssen, in denen sie bei ausländischen Bankkundinnen und Bankkunden auf die Unterscheidung zwischen

² Ziel eines Doppelbesteuerungsabkommens ist die Verhinderung der Besteuerung derselben Einkünfte oder Vermögensteile in mehr als einem Land.

Steuerhinterziehung und Steuerbetrug verzichtet. Dabei forderte der Bundesrat weiter strikte Bedingungen für die Amtshilfe und lehnte den automatischen Informationsaustausch (AIA) sowie «fishing expeditions»³ dezidiert ab (Hirter und Schär 2016). Somit fand die Schweiz schliesslich statt auf einer schwarzen Liste, auf einer grauen Liste der OECD Platz. Diese nannte Länder, die sich zur Übernahme der OECD-Standards bekannt, diese aber noch nicht umgesetzt hatten (EFD 2009; Le Figaro 2009). Als Reaktion darauf bemühte sich die Schweiz erfolgreich, wieder von der Liste gestrichen zu werden, indem sie innert sieben Monaten ein Dutzend Doppelbesteuerungsabkommen nach OECD-Standards abschloss (EFD 2009).

Wenig später setzte sich die Schweiz mit Bestrebungen für ein bilaterales Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland ein letztes Mal für die Bewahrung des Bankgeheimnisses ein (SWI 2017). Insbesondere der SVP und der FDP missfiel, dass einige deutsche Bundesländer während der Verhandlungen an der Praxis festhielten, CDs zu erstehen, auf denen gestohlene Kundendaten von Schweizer Banken aufgelistet waren. Beide Parteien forderten ein Ende der Verhandlungen (Käppeli und Schnyder 2016) und eine härtere Bestrafung des Verkaufs solcher Steuer-CDs (Pa.Iv. 10.450; Mo. 12.3976) – einer dieser Vorstösse wurde 2011 angenommen und 2014 umgesetzt.

Nicht nur das bürgerliche Lager in der Schweiz, sondern auch die EU-Kommission kritisierte die Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland. Die Kommission hätte eine kollektive Lösung für die gesamte EU bilaterale Abkommen einzelner Staaten vorgezogen (Käppeli 2016). Diese Herangehensweise unterstützten auch Frankreich und Italien, die keine bilaterale Verträge abschliessen wollten (SWI 2011). Ungeachtet internationaler Kritik unterzeichneten Bundesrätin Evelyne Widmer-Schlumpf und der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble im September 2011 den Vertrag für ein zwischenstaatliches Abkommen. Dieses war aber noch nicht unter Dach und Fach: In Deutschland wurde das Abkommen teils stark kritisiert, da es den weiteren Kauf von Steuer-CDs unterbinden würde und somit für deutsche Steuersünder einen Pfad

³ Hierbei handelt es sich um die «Informationsbegehren [einer Steuerbehörde] ohne konkrete Verdachtshinweise zur Beweisauforschung» (Tobler 2019: 251 f.). Gegen eine Zulassung solcher Praktiken hatte sich denn auch die Bankeervereinigung ausgesprochen.

in die mögliche Straffreiheit ebnen könnte. Auch Peer Steinbrück schloss sich dieser Meinung an und liess sich den Kommentar «Sattelt die Pferde!» nicht entgehen (Steinbrück 2011). Infolgedessen verweigerte die deutsche Länderkammer im November 2012 die Ratifizierung des Abkommens, das schliesslich 2013 scheiterte (Canetg und Pasquier 2016).

Das Nichtzustandekommen des Doppelbesteuerungsabkommens mit Deutschland und die wachsende EU-interne Solidarität liessen eine Übernahme des automatischen Informationsaustauschs durch die Schweiz immer wahrscheinlicher erscheinen. Denn bereits während der Verhandlungsphase dieses Doppelbesteuerungsabkommens hatte der Bundesrat einen ersten Entwurf zum Steueramtshilfegesetz erarbeitet, den er im Frühling 2012 präsentierte (Canetg 2016a). Durch das Gesetz sollte es in gewissen Fällen möglich sein, Steuerbehörden Amtshilfe zu leisten, sofern diese spezifische Kriterien erfüllten. Dabei wurden weiterhin Gruppenanfragen oder auf illegal beschafften Daten beruhende Anfragen ausgeschlossen. Da sich im Verlauf der parlamentarischen Debatte jedoch abzeichnete, dass der OECD-Standard künftig nicht nur die Zulassung einzelner Anfragen, sondern auch Gruppenanfragen für Amtshilfe erfordern würde, befürwortete das Parlament schlussendlich deren Erlaubnis (BRG 11.044).

Überdies hatten Österreich und Luxemburg – obwohl sie sich bei der EU weiterhin gegen einen unionsinternen automatischen Informationsaustausch stellten – 2012 den «Foreign Account Tax Compliance Act» (FATCA) umgesetzt (Schär et al. 2020). Diese unilaterale US-Regelung sah eine Verpflichtung von Finanzintermediären vor, den US-Steuerbehörden die Daten zu potenziell in den USA steuerpflichtigen Personen zu liefern. Auch die Schweiz zog nach und führte eine entsprechende bilaterale Regelung mit den USA ein. Sie erreichte dabei, das Abkommen von April 2013 (BRG 13.032) so anzupassen, dass es das Bankgeheimnis nicht grundsätzlich tangierte, aber dennoch beinahe einem automatischen Informationsaustausch entsprach. So wurde etwa auf Strafmechanismen wie die Schliessung von Konten verzichtet, sollten betroffene Kundinnen und Kunden einer Lieferung ihrer Daten nicht zustimmen (Canetg 2016b). Beweggrund für die Zustimmung zum FATCA war, dass eine Missachtung der US-Regelung mit hohen Kosten für Schweizer Finanzintermediäre und somit quasi mit deren Rückzug aus dem US-Geschäft gleichzusetzen war (*ibid.*). In diesem Kontext wurde das FATCA-Abkommen zwischen der Schweiz und den USA im Herbst 2013 gutgeheissen (BRG 13.032).

Im folgenden Jahr setzte sich die Entwicklung hin zum automatischen Informationsaustausch in Europa fort. So begann die EU 2013 mit der Erarbeitung der Richtlinie «Markets in Financial Instruments Directive II» (MiFID II), die unter anderem vorsah, dass Finanzdienstleister fortan nur noch Kundinnen und Kunden aus der EU betreuen dürfen, sofern sie sich an Bestimmungen hielten, die denjenigen der EU entsprachen (Zumofen et al. 2022a). In der Folge plante der Bundesrat die Anpassung des Finanzdienstleistungs- und Finanzinfrastrukturgesetzes an die entsprechenden EU-Richtlinien (BRG 15.073). Statt eines Abkommens mit der EU zum einfacheren Austausch von Steuerdaten wählte der Bundesrat also die Äquivalenzanerkennung im Sinn der MiFID II als Mittel zur Wahrung des Marktzugangs zur EU. Außerdem beerdigten Österreich und Luxemburg im Frühling 2013 ihre Bemühungen gegen den EU-internen Informationsaustausch. Infolgedessen setzte sich eine Expertengruppe zur Wettbewerbsfähigkeit des hiesigen Finanzplatzes beim Bundesrat dafür ein, dass auch die Schweiz einlenkt und der EU den automatischen Informationsaustausch vorschlägt. Damit wollte man dem internationalen Standard zuvorkommen und bei verschiedenen EU-Dossiers mit Verbindung zum Marktzugang proaktiv handeln (Schär et al. 2020). Der Gesamt Bundesrat entschied sich jedoch gegen diesen Vorschlag und plante, den automatischen Informationsaustausch erst einzuführen, wenn er in allen wichtigen Finanzplätzen der Welt bereits etabliert war (EFD 2013). Dennoch wollte sich der Bundesrat bei der entsprechenden Erarbeitung in der OECD aktiv einbringen (Schär et al. 2020).

Als Reaktion auf diese Entwicklungen lancierte die SVP Mitte 2013 die Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» (BRG 15.057). Mit dieser wollte sie das Bankgeheimnis so wiederherstellen, dass Steuerbehörden nur im Fall von Steuerbetrug oder vorsätzlicher und fortgesetzter Steuerhinterziehung Informationen erhielten (Zumofen et al. 2022b). Diese Amtshilfe sollte nur im Rahmen eines Strafverfahrens oder auf Anordnung eines Gerichts geleistet werden. Damit sträubte sich die SVP weiter gegen den internationalen Trend zum automatischen Informationsaustausch. Die Initiative wurde in Bundesbern von Regierung und Parlament kritisch beurteilt und diente in der Folge als «Damokles-schwert» für die laufende Revision des Steuerstrafrechts (*ibid.*), worin ursprünglich auch das Ende des Bankgeheimnisses im Inland vorgesehen gewesen war (Der Bundesrat 2014b; Mo. 17.3665; EFD 2017). Schlussendlich zog die SVP ihre Initiative im Januar 2018 zurück, als klar geworden

war, dass die Steuerstrafrechtsrevision nicht weiterverfolgt würde, womit die SVP ihr Ziel erreicht hatte (Zumofen et al. 2022b).

Unbeirrt von dieser Initiative unterzeichnete der Bundesrat im Herbst 2013 die EuroparatSKonvention zur Steueramtshilfe (BRG 15.047). Diese Konvention sah neu den spontanen Informationsaustausch vor, wobei statt eines aktiven Ersuchens lediglich Informationen zu einem möglichen Steuerinteresse eines anderen Staats vorliegen müssten, um Daten zu übermitteln (BBl, 2015, S. 5585). Zudem wurde der automatische Informationsaustausch in der Konvention als Möglichkeit – nicht aber als Notwendigkeit – verankert (SWI 2013). Diese Unterzeichnung war insbesondere auf die schnell voranschreitenden Entwicklungen innerhalb der OECD zurückzuführen (siehe Abschnitt 2.4): Im Frühling 2013 stiessen die G-20 die Ausarbeitung eines globalen Standards zum automatischen Informationsaustausch an und stimmten weniger als ein Jahr später den wichtigsten Eckpunkten zu (Eisenring 2013; Höltschi 2014). Angesichts dessen wurde auch der Bundesrat mit einer erneuten Änderung des Steueramtshilfegesetzes tätig und wollte sich bei der Ausarbeitung des globalen Standards miteinbringen (Schär et al. 2020). Dies, nachdem sich Mitte 2013 noch keine bundesrätliche Mehrheit dafür gefunden hatte, proaktiv Verhandlungen zum automatischen Informationsaustausch mit der EU aufzunehmen, um sich so Verhandlungsvorteile zu verschaffen (Schär et al. 2020). Zuerst verabschiedete der Bundesrat im Herbst 2014 Verhandlungsmandate zum automatischen Informationsaustausch mit «Partnerstaaten», darunter der EU, und unterzeichnete wenig später das «Multilateral Competent Authority Agreement» (MCAA) mit Vorbehalt des parlamentarischen Einverständnisses, das Ende 2015 ebenfalls erteilt wurde (BRG 15.046). Das MCAA diente als standardisierte Grundlage für weitere Schritte in Richtung des automatischen Informationsaustauschs (Der Bundesrat 2014a).

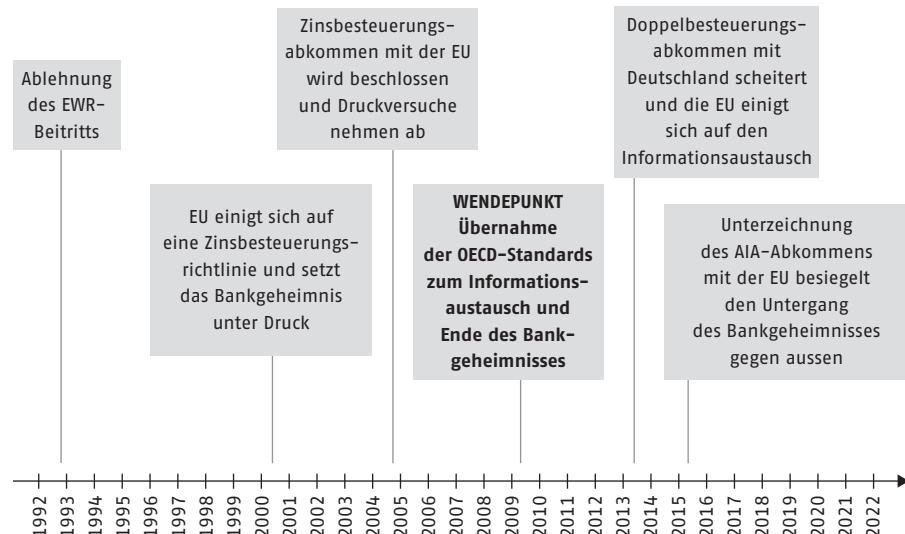
Am 27. Mai 2015 wurde dann das Abkommen zum automatischen Informationsaustausch (AIA-Abkommen) mit der EU schliesslich ohne Gegenleistung unterzeichnet (Höltschi 2015; Schär et al. 2020; Europäisches Parlament 2015). Dieses ersetzte das bisherige Zinsbesteuerungsabkommen und wurde wenig später vom Parlament genehmigt (BRG 15.081). Somit war der Weg für einen Informationsaustausch von Steuerdaten geebnet, der von den Finanzinstituten automatisch und regelmässig ausgelöst würde (Schär et al. 2020). Ende Jahr stimmte das Parlament zusätzlich dem dazugehörigen AIA-Gesetz sowie der Vereinbarung zum automati-

2 Der Streit um das Schweizer Bankgeheimnis seit 1992 | 125

schen Informationsaustausch (beides BRG 15.046) und dem Amtshilfeübereinkommen (BRG 15.047) zu, womit der grenzüberschreitende automatische Informationsaustausch nun auch rechtlich verankert war.

Mit der Ratifizierung des AIA-Abkommens war das Bankgeheimnis für Ausländerinnen und Ausländer definitiv Geschichte. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es der Schweiz lange Zeit gelungen war, den (automatischen) Informationsaustausch zu verhindern und das Bankgeheimnis zu bewahren – nicht zuletzt auch mit der Aushandlung des EU-Zinsbesteuerungsabkommens. Dennoch musste die Schweiz letztlich Zugeständnisse machen. Das erste dieser Art war die Schweizer Anerkennung des OECD-Standards 2009, der sich später als Wendepunkt hin zur schrittweisen Einführung des automatischen Informationsaustauschs mit der internationalen Gemeinschaft herausstellen sollte. So höhle steter Tropfen den Schweizer Stein, sodass die Eidgenossenschaft aufgrund des internationalen Drucks (siehe Abschnitt 2.4) schlussendlich das Bankgeheimnis aufgab.

Abbildung 5.1: Die wichtigsten Ereignisse in der Finanzpolitik im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Die bürgerlichen Mitteparteien als innenpolitisches Zünglein an der Waage

Wie kann dieser Wendepunkt erklärt werden, der ab 2009 zum Ende des Bankgeheimnisses führte? Dieser Frage soll im folgenden Abschnitt nachgegangen werden, indem die Positionen der zentralen innenpolitischen Akteure in den Parlamentsdebatten zum Bankgeheimnis analysiert werden.

Dabei lassen sich die Argumente für und gegen eine Beibehaltung des Bankgeheimnisses in den Parlamentsdebatten hauptsächlich zwei Dimensionen zuordnen: einer *wirtschaftlich* sowie einer *ideologisch* geprägten Argumentationslinie.

1. Die *wirtschaftliche* Dimension bezieht sich auf die von den Akteuren wahrgenommenen Vor- und Nachteile des Bankgeheimnisses für die Schweizer Wirtschaft. Konkret stellt sich hier die Frage, ob dieses eher zu einem Wettbewerbsvorteil oder aber zu einem Wettbewerbsnachteil führt. Ein Wettbewerbsvorteil kann durch eine höhere Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz für internationale Kundinnen und Kunden entstehen, die Wert auf Anonymität und Datenschutz legen. Auf der anderen Seite kann das Bankgeheimnis zu einem Reputationsschaden führen, der potenzielle Kundinnen und Kunden abschreckt. Des Weiteren kann eine schlechte Reputation internationalen Druck auf den Finanzplatz und allenfalls auch auf andere Wirtschaftsbereiche nach sich ziehen.
2. Die *ideologische* Dimension widmet sich hingegen der moralischen und normativen Legitimität des Bankgeheimnisses. Hier spielen Überlegungen zu internationaler Steuergerechtigkeit als Argument gegen das Bankgeheimnis sowie jene zum Schutz von individueller Freiheit und Datenschutz als Argument für das Bankgeheimnis eine entscheidende Rolle.

Der Einfachheit halber werden die untersuchten Akteure entlang beider Dimensionen in dichotome Kategorien für beziehungsweise gegen das Bankgeheimnis eingeordnet. Dies geschieht durch eine vertiefte Analyse der vorgebrachten Argumente in den Ratsdebatten sowie der eingereichten Vorstösse und von deren Begründungen. Wenn Akteure sowohl auf ideologischer wie auch auf wirtschaftlicher Ebene in die gleiche Richtung argumentieren (d.h. pro-pro bzw. contra-contra), ist ihre Haltung zum Bankgeheimnis eindeutig. Im Fall einer Dissonanz zwischen der

ideologischen und der wirtschaftlichen Betrachtungsweise (d.h. pro-contra bzw. contra-pro), ist die Position der Akteure hinsichtlich des Bankgeheimnisses dadurch gegeben, ob diese den wirtschaftlichen oder den ideologischen Argumenten grössere Bedeutung zumessen (siehe Abbildung 5.2).

Diese Analyse fokussiert auf die entscheidungstragenden Akteurinnen und Akteure in der innenpolitischen Debatte. Dazu gehört der *Bundesrat*, der in der Aussenpolitik federführend ist. Weil zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge wie dem automatischen Informationsaustausch auch eine Zustimmung des Parlaments benötigt wird, werden zudem politische Parteien betrachtet. Hierbei werden die Parteienblöcke der *linken Parteien* (SP und Grüne Partei) und der *bürgerlichen Mitte* (FDP und CVP) sowie der SVP besprochen, da Mitglieder innerhalb dieser Blöcke häufig ähnliche Meinungen hinsichtlich des Bankgeheimnisses vertraten.

Der Bundesrat ist der zentrale Akteur, der am Wendepunkt 2009 unter dem internationalen Druck seinen Standpunkt zum Bankgeheimnis änderte. In den Jahren zuvor proklamierte er in Ratsdebatten, das Bankgeheimnis «stehe nicht zur Diskussion» (Kaspar Villiger in AB NR, 2000, S. 1122) und die Gegnerinnen und Gegner würden sich daran «die Zähne ausbeissen» (Hans-Rudolf Merz in AB NR, 2008, S. 404). Ab 2009 änderte sich jedoch die Position des Bundesrats: «Auf die Dauer wäre die Schweiz schlecht beraten, wenn sie entgegen dem ganzen internationalen Druck versuchen würde, auf Teufel komm raus, dieses Bankgeheimnis in absoluter Grösse beizubehalten» (Hans-Rudolf Merz 2009, vgl. Gallarotti 2019). Letztlich empfahl Finanzminister Ueli Maurer dem Parlament 2016 «mit Überzeugung», dem automatischen Informationsaustausch zuzustimmen (AB SR, 2016, S. 161 f.). Wie kam es zu diesem eindrücklichen Meinungswandel?

In der ideologischen Dimension änderte der Bundesrat seine Einschätzung nicht. Im Jahr 2000 hielt Kaspar Villiger fest, dass das Bankgeheimnis in der Schweiz «tief verwurzelt» sei. Zudem bezeichnete er «ein vernünftig, klug ausgebautes Bankgeheimnis» als «legitim und moralisch vertretbar», um «gläserne» Bürgerinnen und Bürger zu verhindern (AB NR, 2000, S. 1122). Eine nahezu identische Wortwahl benutzte Hans-Rudolf Merz 2009 weiterhin, obwohl der Bundesrat kurz zuvor seinen Vorbehalt gegen das OECD-Musterabkommen aufgegeben hatte: «Dieses Bankgeheimnis ist tief in unserer Bevölkerung verwurzelt [...]. Wir wollen nicht den gläsernen Steuerzahler, wir wollen nicht den gläsernen Bank-

kunden» (AB NR, 2009, S. 454). Der Grund für das bundesrätliche Umlenken lag demnach nicht in der ideologischen Betrachtung, sondern in einer veränderten Einschätzung der wirtschaftlichen Vor- und Nachteile des Bankgeheimnisses. Dass der Bundesrat das Bankgeheimnis lange Zeit als Wettbewerbsvorteil für den Schweizer Bankenplatz erachtet hatte, wird aus verschiedenen Aussagen ersichtlich. Kaspar Villiger befürchtete 1999 in einer Debatte hinsichtlich der Abschaffung des Bankgeheimnisses, dass «negative Folgen für den Finanzplatz Schweiz [...] dann [bei einer Abschaffung] gewiss nicht auszuschliessen» wären (AB NR, 1999, S. 2546). Hans-Rudolf Merz meinte 2007 gar, die Reputation unseres Finanzplatzes lebe «natürlich [...] auch vom Schutz des Bankgeheimnisses», das man nicht «gefährden» solle (AB NR, 2007, S. 198). Diese Deutung änderte sich jedoch 2009, nachdem die Schweiz auf einer provisorischen schwarzen Liste von Steueroasen der OECD erschienen war und somit Sanktionen gegen die Schweiz in den Bereich des Möglichen rückten. Fortan setzte sich der Bundesrat mit wirtschaftlichen Argumenten für die Aufgabe des Bankgeheimnisses ein, weil er im Fall von Sanktionen gegen die Schweiz breite negative wirtschaftliche Konsequenzen – auch für Wirtschaftsbereiche und Arbeitnehmende ausserhalb des Finanzsektors – erwartete. So argumentierte Bundesrat Hans-Rudolf Merz 2009, dass «auch der Werkplatz und nicht nur der Finanzplatz» von den Sanktionen betroffen sein könnten (AB NR, 2009, S. 454). 2016 argumentierte Bundesrat Ueli Mauer schliesslich, dass eine Einführung des automatischen Informationsaustauschs «notwendig für die Reputation des Finanzplatzes, für die Reputation des Wirtschaftsplatzes» sei (AB SR, 2016, S. 162).

Für die bürgerlichen Mitteparteien ist eine Entwicklung analog zum beschriebenen Meinungswandel im Bundesrat festzustellen. Vor 2009 lehnten sowohl CVP wie auch FDP eine Aufgabe des Bankgeheimnisses aus ideologischer und wirtschaftlicher Sicht ab (vgl. Ip. 09.3037). So unterstützte die CVP 2003 geschlossen und die FDP grossmehrheitlich eine parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion zur Verankerung des Bankgeheimnisses in der Verfassung (AB NR, 2003, S. 1791ff.). Aus ideologischer Sicht argumentierte FDP-Fraktionspräsidentin Gabi Huber (fdp, UR) auch 2009 noch für das Bankgeheimnis: «Den automatischen Informationsaustausch lehnt unsere Fraktion entschieden ab: Der gläserne Bürger kommt nicht infrage. Die Selbstdeklaration der Steuern und der Schutz der finanziellen Privatsphäre sind definitiv nicht verhandelbar» (AB NR, 2009, S. 437). Auch CVP-Präsident Christophe Darbellay (cvp,

VS) fand in der gleichen Debatte, die Schweiz müsse sich «nicht schämen», und verlangte, dass das Bankgeheimnis im Inland weiterhin in Kraft bleiben solle. Dennoch unterstützten beide Parteien die Einführung des automatischen Informationsaustauschs im Jahr 2015. Im Votum für die FDP-Fraktion von Nationalrat Ruedi Noser (fdp, GL) kam dabei die Dissonanz zwischen ideologischen Vorbehalten und wahrgenommener wirtschaftlicher Notwendigkeit der Abschaffung zum Ausdruck: «Die internationale Gemeinschaft hat sich entschieden, sich gemäss dem OECD-Standard gegenseitig automatisch Bankdaten zu liefern [...]. Es ist klar, dass dies für eine freisinnige Partei schwierige Konzepte sind. [...] Doch uns als Wirtschaftspartei liegt auch die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz am Herzen» (AB NR, 2015, S. 1614). Im Nationalrat unterstützten letztlich sowohl die FDP wie auch die CVP einstimmig die Einführung des automatischen Informationsaustauschs (BRG 15.047).

Die Position der links-grünen Parteien änderte sich hingegen nie, sie standen dem Bankgeheimnis bereits in den 1990er-Jahren ablehnend gegenüber (AB NR, 1998, S. 1715 ff.; Mo. 97.3664; Mo. 02.3662). In dieser Zeit machte die Linke vor allem ideologische Gründe für ihre Ablehnung geltend, etwa dass die «Steuergerechtigkeit und die damit verbundene Steuermoral» in der Schweiz ungenügend seien (Mo. 97.3664). 1998 begründete Jean Ziegler (sp, GE) seine Motion zur Streichung von Art. 47 des Bankengesetzes wie folgt: «Ce soir, vous pouvez rétablir l'honneur de la Suisse par un simple vote, lui assurer un avenir plus solidaire dans ce monde» (AB NR, 1998, S. 1717). Aus wirtschaftlicher Sicht wies die Linke dem Bankgeheimnis nur eine untergeordnete Rolle zu beziehungsweise sah mögliche wirtschaftliche Gewinne dadurch als illegitim an: «Wenn man die Wirtschaftswirklichkeit [des Bankgeheimnisses] treffend bezeichnen wollte, müsste man nämlich von einem ‹Steuerhinterziehungsgeheimnis› reden» (Rudolf Strahm, sp, BE in AB NR, 2003, S. 1792). Zudem wurde schon früh auf die möglichen wirtschaftlichen Kosten einer internationalen Isolierung aufmerksam gemacht, falls die Schweiz am Bankgeheimnis festhalten würde (Mo. 97.3664; Mo. 02.3662; AB NR, 2009, S. 436 ff.). Diese Position änderte sich über die Zeit nicht. Die Grünen und die SP unterstützten die Einführung des automatischen Informationsaustauschs einstimmig im Nationalrat (vgl. BRG 15.046).

Auch die SVP nahm in der untersuchten Zeitperiode seit der EWR-Ablehnung eine konstante Haltung gegenüber dem Bankgeheimnis ein, stellte sich im Unterschied zu den links-grünen Parteien jedoch jeglichen

Bestrebungen zu dessen Abschwächung entgegen. In ihren Vorstössen stellte sie zumeist ideologische Gründe für den Schutz des Bankgeheimnisses voran. Repräsentativ dafür kann die Begründung für eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2002 betrachtet werden: «Die Achtung der Privatsphäre und des Privateigentums der Bürger ist ein zentraler Grundpfiler des demokratischen Rechtsstaates. [...] Das Bankkundengeheimnis schützt die Privatsphäre des Bankkunden, ein für die schweizerische Demokratie selbstverständliches Rechtsgut» (Pa.Iv. 02.432). Auch nach dem Wendepunkt von 2009 dominierten ideologische Einwände die Rhetorik der Volkspartei: «Für uns ist der automatische Informationsaustausch ein schweizerisches Unding: Man schickt Millionen von Daten unbescholtener Bürger in der Weltgeschichte herum, ohne einen Verdacht auf ein Vergehen oder ein Verbrechen zu haben» (Thomas Matter, svp, ZH in AB NR, 2015, S. 1610). Die SVP betonte überdies die wirtschaftliche Bedeutung des Bankgeheimnisses (z. B. Pa.Iv. 02.432): So argumentierte sie stets, dass zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes am Bankgeheimnis festzuhalten sei (z. B. AB NR, 2009, S. 436 ff.). 2015 lehnte die SVP-Fraktion im Nationalrat den automatischen Informationsaustausch geschlossen ab, nachdem sie zuvor gar Nichteintreten beantragt hatte (BRG 15.047). In den Ratsdebatten lassen sich keine Anhaltspunkte dafür finden, dass die SVP ihre Einschätzung einer positiven wirtschaftlichen Wirkung des Bankgeheimnisses aufgrund des internationalen Drucks geändert hätte.

Als Resultat dieser Analyse lassen sich nun die verschiedenen Akteure typologisieren (siehe Abbildung 5.2). Dabei nahmen die linken Parteien sowie die SVP in beiden Dimensionen eindeutige und über die Zeit konstante Positionen ein. Das Zünglein an der Waage stellten im Parlament und vermutlich auch im Bundesrat die bürgerlichen Mitteparteien dar. Diese verteidigten das Bankgeheimnis mit ideologischen Argumenten auch nach 2009. Jedoch änderten sie ihre diesbezügliche wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Einschätzung, als die OECD die Schweiz auf die provisorische schwarze Liste von Steueroasen setzte. Weil aus ihrer Sicht fortan die wirtschaftlichen Kosten eines Festhaltens am Bankgeheimnis überwogen, bewegten sie sich in der Typologie in einen dissonanten Zustand. Die Tatsache, dass diese Akteure plötzlich die Abschaffung des Bankgeheimnisses unterstützten, impliziert, dass sie den wirtschaftlichen Nachteilen einer Beibehaltung mehr Gewicht beimassen als ihren ideologischen Vorbehalten gegenüber einer Abschaffung des Bankgeheimnisses.

2 Der Streit um das Schweizer Bankgeheimnis seit 1992 | 131

Abbildung 5.2: Typologie der Akteure entlang ihrer wirtschaftlichen und ideologischen Argumentationslinien.

Vor 2009			Nach 2009		
Ideologisch			Ideologisch		
BG schützt Freiheit	Dissonanz	Pro Bankgeheimnis Bürgerliche Mitte Bundesrat SVP	Bürgerliche Mitte Bundesrat	Dissonanz	Pro Bankgeheimnis
BG ist ungerecht	Contra Bankgeheimnis Linke Parteien	Dissonanz	Contra Bankgeheimnis Linke Parteien	Dissonanz	
	BG schädigt Reputation	BG erhöht Wett- bewerbsfähigkeit	BG schädigt Reputation	BG erhöht Wett- bewerbsfähigkeit	
	Wirtschaftlich		Wirtschaftlich		

Anmerkungen: Links: Situation vor dem Wendepunkt 2009;
 Rechts: Situation nach dem Wendepunkt 2009; BG = Bankgeheimnis.
 Quelle: Eigene Darstellung.

2.4 Die Rolle der EU: von anfänglichen Einigungsschwierigkeiten hin zu einem gemeinsamen Vorgehen

Wie in den vorherigen Abschnitten aufgezeigt wurde, war der internationale Druck auf das Schweizer Bankgeheimnis ausschlaggebend für dessen Aufgabe. Im Folgenden soll erörtert werden, welche Rolle spezifisch die EU in diesem Prozess spielte.

Bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts sah sich die Schweiz gleichzeitig einem Druck seitens der EU mit dem «Feira-Gipfel» (Gisselbrecht 2000) und seitens der OECD (2000) ausgesetzt. Dass es dem Bundesrat in den Verhandlungen zu den «Bilateralen II» gelang, das Bankgeheimnis staatsvertraglich abzusichern, scheint zumindest teilweise auch auf die Unterstützung seitens der EU-Mitglieder Luxemburg, Österreich und Belgien zurückzuführen zu sein, die selbst ein Bankgeheimnis kannten (BBL, 2004, S. 5965). So formierte sich eine grenzüberschreitende Allianz, die die EU intern spaltete. Diese Kleinkoalition setzte sich gegen die Auflösung des Bankgeheimnisses ein und opponierte vorderhand erfolgreich

gegen den Vorschlag eines Informationsaustauschs zu Steuerzwecken (Gemperle 2003).

Im Zuge der Finanzkrise nahm der Druck auf Luxemburg, Österreich, Belgien und die Schweiz zu. Nicht zuletzt aufgrund der intensivierten Suche nach Geldern, die in den Herkunftsländern nicht deklariert worden waren. Denn im Herbst 2008 organisierte sich – unter der Führung von Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Italien – eine Gruppe von Staaten in der OECD, die dem Bankgeheimnis den Garaus machen wollte. Diesen EU-Staaten war dabei bewusst, dass ihr für einen entsprechenden Erfolg die zuvor erwähnte Allianz im Weg stehen würde, da für eine Abschaffung zwingend Einstimmigkeit in der EU herrschen musste (Gemperle 2009). Gleichzeitig schlug in der Schweiz die UBS-Affäre und ihre Mithilfe beim Steuerbetrug in den USA hohe Wogen (Baches 2012). Entsprechend sah sich die Schweiz mit ihrer Kleinkoalition, aus der Ende Februar 2009 Belgien ausgetreten war (Bühler und Häfliiger 2009), unmittelbar einem finanzpolitischen Dreizack aus OECD, gewichtigen EU-Mitgliedern und den USA gegenübergestellt. Erstere übte schlussendlich mit ihrer schwarzen Liste von Steueroasen den entscheidenden Druck aus, um die Kleinkoalition zu einer Anpassung weg vom Bankgeheimnis zu bewegen (Gallarotti 2019; Der Bund 2009).

Durch den «Feira-Beschluss» und ähnliche Vorstösse innerhalb der OECD stand nun mittelfristig auch ein automatischer Informationsaustausch der EU zur Diskussion (Truttmann 2009). Jedoch herrschte noch immer keine unionsinterne Einigkeit, obwohl die EU als wichtige Akteurin in der Neuausgestaltung der europäischen Finanzmarktarchitektur auftrat. Die mangelnde Kohäsion zeigte sich entlang zweier Dynamiken: Während erstens Deutschland und Grossbritannien zu Beginn des Jahrzehnts zu Verhandlungen über Erneuerungen von Doppelbesteuerungsabkommen bereit waren, wollten weder Italien noch Frankreich diesen Weg gehen (SRF 2012; Rásonyi 2011). Schlussendlich glichen sich Grossbritannien und Deutschland der EU an. Grossbritannien passte sein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz so an, dass keine Überschneidung mit EU-Recht mehr bestand, während das Abkommen mit Deutschland scheiterte (AS 2013, S. 135; Canetg und Pasquier 2016). Zweitens hielt Luxemburg lange an seinem Bankgeheimnis fest und tätigte erst im April 2013 den Schritt hin zum automatischen Informationsaustausch. Diesen begründete der damalige Regierungschef Jean-Claude Juncker hauptsächlich mit dem US-amerikanischen Vorgehen durch die FATCA, wobei er explizit

den Druck innerhalb Europas als Grund ausschloss (Israel 2013). Letzterem sah sich nun jedoch Nachzügler Österreich ausgesetzt, der inzwischen innerhalb der EU isoliert war (Tobler 2019: 482).

Damit lud die internationale Gemeinschaft zum letzten Tanz um den automatischen Informationsaustausch. Denn im Frühsommer 2013 beschloss auch Österreich, Luxemburg in seiner Entscheidung zu folgen (ARD 2013; OECD 2013). Mit diesem Schritt war also die Kleinkoalition zur Verhinderung des Informationsaustauschs definitiv Geschichte. Innerhalb der EU hingegen konnte die Kohäsion in diesem Bereich wiederhergestellt werden. Für die Schweiz bedeutete dies vor allem, dass der Druck der Union nun stärker würde. So erreichte die EU im Herbst 2014 eine Einigung zum automatischen Informationsaustausch, die schlussendlich zur Unterzeichnung des AIA-Abkommens mit der Schweiz im Frühjahr 2015 führte (Fox 2015).

Zusammenfassend lässt sich anhand der hier beschriebenen Dynamiken festhalten, dass das Ende des Bankgeheimnisses in der Schweiz bis zur Finanzkrise durch eine Allianz mit den EU-Staaten Luxemburg, Österreich und Belgien hinausgezögert wurde, zumal diese die Einigkeit der EU teilweise untergraben hatte. Mit der Finanzkrise und dem zunehmenden Druck seitens der USA sowie der OECD wurde diese Kleinkoalition jedoch zunehmend schwächer, während die EU-Mitgliedstaaten intern näher zusammenrückten. Somit war die EU selbst nicht die treibende Kraft hinter der Abkehr vom Schweizer Bankgeheimnis, auch da sie sich selbst erst auf eine passende Lösung einigen musste.

3 Die Unternehmensbesteuerung: Geschichte wiederholt sich nicht, aber sie reimt sich

Die finanzpolitischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU haben sich seit der Einführung des automatischen Informationsaustauschs bedeutend verbessert. Dennoch stellte das Bankgeheimnis mitnichten den einzigen finanzpolitischen schweizerisch-europäischen Zankapfel der letzten drei Jahrzehnte dar. So sorgt auch der Diskurs zur Unternehmensbesteuerung für schwerwiegende politische Differenzen zwischen der Schweiz und der EU. Mit ihrer kompetitiven Fiskalpolitik – und dabei insbesondere mit der Niedrigbesteuerung von Unternehmen in einzelnen Kantonen – erntet die Schweiz regelmässig internationale

Kritik. Im Folgenden wird anhand einer Kurzübersicht der Schweizer Unternehmenssteuerpolitik überprüft, inwiefern die zuvor eingeführte Typologie anwendbar ist. Analog zu den politischen Entwicklungen des Bankgeheimnisses zeichnet sich auch in der Fiskalpolitik internationaler Druck ab, der die Argumente einzelner innenpolitischer Akteure massgeblich zu prägen scheint. Im Folgenden soll dieser Wirkungsmechanismus dargelegt werden, wobei die Inhalte der einzelnen politischen Geschäfte zur Unternehmensbesteuerung in den Hintergrund treten.

3.1 Reform und Gegenreform: ein Kurzabriß zur Unternehmenssteuerpolitik

In den 1990er-Jahren büsste der Schweizer Wirtschaftsplatz an Attraktivität ein, und es kam zu diversen Auslagerungen von Holdings in EU-Staaten (Müller 2019). Dies führte im Januar 1995 zur Forderung nach Reformen der Unternehmensbesteuerung (USR; Mo. 95.3018). Zwei Jahre später legte der Bundesrat einen entsprechenden Entwurf vor, der Steuerprivilegien für Holdinggesellschaften und Steuererleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen vorsah (BRG 97.022). Die Abschaffung der Kapitalsteuer und die Einführung der proportionalen Gewinnbesteuerung sind hierbei die wichtigsten Neuerungen – mitunter da Letztere eine Angleichung an die Fiskalpolitik der meisten OECD-Staaten darstellte und da die Schweiz mit der Abschaffung der Kapitalsteuer einen Standortnachteil korrigierte (Müller 2019). Im Herbst 1997 hiess das Parlament die vorgeschlagenen Steuererleichterungen gut (BRG 97.022).

Fast zeitgleich beschloss die EU einen nichtbindenden Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung (Rat der Europäischen Union 2022). Damit sollten sich Staaten politisch verpflichten, schädlichem Steuerwettbewerb entgegenzuwirken. Im April 1998 zog die OECD ebenfalls nach, indem sie einen Bericht über Massnahmen zur Bekämpfung verzerrender Effekte schädlichen Steuerwettbewerbs vorlegte (OECD 1998). Die Schweiz enthielt sich einer Gutheissung des Berichts sowie der Umsetzung von dessen Empfehlungen (*ibid.*).

Kurz darauf stiess die FDP zur weiteren Förderung der steuerlichen Attraktivität der Schweiz die Ausarbeitung eines zweiten Steuerpakets an (Mo. 00.3552), das die eidgenössischen Räte im Frühling 2007 verabschiedeten (BRG 05.058). Die in dieser Unternehmenssteuerreform II beschlossenen Massnahmen umfassten insbesondere steuerliche Entlastungen für Unternehmen, einschliesslich einer Verminderung der Dop-

pelbesteuerung von Unternehmensgewinnen (ibid.). Da aufgrund erwarteter Steuerausfälle von linker Seite das Referendum ergriffen wurde, kam es Anfang 2008 zu einer Volksabstimmung. Die Vorlage wurde mit 50,5 Prozent Ja-Stimmenanteil knapp angenommen, und die meisten Bestimmungen traten in der Folge per 1. Januar 2011 in Kraft.

Im Nachgang der Finanzkrise erhöhte sich der internationale Druck auf die Schweiz durch die EU wie auch durch die OECD. Dabei stellte der Ende 2014 eingeführte Aktionsplan der OECD zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (vgl. Ammann et al. 2021) das bedeutendste und umfassendste Projekt in der globalen Fiskalaussenpolitik dar. Erklärtes Ziel dieses Plans war es, ungerechtfertigte Steuervermeidung und Gewinnverschiebung in Steueroasen zu verhindern. Die vorgeschlagenen Massnahmen wurden durch die «Anti Tax Avoidance Directive» (Rat der Europäischen Union 2016a) für EU-Mitgliedstaaten für bindend erklärt und weiter ausgebaut.

Auf Druck der EU willigte die Schweiz ebenfalls ein, Grundsätze der neuen internationalen Standards umzusetzen (Gratwohl 2014). Zu diesem Zweck wurden innenpolitische Bestrebungen unternommen, eine dritte Unternehmenssteuerreform im Kontext der EU-Forderungen auszustalten. In erster Linie sollte die neue Reform einerseits die steuerliche Bevorzugung von Holdinggesellschaften abschaffen sowie andererseits den Kantonen neue Möglichkeiten bieten, allen Unternehmen steuerliche Entlastungen zu gewähren (BRG 15.049). Die insgesamt niedrigere Besteuerung sollte attraktiv genug sein, dass betroffene Firmen auch nach dem Wegfall der bevorzugten Besteuerung ihren Standort in der Schweiz behalten würden. Gegen die Unternehmenssteuerreform III wurde jedoch erfolgreich das Referendum ergriffen: Die Vorlage wurde Anfang 2017 mit 59,1 Prozent abgelehnt (BRG 15.049). Als Hauptursache des Scheiterns kann der starke Widerstand von links vermutet werden, wobei die Reform als ungerechte Mehrbelastung des Bundes charakterisiert und erneut ein hoher Steuerausfall befürchtet wurde (vgl. AB NR, 2016, S. 431 ff.). Durch die Ablehnung der Vorlage widersetzte sich die Schweiz aber den internationalen Steuerstandards.

Als Folge der «Panama Papers»⁴ legte die EU-Kommission 2016 einen Plan zu einer gemeinsamen schwarzen Liste vor (Rat der Europäischen

⁴ Die «Panama Papers» sind in einem Datenleck publik gemachte Unterlagen des panamaischen Offshore-Dienstleisters Mossack Fonseca, die Steuerver-

Union 2016b). Man erhoffte sich davon eine bessere Bekämpfung der Steuerflucht und eine konsequenteren Umsetzung der angestrebten Steuerpraktiken (*ibid.*). Nach dem Scheitern der Unternehmenssteuerreform III wurde die Schweiz im Dezember 2017 auf die sogenannte Beobachtungsliste der EU gesetzt (SRF 2019), die Anpassungen an EU-Standards und die Abschaffung der Steuerprivilegien bis 2019 erforderte, um eine Umteilung auf eine schwarze Liste und damit verbundene Sanktionen zu verhindern. Dies setzte die Schweiz unter Zugzwang – die Regierung musste rasch handeln, um die Bedrohung durch allfällige EU-Sanktionen abzuwenden. So führte das Eidgenössische Finanzdepartement die Kerninhalte der Unternehmenssteuerreform III unter dem neuen Titel «Steuervorlage 17»⁵ weiter und präsentierte eine entsprechende Vorlage (BRG 18.031), mit der die von der EU kritisierten Steuerprivilegien durch Massnahmen ersetzt werden sollten, die den internationalen Standards entsprachen. Gleichzeitig hielt die Schweiz dennoch an der bisherigen Tiefsteuerpolitik fest und ermöglichte den Kantonen, weitere Steuererleichterungen zu gewähren (*ibid.*). Entsprechend kann die beabsichtigte Abschaffung der Steuerprivilegien nicht als grundlegender fiskalpolitischer Kurswechsel verstanden werden. In der Volksabstimmung vom Mai 2019 wurde die Reform mit 66,4 Prozent Ja-Stimmenanteil gutgeheissen (BRG 18.031). Nach der Annahme der Vorlage beschloss die EU, die Schweiz von der Beobachtungsliste zu streichen (Schürpf 2019). Obwohl dies häufig als «Schlussstrich unter den langjährigen Steuerstreit zwischen der Schweiz und der EU» bezeichnet wurde (*ibid.*), hielt die Harmonie nicht lange an.

In den Jahren 2020 und 2021 erschütterte die COVID-19-Pandemie die Weltwirtschaft. Im Kontext einer Revitalisierung der US-Wirtschaft durch höhere Steuereinnahmen brachte Präsident Joe Biden Anstrengungen hin zu stärkerer Unternehmensbesteuerung ins Zentrum der internationalen Fiskalpolitik (Politi 2021). Eine Anhebung der Steuersätze lässt sich

meidungspraktiken und Steuerdelikte enthüllten und weltweit Debatten zu Steueroasen auslösten.

5 Die «Steuervorlage 17» wurde später mit Vorstößen zur AHV-Finanzierung zum «Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung» zusammengeführt, was zu dessen Mehrheitsfähigkeit beitrug. In diesem Beitrag wird – in der Absicht, zum Lesefluss beizutragen – für beide Vorlagen die Bezeichnung «Steuervorlage 17» verwendet.

jedoch nur wettbewerbsneutral umsetzen, sofern die ganze Welt nachzieht. Entsprechend streben seit der Pandemie die Vereinigten Staaten unter dem Dach der OECD und zusammen mit knapp 140 Ländern eine Steuerreform mit zwei Säulen an: einer globalen Mindeststeuer und einer neuen Form der Besteuerung digitaler Dienstleistungen (OECD 2021). Bei der globalen Mindeststeuer können selbst Firmen mit den OECD-Sätzen besteuert werden, die in einem Land ansässig sind, das sich der Reform nicht angeschlossen hat. Dadurch werden die steuerlichen Wettbewerbsvorteile von Steueroasen *de facto* eliminiert. 2024 soll der globale Mindeststeuersatz von 15 Prozent auf Gewinne von Grossunternehmen mit mehr als 750 Millionen Euro Umsatz in Kraft treten (*ibid.*). Im Januar 2022 beschloss der Bundesrat, dass er die Mindeststeuer mit einer Verfassungsänderung hierzulande ebenfalls umsetzen will (Der Bundesrat 2022). Damit gibt die Schweiz bei einem ihrer wichtigsten fiskalischen Wettbewerbsinstrumente nach und will fortan auf Steuersätze, die 15 Prozent unterschreiten, verzichten. Dies mag zwar keine vollständige Abkehr vom Ziel der Niedrigbesteuerung darstellen, schränkt aber den politischen Handlungsspielraum bedeutend ein. Nichtfiskalische Wettbewerbsinstrumente dürften künftig stattdessen an Bedeutung gewinnen.

3.2 Das Ende der Steuersouveränität: ein Paradigmenwechsel

Noch vor wenigen Jahren schien es kaum denkbar, dass die Schweiz einer internationalen Mindestbesteuerung zustimmen und damit an der souveränen Festlegung ihrer Steuersätze rütteln würde. Druckversuchen der internationalen Gemeinschaft gegenüber ihrer Steuerpolitik hielt die Schweiz während der letzten Jahrzehnte stand, wobei sie Konzessionen bei der steuerlichen Bevorteilung von Holdinggesellschaften durch andere fiskalische Anreize auszugleichen wusste. Trotzdem steht die Schweiz nun den Bestrebungen hin zu einer globalen Mindeststeuer nicht mehr ablehnend gegenüber. Es drängt sich die These auf, dass bei diesem Politikwandel ähnliche Dynamiken die Positionen der relevanten Akteure prägten wie bei der Abschaffung des Bankgeheimnisses. Im Folgenden soll entsprechend diskutiert werden, inwiefern sich die in Abschnitt 2.3 eingeführte Typologie auf den Fall der Unternehmensbesteuerung anwenden lässt.

Sowohl der Bundesrat wie auch die bürgerlichen Mitteparteien argumentierten bis zum OECD-Vorstoss zur Mindestbesteuerung hauptsächlich mit dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie der Niedrigbesteuerung

zuschrieben. Dabei sahen sie die steuerlichen Wettbewerbsvorteile, die ausländische Unternehmen anziehen sollten, als unentbehrlich für den Schweizer Wirtschaftsplatz an (vgl. Mo. 95.3018; Pa.Iv. 96.431; Mo. 04.3736; AB NR, 2006, S. 1261, 1271; Mo. 07.3309; AB NR, 2016, S. 1214f.). Entsprechend setzten sie sich dafür ein, internationale Druckversuche fiskalpolitisch zu parieren und den Standortvorteil zu wahren (vgl. Mo. 11.3789; BRG 15.049; BRG 18.031). Mit der OECD-Mindestbesteuerungsrichtlinie sieht sich die Schweiz jedoch erstmals einer global koordinierten Initiative gegenüber, die den Verlust eines Schweizer Wettbewerbsvorteils bedeuten könnte, wenn sie hierzulande nicht angenommen wird. In Anbetracht dieses erhöhten internationalen Drucks auf die Schweizer Steuerpolitik sind sowohl Bundesrat wie Ratsbürgerliche veranlasst, ihre Einschätzung der Kosten und Nutzen der aktuellen Steuersätze zu überdenken. Beide sind neu der Auffassung, dass der Schweiz keine Wettbewerbsvorteile mehr durch sehr tiefe Steuersätze zugutekommen können und Verluste von Steuereinnahmen an andere Nationen im Fall einer Nichtannahme der Mindestsätze zu befürchten sind. In der Folge bewerten sie also den wirtschaftlichen Nettonutzen eines Festhaltens an Steuersätzen unter 15 Prozent nicht mehr als positiv. Demzufolge sprechen sich Bundesrat und bürgerliche Mitteparteien neu für eine Anwendung von Mindestsätzen aus (Der Bundesrat 2022; Felber-Eisele 2021; Theiler und Dubach 2021). Diese Anpassung der Position entspricht also im Grundsatz der Typologie und den im Zusammenhang mit dem Bankgeheimnis beobachteten Dynamiken. Ein wichtiger Unterschied ist dabei, dass die veränderte Einschätzung des wirtschaftlichen Nettonutzens nicht durch eine drohende Aufnahme auf eine schwarze Liste und damit einhergehenden Sanktionen für die breite Wirtschaft herbeigeführt wurde. Vielmehr scheinen die entscheidenden Akteure zu akzeptieren, dass die OECD-Reform nicht zu verhindern und damit eine fiskalpolitische Anpassung nötig ist. Es muss dennoch festgehalten werden, dass der Bundesrat und die bürgerlichen Mitteparteien sowohl vor wie auch nach dem Beschluss zur Übernahme der OECD-Mindestbesteuerung an einer positiven ideologischen Auffassung der alten Steuerpolitik festhalten. Die ideologischen Argumente basieren dabei auf der Überzeugung, dass Kooperation in Steuerfragen der Souveränität des Nationalstaats untergeordnet (vgl. Mo. 12.3585; BRG 18.031) und der Schweizer Steuersatz systemisch legitimiert sei (vgl. AB SR, 2008, S. 54; BRG 15.049). Da jedoch der Bundesrat und die bürgerlichen Mitteparteien den wirtschaftlichen

Implikationen der neuen Steuerstandards deutlich grössere Bedeutung zumessen, vermag die positive ideologische Bewertung der Tiefbesteuerung das Festhalten des Bundesrats und der bürgerlichen Mitteparteien an derselben nicht sicherstellen.

Aufseiten der links-grünen Parteien stehen andere Argumente im Vordergrund: Für sie sind Bedenken der Steuergerechtigkeit zentral. Gemäss der linken Auffassung ist der Steuerstreit Ausdruck des verteilungspolitischen Konflikts zwischen profitorientierten Unternehmen und der sozialen Öffentlichkeit (AB NR, 2006, S. 1262; AB SR, 2008, S. 322 ff.; AB SR, 2008, S. 53; AB NR, 2016, S. 1214; AB NR, 2017, S. 821). Die Linke fordert seit jeher, dass durch höhere Besteuerung vermehrt Gelder dem Staat und der Bevölkerung statt den Unternehmen und ihren Aktionären zukommen (vgl. Felber-Eisele et al. 2022). Zusätzlich zur Kritik der Verteilungsgerechtigkeit finden auch wirtschaftliche Argumente oft Verwendung: Hierbei monieren die linken Parteien primär Mindereinnahmen aufgrund von Steuerbegünstigungen sowie mangelnde Mittel beim Service public, die durch Steuererhöhungen kompensiert werden könnten (AB NR, 1997, S. 770 ff.; AB NR, 2016, S. 431 ff.).

Auch die SVP argumentiert stark mit ideologischen Anliegen, nahm jedoch stets die gegenteilige Haltung der Linken hinsichtlich der Unternehmensbesteuerung ein. So lehnt sie tendenziell jede Angleichung Schweizer Rechts aufgrund internationalen Drucks ab (AB NR, 1997, S. 770 ff.; AB NR, 2006, S. 1276). Insbesondere der Erhalt der nationalen Souveränität in Steuerfragen ist für sie zentral (AB NR, 2017, S. 820; Aeschi 2021). Entlang der wirtschaftlichen Dimension hingegen betont sie die wirtschaftsfördernden Effekte eines (moderaten) Steuerwettbewerbs und die Standortvorteile aufgrund der tiefen Steuersätze (vgl. AB NR, 2016, S. 1215). Weder die SVP noch die linken Parteien haben infolge der OECD-Initiative einen Meinungswandel durchlaufen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die innenpolitischen Dynamiken zur Unternehmensbesteuerung der letzten Jahrzehnte grundsätzlich mit jenen zum Bankgeheimnis vergleichbar sind. Mit den hierigen Unternehmenssteuerreformen wurde – ähnlich wie beim Bankgeheimnis – immer wieder versucht, internationalem Druck zu begegnen, indem die Minimalanforderungen übernommen wurden, ohne am Schweizer fiskalpolitischen Grundsatz der Niedrigbesteuerung zu rütteln. Mit der OECD-Steuerreform will die Schweiz nun neu globale Mindeststeuersätze akzeptieren. Im Gegensatz zum Bankgeheimnis gibt sie

damit nicht zwingend einen politischen Grundsatz auf, nimmt aber dennoch starke Einschränkungen ihrer bisherigen Tiefsteuerpolitik in Kauf. Analog zum Bankgeheimnis war dabei die veränderte Einschätzung des wirtschaftlichen Nutzens durch den Bundesrat und die bürgerlichen Mitteparteien für den Politikwandel ausschlaggebend.

4 Schlussfolgerungen

Das Bankgeheimnis blickt auf eine turbulente Geschichte zurück. Innenpolitisch wurde es insbesondere von bürgerlichen Akteuren mit dem Hinweis auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität des Finanzplatzes Jahrzehntelang hochgehalten. Trotz anhaltender Kritik am Bankgeheimnis durch die internationale Gemeinschaft waren die finanzpolitischen Differenzen innerhalb der EU lange zu gross, um gemeinsam ein Umlenken der Schweiz bezüglich des Bankgeheimnisses zu erwirken. Ab 2009 erhöhten sich die von den bürgerlichen Mitteparteien wahrgenommenen wirtschaftlichen Kosten des Bankgeheimnisses, weil mögliche Sanktionen gegen die Schweiz im Raum standen, die auch andere Wirtschaftsbereiche hätten treffen können. Die bürgerlichen Mitteparteien und der Bundesrat erachteten deshalb das Bankgeheimnis gegenüber dem Ausland nicht länger als unverhandelbar. In den Folgejahren wurden auch innerhalb der EU die Streitigkeiten zum Bankgeheimnis beigelegt und die Reihen geschlossen, womit die Übernahme des automatischen Informationsaustauschs durch die Schweiz unausweichlich wurde.

Ähnlich wie beim Streit um das Bankgeheimnis – wenngleich zehn Jahre später – scheinen auch im Konflikt zur Unternehmensbesteuerung die bürgerlichen Mitteparteien ihre Kosten-Nutzen-Rechnung anzupassen und für ein Umlenken zu sorgen. Die innenpolitischen Debatten und Dynamiken sind hierbei ähnlich zu jenen des Bankgeheimnisses. So führte ein Vorstoss der OECD zu ausreichend Kohäsion unter den Mitgliedstaaten, um gemeinschaftliche Mindeststeuersätze für Unternehmen festzulegen, die den Tiefsteuerwettbewerb eindämmen sollen. In der Folge verschlechterte sich der wirtschaftliche Nettonutzen der bisherigen Schweizer Steuerpolitik aus Sicht der bürgerlichen Mitteparteien und des Bundesrats, die nun eine Angleichung an globale Standards und damit eine Mindestbesteuerung befürworten.

Im Lauf der gesamten Historie beider Themenfelder blieben die Positionen der Akteure an den Polen des politischen Links-rechts-Spektrums stabil. Im Gegensatz dazu durchliefen die bürgerlichen Mitteparteien unter internationalem Druck einen Meinungswandel und erwirkten letztlich – sozusagen als innenpolitisches Zünglein an der Waage – eine Wende.

Die Schweiz ist keineswegs eine wirtschaftliche Insel. Vielmehr prägen die Beziehungen zu unseren Nachbarn das Florieren des hiesigen Wirtschaftsplatzes. Die letzten 30 Jahre charakterisierten jedoch eine eher frostige finanzpolitische Beziehung mit der EU. Obwohl Angleichungen der Schweizer Politik an die Vorgaben des Auslands die Streitigkeiten beschwichtigt, wurden Letztere nicht gemeinschaftlich beigelegt. So wurden die Differenzen der internationalen Akteure nicht durch konsensbasierte Handlungen behoben, sondern über einseitige Druckversuche die wahrgenommenen wirtschaftlichen Kosten hiesiger Politik erhöht und damit ein Einlenken der Schweiz erwirkt.

Literatur

- Aeschi, Thomas (2021). *Die SVP lässt nicht zu, dass die Luxus-Sozialisten den Schweizer Werkplatz zerstören und kämpft weiter gegen eine 10-Millionen-Schweiz!*. Bern: SVP. Online unter <https://www.svp.ch/news/artikel/referate/die-svp-laesst-nicht-zu-dass-die-luxus-sozialisten-den-schweizer-werkplatz-zerstoeren-und-kaempft-weiter-gegen-eine-10-millionen-schweiz/> (Zugriff: 28.2.2022).
- Ammann, Amando et al. (2021). *Dossier: BEPS-Übereinkommen mit der OECD*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).
- ARD (26.4.2013). «Österreichs Bankgeheimnis bröckelt», in: *Tagesschau*.
- Baches, Zoé (16.2.2012). «Wie der Steuerstreit mit den USA anfing», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- Brunetti, Aymo; Tille, Cédric (2021). «Finanzen und Währung: Trotz Schocks agil», in: Bernauer, Thomas et al. (Hrsg.): *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*. Basel: NZZ Libro. S. 143–163.
- Bühler, Stefan; Häfliger, Markus (1.3.2009). «Schweiz ist zunehmend allein in der Welt», in: *NZZ am Sonntag*.
- Canetg, Fabio (2016a). *Botschaft zum Bundesgesetz über internationale Amtshilfe (Steueramtshilfegesetz)*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).

- Canetg, Fabio (2016b). *Erleichterungen bei der Umsetzung von FATCA*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).
- Canetg, Fabio; Pasquier, Emilia (2016). *Abgeltungssteuerabkommen mit Deutschland und Grossbritannien*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).
- Denny, Charlotte (9.10.2002). «France says ‹non› to deficit cut», in: *The Guardian*.
- Der Bund (12.3.2009). «Schweiz auf schwarzer Liste», in: *Der Bund*.
- Der Bundesrat (2014a). *Schweiz unternimmt weiteren Schritt zur Einführung des automatischen Informationsaustauschs*. Bern: Der Bundesrat. Online unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-55327.html> (Zugriff: 28.2.2022).
- Der Bundesrat (2014b). *Steuerstrafrecht: Bundesrat gibt die Botschaft in Auftrag*. Bern: Der Bundesrat. Online unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-53655.html> (Zugriff: 28.2.2022).
- Der Bundesrat (2022). *OECD Mindeststeuer: Umsetzung mit einer Verfassungsänderung*. Bern: Der Bundesrat. Online unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86783.html> (Zugriff: 28.2.2022).
- EFD – Eidgenössisches Finanzdepartement (2009). *Die Schweiz ist weg von der «grauen Liste» der OECD*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement. Online unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-29205.html> (Zugriff: 28.2.2022).
- EFD – Eidgenössisches Finanzdepartement (2013). *Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement. Online unter https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/nsb-news_list.msg-id-49287.html (Zugriff: 28.2.2022).
- EFD – Eidgenössisches Finanzdepartement (2017). *Revision des Steuerstrafrechts*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement. Online unter <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/dokumente/home/dokumentation/archiv/steuern/fb-revision-steuerstrafrecht.pdf> (Zugriff: 28.2.2022).
- Eisenring, Christoph (19.4.2013). «Die G-20 forciert den gläsernen Kunden», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- Europäisches Parlament (2015). *Ending EU citizens' bank secrecy in Switzerland*. Brüssel: Europäisches Parlament. Online unter <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20151022IPR98809/ending-eu-citizens-bank-secrecy-in-switzerland> (Zugriff: 28.2.2022).

- Felber-Eisele, Philipp (14.9.2021). «Kantone sollen liefern – so will die FDP auf die Mindeststeuer reagieren», in: *Der Bund*.
- Felber-Eisele, Philipp et al. (15.2.2022). «SP-Chef Wermuth gibt den Tarif für die nächste grosse Reform durch», in: *Tages Anzeiger*.
- Fox, Benjamin (27.5.2015). «EU inks bank secrecy deal with Swiss», in: *euobserver*.
- Gallarotti, Ermes (13.3.2019). «Bankiers sagten: Wenn das Bankgeheimnis fällt, wird sich die Wertschöpfung des Finanzplatzes halbieren. Sie haben fast Recht behalten», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- Gemperle, Reinhold (11.10.2003). «Unglaublich gewordene OECD», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- Gemperle, Reinhold (3.2.2009). «Beunruhigend», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- Gisselbrecht, Thomas (2000). «Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union», in: *Global Europe – Basel Papers on Europe in a Global Perspective* (50).
- Gratwohl, Natalie (22.5.2014). «Klare globale Spielregeln, aber keine Harmonisierung», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- Hirter, Hans (2016). *Dossier: Bankgeheimnis*. Strafbestimmungen bei Verletzung des schweizerischen Bankgeheimnisses. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).
- Hirter, Hans; Schär, Suzanne (2016). *OECD-Standards*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).
- Höltschi, René (14.3.2009). «Auch Österreich und Luxemburg lenken ein», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- Höltschi, René (24.3.2014). «Der lange Weg zum AIA in Auszügen», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- Höltschi, René (27.5.2015). «Schweiz und EU unterzeichnen AIA», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- Israel, Stephan (11.4.2013). «Abschied vom Bankgeheimnis: Luxemburg prescht vor», in: *Tages Anzeiger*.
- Käppeli, Anita (2016). *Dossier: Staatsbesuche im Ausland 2011*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).
- Käppeli, Anita; Schnyder, Sébastien (2016). *Bilaterales Steuerabkommen mit Deutschland*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).

- Langley, Alison (9.10.2002). «Europeans Want Swiss To Tell All», in: *The New York Times*.
- Le Figaro (2.4.2009). «Les trois listes des paradis fiscaux établies par l'OCDE», in: *Le Figaro*.
- Mathiason, Nick (22.2.2009). «Darling denounces Swiss secrecy», in: *The Guardian*.
- Milner, Mark; Davies, Lizzy (22.10.2008). «MPs urge clampdown on firms failing to pay», in: *The Guardian*.
- Müller, Eva (2019). *Reform der Unternehmensbesteuerung*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).
- OECD (1998). *Harmful Tax Competition*. Paris: OECD. Online unter <https://www.oecd.org/ctp/harmful/1904176.pdf> (Zugriff: 28.2.2022).
- OECD (2000). *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*. Paris: OECD. Online unter <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/2497487.pdf> (Zugriff: 28.2.2022).
- OECD (2013). *Austria, Luxembourg and Singapore among countries signing-on to end tax secrecy*. Paris: OECD. Online unter <https://www.oecd.org/countries/singapore/austria-luxembourg-and-singapore-among-countries-signing-on-to-end-tax-secrecy.htm> (Zugriff: 28.2.2022).
- OECD (2021). *International community strikes a ground-breaking tax deal for the digital age*. Paris: OECD. Online unter <https://www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm> (Zugriff: 28.2.2022).
- Politi, James (31.3.2021). «Biden unveils \$2tn infrastructure plan and big corporate tax rise», in: *Financial Times*.
- Rásónyi, Peter (29.11.2011). «Schweizer Steuerabkommen nicht kompatibel», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- Rat der Europäischen Union (2016a). *Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts*. Brüssel: Rat der Europäischen Union. Online unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32016L1164> (Zugriff: 28.2.2022).
- Rat der Europäischen Union (2016b). *Steuern: EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete*. Brüssel: Rat der Europäischen Union. Online unter <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/> (Zugriff: 28.2.2022).

- Rat der Europäischen Union (2022). *Gruppe «Verhaltenskodex (Unternehmenssteuerung)»*. Brüssel: Rat der Europäischen Union. Online unter <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/> (Zugriff: 28.2.2022).
- Ruuda, Marit (9.10.2002). «EU member states split on Switzerland tax issue», in: *euobserver*.
- Schär, Suzanne et al. (2020). *Dossier: Informationsaustausch – Steueramtshilfverordnung (AIA)*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).
- Schürpf, Thomas (10.10.2019). «EU streicht Schweiz von der grauen Liste der Steueroasen», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- SIF (2022). *Finanzstandort Schweiz*. Kennzahlen April 2022. Bern: Staatssekretariat für internationale Finanzfragen. Online unter <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/finanzstandort-schweiz-kennzahlen.html> (Zugriff: 28.2.2022).
- SRF (2009). «Der Vielgehasste: Peer Steinbrück», in: *SRF 10 vor 10*. Zürich: SRF Schweizer Radio und Fernsehen. Online unter <https://www.srf.ch/play/tv/-/video/-?urn=urn:srf:video:d1e286d8-a096-4439-b98b-a5b8f0ba0d07> (Zugriff: 28.2.2022).
- SRF (2012). «Abgeltungssteuerabkommen», in: *SRF Tagesschau*. Zürich: SRF Schweizer Radio und Fernsehen. Online unter <https://www.srf.ch/play/tv/tagesschau/video/abgeltungssteuerabkommen?urn=urn:srf:video:b0d31700-4905-4904-9842-d84ea5fc5924> (Zugriff: 28.2.2022).
- SRF (2019). *Schweiz bleibt vorläufig auf grauer Steuerliste*. Zürich: SRF Schweizer Radio und Fernsehen. Online unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/steuertransparenz-und-die-eu-schweiz-bleibt-vorlaufig-auf-grauer-steuerliste> (Zugriff: 28.2.2022).
- Steinbrück, Peer (22.11.2011). «Sattelt die Pferde!», in: *Die Zeit*.
- SWI (2002). *Bankgeheimnis kann «schmutziges Geld schützen»*. Bern: SWI swissinfo.ch. Online unter <https://www.swissinfo.ch/ger/bankgeheimnis-kann-schmutziges-geld-schuetzen-/2653458> (Zugriff: 28.2.2022).
- SWI (2011). *Italiens Regierung will kein Steuerabkommen mit der Schweiz*. Bern: SWI swissinfo.ch. Online unter <https://www.swissinfo.ch/ger/italiens-regierung-will-kein-steuerabkommen-mit-der-schweiz/31717018> (Zugriff: 28.2.2022).
- SWI (2013). *Schweiz unterzeichnet OECD-Konvention zu Steuerdelikten*. Bern: SWI swissinfo.ch. Online unter <https://www.swissinfo.ch/ger/alle-news-in>

146 | Das Zünglein an der Waage

- kuerze/schweiz-unterzeichnet-oecd-konvention-zu-steuerdelikten/37114702
(Zugriff: 28.2.2022).
- SWI (2017). *Die Schlacht um das Bankgeheimnis – Chronologie*. Bern: SWI swiss info.ch. Online unter https://www.swissinfo.ch/ger/steuerstreit-mit-deutschland_am-abgeschafften-bankgeheimnis-scheiden-sich-die-geister/43159798 (Zugriff: 28.2.2022).
- Theiler, Jacqueline; Dubach, Georg (2021). *Globale Mindeststeuer: Offener Brief an den Regierungsrat*. Luzern: FDP Luzern. Online unter <https://www.fdp.ch/aktuell/medienmitteilungen/medienmitteilung-detail/news/globale-mindeststeuer-offener-brief-an-den-regierungsrat> (Zugriff: 28.2.2022).
- Thönen, Simon (13.3.2009). «Protest gegen schwarze Liste», in: *Berner Zeitung*.
- Tobler, Stefan (2019). *Der Kampf um das Schweizer Bankgeheimnis*. Eine 100-jährige Geschichte von Kritik und Verteidigung. Basel: NZZ Libro.
- Truttmann, Marianne (14.3.2009). «Der nächste Schritt droht», in: *Der Bund*.
- Uhlig, Andreas (4.3.2009). «Das Bankgeheimnis eckt in Paris an», in: *Neue Zürcher Zeitung*.
- Valda, Andreas (19.2.2009). «Bankgeheimnis wird ausser Kraft gesetzt», in: *Tages-Anzeiger*.
- Zumofen, Guillaume; Dürrenmatt, Nico; Canetg, Fabio (2022a). *Finanzdienstleistungsgesetz (Fidleg) (BRG 15.073)*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).
- Zumofen, Guillaume; Dürrenmatt, Nico; Canetg, Fabio (2022b). «Ja zum Schutz der Privatsphäre». Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 28.2.2022).

Ach, Europa:¹ Entstehung und Wandel parteipolitischer Positionen zur Beziehung Schweiz–Europa

Marc Bühlmann

1 Einleitung

Dieser Beitrag beschreibt die Suche der vier grössten politischen Parteien der Schweiz (CVP/Mitte; FDP; SP; SVP) nach ihrer Position in der Europapolitik in den letzten rund 40 Jahren.² Es ist Aufgabe von Parteien, zu politischen Themen Stellung zu nehmen und damit nicht nur zu versuchen, die Richtung der Politik zu beeinflussen, sondern auch Präferenzen von Wählerinnen und Wählern zu aggregieren und diese so an sich zu binden oder gar neue zu gewinnen. Im besten Fall fördert diese Positionssuche unterschiedliche Argumente zutage, mit denen eine Debatte zu einem politischen Thema belebt wird (Bühlmann 2022).

1 2006 publizierte Hans Magnus Enzensberger ein Buch mit dem Titel «Ach Europa». Er beschreibt darin imaginäre Reportagen zu verschiedenen EU-Staaten und kommt zum Schluss, dass «die Irregularität, der Wirrwarr [...] die Stärke Europas» ausmache, das «von der Differenz lebt» (Enzensberger 2006: II) – ein Befund, der durchaus auch für die Schweiz gilt, wie nachfolgende Ausführungen zeigen sollen.

2 Freilich gibt es in den letzten 30 Jahren zahlreiche weitere Parteien, die wichtige Rollen in der Europapolitik spielten. Die Wahl fiel auf diese vier Parteien, weil sie auf nationaler Ebene über den gesamten Untersuchungszeitraum bestehen und zwischen 1971 und 2019 bei den eidgenössischen Wahlen im Schnitt mindestens 10 Prozent Wählerinnenanteile erreichten (einzige Ausnahme ist die SVP im Jahr 1975 mit 9,9 %).

Im schlechtesten Fall führt sie zu einem Problem, das bereits Alexis de Tocqueville bei seiner Beschreibung der Demokratie in Amerika hervorgehoben hat (1997 [1835]): die Unmöglichkeit, in der Aussenpolitik mit einer Stimme zu sprechen.

Kommt hinzu – so wird die nachfolgende Beschreibung nachgerade exemplarisch aufzeigen –, dass Positionierungen von Parteien dynamisch sind, wofür bezogen auf die Beziehungen Schweiz–EU mindestens drei Gründe angeführt werden können: die Veränderung der innenpolitischen Bedeutung der Beziehungen Schweiz–Europa, sich verändernde innerparteiliche Kräfteverhältnisse um die als strategisch richtig beurteilte Position und der sich wandelnde aussenpolitische Kontext, der in der Schweiz sporadisch in direktdemokratischen Prozessen abgebildet wird.

Diese drei Gründe werden im nächsten Abschnitt beschrieben. Die wahrgenommene Bedeutung der Beziehungen zu Europa, die parteipolitischen Kräfteverhältnisse und die direktdemokratisch ausgetragenen Diskussionen um die gesamtschweizerische Ausrichtung der Europapolitik stellen den Rahmen dar, in dem sich die vier grossen Parteien bei ihrer Suche nach einer europapolitischen Position bewegen. Diese Suche wird im dritten Abschnitt ausführlich erörtert, bevor im vierten Abschnitt eine Synthese und ein Ausblick gewagt werden.

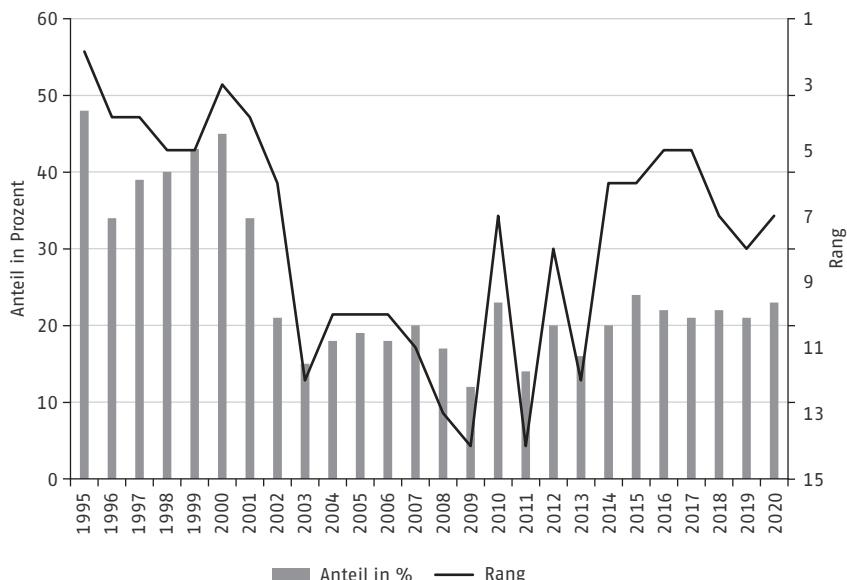
2 Die Suche nach parteipolitischen Positionen in der Europapolitik – der Kontext

2.1 Die wahrgenommene Bedeutung der Beziehungen Schweiz–Europa

In Anlehnung an Bartolini und Mair (1990) setzt die parteipolitische Organisation eines neuen politischen Themas (bzw. eines neuen «Cleavage») neben einer sozistrukturellen Verankerung auch eine normative Basis voraus. Mit anderen Worten: Damit es sich für eine Partei lohnt, sich in einem Thema zu positionieren, müssen Wählerinnen und Wähler dem Thema eine gewisse Relevanz beimesse. Wie stark die wahrgenommene Bedeutung der Beziehungen Schweiz–Europa in den letzten 30 Jahren innenpolitisch schwankt, vermag Abbildung 6.1 zu verdeutlichen. Im Nachgang zum EWR-Nein rangierte die Sorge um die Beziehungen mit der EG/EU stets unter den fünf ersten Positionen. Die Bilateralen Abkommen (I und II) vermochten diese Sorgen mehr oder weniger verblassen zu

2 Die Suche nach parteipolitischen Positionen in der Europapolitik | 149

Abbildung 6.1: Sorgenbarometer^{a)}: Rangierung und Anteil Nennungen, wonach «Europa» zu den fünf wichtigsten Problemen der Schweiz gehört



Quelle: Credit Suisse Sorgenbarometer 2021; eigene Berechnungen;

Lesebeispiel: 1995 finden 48 % der Befragten, dass «Europa» zu den fünf wichtigsten Problemen gehört. Insgesamt nimmt «Europa» 1995 Rang 2 der wichtigsten Probleme ein.

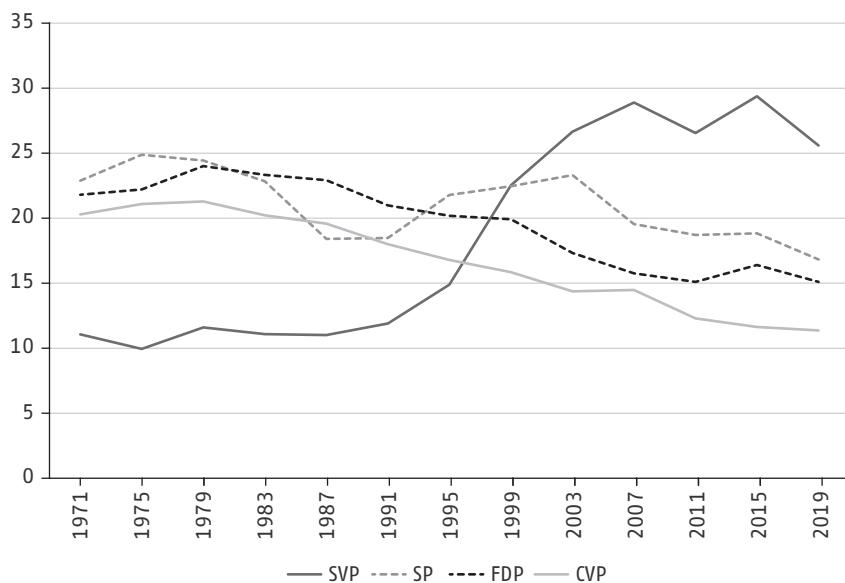
a) Im Sorgenbarometer wird seit den 1980er-Jahren das Problembewusstsein der Schweizerinnen und Schweizer abgefragt. Die Befragten haben die Möglichkeit, aus einer Reihe von Vorschlägen die fünf für sie «wichtigsten Probleme der Schweiz» auszuwählen. Wahr ändern sich die konkreten Fragen über die Zeit (z. B. wird ab 2011 auch die Euro-Krise abgefragt oder die Personenfreizügigkeit als Begriff verwendet), wie stark die Beziehungen zu EG/EU beschäftigen, lässt sich aber aus dem Rang, den das Thema «Europa» auf dem Sorgenbarometer einnimmt, ablesen.

lassen: Kaum mehr ein Fünftel der Bevölkerung betrachtete die Beziehungen zu Europa ab 2002 als drängendes Problem. Dies änderte sich wieder mit Beginn der Verhandlungen um ein institutionelles Rahmenabkommen: «Europa» scheint seither wieder vermehrt Sorgen zu bereiten, auch wenn die Anteile der Befragten, die sich um die Europapolitik sorgen, das Niveau von vor den Bilateralen nicht mehr erreicht.

2.2 Wahlerfolge und -verluste als Lackmustest für parteipolitische Ausrichtungen

Der Druck für die Parteien, die eigene Position zur Europapolitik zu schärfen und deutlich zu machen, dürfte entsprechend des oben erörterten, sich verändernden Problembewusstseins der Bevölkerung stark variieren. Freilich ist es für die einzelnen Parteien nicht einfach, abzuschätzen, ob die eigene Klientel ein Thema wichtig findet und welche Position die eigenen Wählerinnen und Wähler wohl mehrheitlich bevorzugen würden. Dies gilt insbesondere für das Thema «Beziehungen Schweiz-Europa», das erst in den 1990er-Jahren wirklich virulent wurde (Sciarini 2017: 172). Eine Möglichkeit, zu beurteilen, ob die Parteiposition mit den Präferenzen der eigenen Wählerschaft übereinstimmt, sind Wahl(miss) erfolge, deren Interpretation nicht selten zu heftigen innerparteilichen Auseinandersetzungen über die «richtige» Themenwahl und Positionierung führt (Abbildung 6.2). Dabei scheint das Thema «Europa» nicht unwesentlich zu sein: Kriesi et al. (2005) kommen etwa zum Schluss, dass

Abbildung 6.2: Wählerinnen- und Wählerstärken der fünf Parteien bei den eidgenössischen Wahlen 1971–2019



Quelle: Bundesamt für Statistik (2022); eigene Darstellung.

das konsequente Nein der SVP zur Integration in die EU die zentrale Determinante der Wahlerfolge der Schweizerischen Volkspartei seit Ende der 1990er-Jahre gewesen ist.

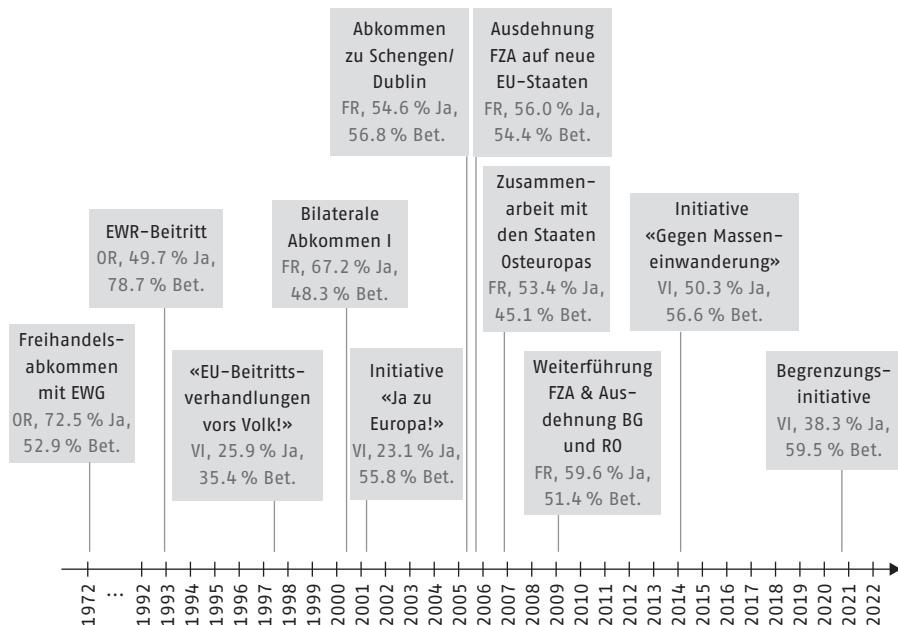
2.3 Direktdemokratisch indizierte europapolitische Positionierung

In der Schweiz können nicht nur Wahlen, sondern auch Abstimmungen als Lackmustest dafür herangezogen werden, ob die parteipolitische Positionierung zu einem spezifischen Thema bei der eigenen Klientel auf Zustimmung stösst. Interessanterweise sind die Beziehungen zu Europa, ja die Aussenpolitik ganz generell, vor 1990 kaum Gegenstand innenpolitischer Debatten. Dies ist auf der einen Seite dem Umstand geschuldet, dass die offizielle Schweiz am «Prozess der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg [...] nur partiell teil[nahm]» (Bolliger 2010: 319), ja der «supranationalen Organisation europäischer Staaten viel Skepsis entgegen[brachte]» (Freiburghaus 2015: 1). Auf der anderen Seite war Aussenpolitik der direktdemokratischen Debatte traditionellerweise praktisch entzogen (Sciarini 2017: 172). So seien «systematisch politische Fragen in wirtschaftliche oder kulturelle, vor allem aber technische Probleme umgewandelt [worden], womit sie dann einer ‹unpolitischen› technokratischen Lösung zugeführt werden konnten» (Tanner 2015: 376). Zunehmende Globalisierung, die mit einem «wirtschaftlichen, sozialen, technologischen und kulturellen Wandel» einhergeht (Hirschi et al. 1999: 35), bewirkte allerdings, dass Innenpolitik immer stärker von aussenpolitischer und wirtschaftlicher Verflechtung beeinflusst wurde und Aussenpolitik deshalb zusehends auf innenpolitische Legitimierung angewiesen war (Sciarini 2017: 169).

Diese Entwicklung lässt sich eindrücklich mit der Entwicklung der Zahl direktdemokratischer Abstimmungen zu Vorlagen mit aussenpolitischem Inhalt nachzeichnen: Seit dem Fall der Berliner Mauer 1989 wurde in der Schweiz über mehr aussenpolitische Vorlagen abgestimmt (23) als in den 142 Jahren zuvor (19). Mehr als die Hälfte dieser aussenpolitischen Abstimmungen seit 1990 (10) betreffen die Beziehungen zur EU direkt (vgl. Abbildung 6.3, Tabelle 6.1 und Swissvotes 2022; siehe dazu auch den Beitrag von Guillaume Zumofen zur Wirtschaftspolitik).³

3 Neben diesen 10 Abstimmungen zählt Swissvotes (2022) drei weitere Vorlagen, die den Schengen-Besitzstand betreffen (Einführung des biometrischen

Abbildung 6.3: Europapolitische Abstimmungen zwischen 1970 und 2020



Quelle: Eigene Darstellung; OR: obligatorisches Referendum; FR: fakultatives Referendum; VI: Volksinitiative; Bet: Stimmbelebung.

Es sind insbesondere auch diese europapolitischen Abstimmungen, die die Parteien zwingen, die eigene Position hinsichtlich der Beziehung Schweiz–EU zu justieren. Zwei Kennzahlen können dabei anzeigen, wie gut diese Positionierung jeweils gelingt: Wenn die Kantonalsektionen eine andere Parole abgeben als die Mutterpartei, kann dies als Indiz dafür gewertet werden, dass man sich innerhalb einer Partei nicht einig ist. Überdies dürfte die in Nachabstimmungsbefragungen erhobene Parolenstreue der Anhängerschaft einer Partei bei einer Abstimmung anzeigen, ob

Passes, 2009; Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie, 2019; Beteiligung an Frontex, 2022) sowie die Initiative «Stopp der Überbevölkerung (Ecopop)» (2014) hinzu, die für die hier vorliegende Diskussion der europapolitischen Positionierung der Parteien nur am Rand berücksichtigt werden. Mit einbezogen wird freilich das Freihandelsabkommen, über das 1972 abgestimmt wurde.

Tabelle 6.1: Parteiparolen, abweichende Kantonalsektionen und Parolentreue der Anhängerschaft bei elf europapolitischen Abstimmungen

		CVP			FDP			SP			SVP		
		Pa	aK	PT	Pa	aK	PT	Pa	aK	PT	Pa	aK	PT
1979	Freihandelsabkommen*	ja	o		ja	o		ja	1		ja	1	
1992	EWR-Beitritt	ja	2	53	ja	2	62	ja	0	69	ne	3	68
1997	«EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!»	ne	o	93	ne	o	92	ne	o	82	ne	1	58
2000	Bilaterale Abkommen mit der EU	ja	o	69	ja	o	83	ja	o	93	ja	14	24
2001	Initiative «Ja zu Europa!»	ja	18	16	ne	4	82	ja	o	58	ne	o	84
2005	Abkommen Schengen und Dublin	ja	o	72	ja	o	79	ja	o	86	ne	2	92
2005	Ausdehnung FZA auf neue EU-Staaten	ja	o	81	ja	o	74	ja	o	89	ne	5	87
2006	Zusammenarbeit mit Staaten Osteuropas	ja	o	65	ja	o	71	ja	o	86	ne	1	90
2009	Weiterführung FZA/Ausdehnung	ja	o	75	ja	o	77	ja	o	80	ne	1	94
2014	Masseneinwanderungsinitiative	ne	o	66	ne	o	60	ne	o	84	ja	o	95
2020	Begrenzungsinitiative	ne	o	67	ne	o	72	ne	o	86	ja	o	87

Pa: Parole der Mutterpartei; aK: Zahl der von der Parole der Mutterpartei abweichenden Kantonalsektionen; PT: Parolentreue (Anteil der bei den VOX/Voto-Abstimmungsanalysen Befragten, die gleich stimmten wie die Partei, zu der sie die grösste Sympathie angeben [in %]); * nach der Abstimmung 1979 gab es keine Nachbefragung; Quellen: Swissvotes 2022 (inkl. Vox-Analysen für die Parolentreue). Ausführliche Informationen zu den in der Tabelle ausgewiesenen Abstimmungen finden sich unter den entsprechenden Vorlagen bei Swissvotes (2022).

und wie sich die eigene Klientel mit der vorgeschlagenen Positionierung identifizieren kann. Mit anderen Worten: Entscheiden sich die Parteisympathisantinnen und Parteisympathisanten entgegen der Parole ihrer präferierten Partei, dürfte dies als Widerstand gegen die Parteiposition gelesen werden (vgl. Tabelle 6.1 und nachfolgende Ausführungen).

3 Die Positionierung der Parteien in der Europapolitik

3.1 Die Suche nach europapolitischen Positionen im historischen Kontext

Diese sich wandelnde Ausgangslage bietet für die Parteien Chancen und Risiken. Aus einer politökonomisch-theoretischen Perspektive und in einem reinen Zweiparteiensystem könnte ob dieser Ausgangslage erwartet werden, dass sich zwei Pole bilden, wobei eine deutlich proeuropäische Position einer deutlich antieuropäischen Position gegenübersteht

(Downs 1968). Freilich besteht das Schweizer Parteiensystem aus mehr als zwei Parteien. Die vier hier untersuchten Parteien müssen sich entsprechend im komplexer werdenden Raum immer wieder neu verorten. Der Spielraum ist allerdings auch im Vielparteiensystem nicht beliebig gross. Wird die bisherige Positionierung zu stark verändert, riskiert eine Partei, ihre Stammklientel an andere Parteien zu verlieren (für eine Übersicht zum rationalen Verhalten von Parteien in Mehrparteiensystemen vgl. Shepsle 1991). Dies ist in der neu aufkommenden Europapolitik eine reale Gefahr, weil hier zumindest in den 1990er-Jahren noch nicht klar ist, welche Präferenzen in der Bevölkerung vorherrschen – wie dieser Beitrag in der Folge aufzeigen wird.

Die nachfolgenden Ausführungen werden darüber hinaus zeigen, dass CVP, FDP, SP und SVP ganz unterschiedlich auf die Herausforderungen reagiert haben und dass dies – wie in einer abschliessenden Diskussion im Abschnitt 4 dargelegt wird – auch wichtige Auswirkungen auf die aktuelle Debatte hat.

3.2 Die CVP – einmal Europa und zurück

In den 1970er-Jahren wollte die CVP ihrem Mitte der 1960er-Jahre einsetzenden Abwärtstrend bei nationalen und kantonalen Wahlen (vgl. Abbildung 6.2) eine strukturelle und inhaltliche Neuausrichtung entgegensetzen. Die Zentralisierung unter einem nationalen Dach und der Versuch, sich programmatisch als «dynamische Mitte» zu positionieren, vermochten zwar den Abwärtstrend vorerst aufzuhalten. Die Partei stiess aber nicht wie geplant in protestantische Wählergebiete vor und schaffte deshalb den anvisierten Wandel zu einer überkonfessionellen Partei nicht (Bühlmann & Gerber 2015). Zudem zeigten sich starke innerparteiliche Spannungen zwischen konservativen Kräften und überwiegend jüngeren Modernisierungsbefürwortenden, vor allem bei sozialpolitischen Themen.⁴ Die innerparteiliche Heterogenität nahm in den 1980er-Jahren gar noch weiter zu, weil der christlich-soziale Flügel mehr gewerkschaftliche

⁴ Als Beispiel für die damalige innerparteiliche Spaltung sei das «Schwangerschaftsgesetz» (1978) angeführt, zu dem die CVP in den Räten Nein sagte, das die Delegiertenversammlung aber zur Annahme empfahl. Die Delegiertenversammlung wurde wiederum von 10 Sektionen in den katholischen Stamm-landen deutlich überstimmt (Swissvotes 2022).

Anliegen einbringen wollte. Mit diesen innerparteilichen Grabenkämpfen wurde die angestrebte politische Profilierung, deren Fehlen als Grund für den weiteren Krebsgang der Partei bei nationalen und kantonalen Wahlen in den 1980er- und den 1990er-Jahren ausgemacht worden war, noch schwieriger (Ladner 1999: 231).

Die schwierige Suche nach einem eigenständigen Profil und die parteiinterne Heterogenität spiegeln sich auch in der Positionierung der CVP in der Europafrage wider. Beim Abkommen mit der EWG (Abstimmung von 1972) trug die CVP den befürwortenden Beschluss der Regierungskoalition mit (Swissvotes 2022). Erst in den 1980er-Jahren begann die Partei, sich aussenpolitische Überlegungen zu machen. Zuerst gaben dabei die Modernisierungskräfte den Ton an. Diese schlugen etwa einen Beitritt zur UNO vor, dem die CVP-Delegierten 1983 allerdings nur mit sehr knapper Mehrheit zustimmten (Gerber 1983: 221). Auch die Öffnung der Schweiz gegenüber Europa wurde Ende der 1980er-Jahre von einem Teil der Partei gefordert: In einem 1990 verabschiedeten Grundsatzpapier schloss die CVP eine EG-Mitgliedschaft nicht aus (Rinderknecht 1990: 330) und forderte im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen 1991 in ihrem neuen Parteiprogramm den Bundesrat gar explizit dazu auf, nach dem Abschluss der EWR-Verhandlungen ein Beitrittsgesuch zu stellen (Rinderknecht 1991: 345). 1992 sprachen sich die Delegierten überdies mit 270 zu 29 Stimmen deutlich für eine Ja-Empfehlung zum EWR-Beitritt aus (Rinderknecht 1992: 341). Dieser Kurs wurde allerdings nicht von allen Seiten goutiert: Zwei Kantonalsektionen wichen vor der EWR-Abstimmung von der nationalen Parole ab (NW und OW), und laut VOX-Nachbefragung folgte lediglich eine knappe Mehrheit von 53 Prozent der CVP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten der Ja-Parole der nationalen Partei (vgl. Tabelle 6.1 oben; Kriesi et al. 1993).

Dass der europapolitische Öffnungskurs parteiintern umstritten war, zeigte einerseits der Rücktritt des erst zwei Jahre zuvor gewählten Parteipräsidenten Carlo Schmid (AI) 1994, der mit «parteiinterne[n] Differenzen etwa in der Europafrage» begründet wurde (Müller 1994: 322). Andererseits bezog die CVP vor den eidgenössischen Wahlen 1995 keine klare Position zur Europafrage. Sie plädierte einzig für bilaterale Verhandlungen und versprach, nach den Wahlen die eigene Haltung zu Europa zu klären. Diese Klärung erfolgte «unerwartet klar» (Beer 1998: 384) am CVP-Europakongress 1998, bei dem sich die Delegierten deutlich für einen EU-Beitritt aussprachen und den Bundesrat in einer Resolution aufforder-

ten, Beitrittsverhandlungen mit der EU vorzubereiten. Als hauptsächliches Argument wurde vorgebracht, dass die Schweiz ihre Interessen besser verteidigen könne, wenn sie Mitglied der EU sei (Beer 1998: 385). In der Folge empfahlen die Delegierten nicht nur einstimmig ein Ja zu den Bilateralen Abkommen I mit der EU, über die 2000 abgestimmt werden sollte, sondern sie sprachen sich auch für eine Annahme der Initiative «Ja zu Europa!» aus. Entgegen den Empfehlungen von Parlament und Regierung und auch gegen den Widerstand ihres neuen Parteipräsidenten Adalbert Durrer (OW) fassten die Delegierten mit 189 zu 148 Stimmen (3 Enthaltungen) die Ja-Parole zur Initiative, mit der die sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU gefordert wurde (Bernath 2001: 299). Gegen diesen Entscheid stellten sich in der Folge sämtliche Kantonalsektionen mit Ausnahme von Basel-Landschaft, Bern und Freiburg (Swissvotes 2022). Die VOX-Analyse im Nachgang des Urnengangs vom März 2001 zeigte, dass lediglich 16 Prozent der Stimmenden mit CVP-Sympathie die Initiative annahmen (vgl. Tabelle 6.1 oben; Hirter 2001). Kein Wunder, wurden in der Partei in der Folge Stimmen laut, die den europafreundlichen Kurs auch für die Verluste bei den Wahlen verantwortlich machten (Bernath 2001: 299) – seit 1987 hatte die CVP bei den nationalen Wahlen jedes Mal mindestens einen Prozentpunkt an Wählerinnenstärke eingebüßt.

In der Folge wurde es innerhalb der CVP auffallend still, wenn es um die Europapolitik ging. Die Partei betonte zwar die Bedeutung der bilateralen Beziehungen mit der EU und trug die mit fakultativen Referenden bekämpften Erweiterungen in der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre allesamt geschlossen mit (Swissvotes 2022). Beitrittsverhandlungen standen aber überhaupt nicht mehr zur Debatte, und die Beziehungen zu Europa wurden im neuen Jahrtausend praktisch stets aus den nationalen CVP-Wahlprogrammen ausgeklammert (Bernath 2003; Hohl 2007; Bühlmann 2011).

2008 schlug die CVP jedoch in einer Resolution zur Europapolitik vor, weitere bilaterale Verhandlungen in einzelnen Politikfeldern anzustreben – etwa für Versicherungen, Strom oder Gesundheit (Hohl 2008: 307). Die Unterstützung des bilateralen Wegs wurde auch 2012, im Jahr des 100-jährigen Bestehens der Partei, noch einmal bekräftigt. Welche Weiterentwicklung sich die Partei für die Bilateralen wünschte, blieb allerdings unklar. Auf der einen Seite wurde in einem Positionspapier die Übernahme von EU-Recht als notwendig bezeichnet, zudem äusserte

sich die CVP befürwortend zu einem Einbezug von EFTA-Institutionen (z.B. Gerichtshof oder Überwachungsbehörde) als Bestandteil eines neuen institutionellen bilateralen Arrangements mit der EU (Bühlmann 2012: 409). Auf der anderen Seite dachte der amtierende Parteipräsident Christophe Darbellay (VS) aber auch laut über einen Beitritt zum EWR und über ein dauerhaftes Gesetz für eine Ventilklausel bei der Personenfreizügigkeit⁵ nach (Bühlmann 2013: 460). Letzteres stiess zwar bei der SVP, die das Ansinnen als Unterstützung für ihre Masseneinwanderungsinitiative interpretierte, über die 2014 abgestimmt werden sollte, auf Applaus, weckte innerhalb der CVP aber Kritik. Nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative sprachen sich die Delegierten 2014 in einer Resolution für die Aufrechterhaltung der Personenfreizügigkeit aus (Bühlmann 2014: 502).

Der nach dem deutlichen Scheitern bei der Volksinitiative «Ja zu Europa» 2001 geänderte und seither auf bilaterale Abkommen statt Beitritt fokussierte europapolitische Kurs der Partei schien bei der eigenen Anhängerschaft mehrheitlich auf Anklang zu stossen. Allerdings zeigen die Abstimmungsnachbefragungen, dass jeweils nur knapp zwei Drittel der CVP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten der Parole der Partei folgten, wenn es bei den abgestimmten Europafragen auch um Zuwanderungsregelungen ging – etwa im Rahmen des Gesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (2006) und bei der Masseneinwanderungsinitiative (2014), später aber auch bei der Begrenzungsinitiative (2020; vgl. Tabelle 6.1 oben; Hirter und Linder 2006; Sciarini et al. 2014; Milic et al. 2020).

Im Lauf der Verhandlungen um ein neues Rahmenabkommen mit der EU wollte die CVP ihre Position festigen. Die bilateralen Beziehungen seien zentral – 2019 bezeichnete sie die Partei gar als «nicht verhandelbar» (CVP-Newsletter vom 16.8.2019).⁶ Gegen eine Kündigung der Perso-

5 Die Ventilklausel erlaubte es der Schweiz, für einen befristeten Zeitraum trotz Vereinbarung über das Personenfreizügigkeitsabkommen Zuwanderungskontingente einzuführen, wenn die Zuwanderungszahlen eine gewisse Grenze überschritten (vgl. dazu auch den Beitrag von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit).

6 Die in diesem Beitrag verwendeten Newsletter der verschiedenen Parteien sind beim Verfasser dieses Beitrags erhältlich.

nenfreizüigkeit, wie sie von der 2020 abgelehnten Begrenzungsinitiative der SVP explizit in Kauf genommen worden wäre, sprach sich die CVP vehement aus. Allerdings forderte sie auch, dass die flankierenden Massnahmen (insbesondere der Lohnschutz) nicht angetastet werden dürften (Newsletter vom 5.3.2019). In einem neuen Vertrag sei der bilaterale Weg möglichst langfristig zu institutionalisieren. Allerdings wollte die Partei für eine souveräne Schweiz nur jene Institutionen für eine Streitbeilegung bei der Übernahme von EU-Recht akzeptieren, an denen die Schweiz beteiligt ist. Zudem schlug die CVP 2019 gar ein «Genehmigungs- und Umsetzungsgesetz» vor, auf dessen Basis parlamentarische und direkt-demokratische Mitsprache bei der dynamischen Rechtsentwicklung garantiert werden sollte (CVP-Newsletter vom 12.2.2019). Auch nach dem Scheitern der Verhandlungen zu einem institutionellen Rahmenabkommen forderte die mittlerweile mit der BDP zur «Mitte» fusionierte Partei eine Weiterentwicklung des bilateralen Wegs, «aber nicht um jeden Preis» (Mitte-Newsletter vom 26.5.2021). Es brauche nun eine starke europapolitische Allianz. Ausgeschlossen blieb für die Partei freilich ein EU-Beitritt: «Die Schweiz ist ein freies und souveränes Land mitten in Europa. Damit sie dies weiterhin bleibt, schliesst die CVP eine EU-Mitgliedschaft aus» (Klausurtagung am 19./20.1.2018).

3.3 FDP – die Bilateralen als Königs(aus)weg

Auch innerhalb der FDP machte sich Anfang der 1970er-Jahre die Jugend- und Modernisierungsbewegung bemerkbar. Ähnlich wie bei der CVP führte dies zur Forderung nach zentralisierteren Strukturen, die mehr innerparteiliche Partizipation ermöglichen sollten (Ladner 1999: 230). Im Freisinn setzte als Folge dieser Bewegungen eine Grundsatzdiskussion über «Liberalismus» ein. Angesichts dieser Diskussion kam es innerhalb der FDP zu parteiinternen Spannungen zwischen neoliberalen Kräften, die in den 1980er-Jahren den «Reaganism» und den «Thatcherism» zum Vorbild nehmen wollten, und ökoliberalen Kräften, die Themen wie Umweltschutz (Gerber 1983: 219) und Friedenspolitik mit liberalen Konzepten angehen wollten (Da Pozzo 1982: 203). Mit dem aus dieser Debatte resultierenden Slogan «Mehr Freiheit und Eigenverantwortung – weniger Staat» erzielte die Partei in den 1980er-Jahren Wahlerfolge, war zwischen 1983 und 1991 erstmals seit 1925 gar wieder stärkste Partei im Nationalrat (vgl. Abbildung 6.2) und bildete mit ihrer antietatistischen Haltung

vor allem in Wirtschaftsfragen den rechten Pol im Parteienspektrum ab – als deutlicher Gegenpart der SP (Gilg 1979: 195).

Aussenpolitisch bezog die FDP bis Anfang der 1990er-Jahre kaum Position. Auch sie trug freilich den «ersten behutsamen Schritt in Richtung Europa» (Bolliger 2010: 319) mit und unterstützte das Abkommen mit der EWG 1972. Zum UNO-Beitritt bekannten sich die Freisinnigen dann allerdings nur zögerlich (Gerber 1983: 220). Aussenpolitische Überlegungen gerieten innerhalb des Freisinns auch deshalb in den Hintergrund, weil der Partei Ende der 1980er-Jahre nicht nur die ungeklärte Haltung zu Umweltfragen, sondern vor allem die Ereignisse rund um den Rücktritt der ersten Bundesrätin Elisabeth Kopp (fdp, ZH) zu schaffen machten (Bühlmann 2021a). Der dadurch entstandene «Vertrauensverlust der Bürger in die FDP» (Rinderknecht 1990: 329), aber auch der Kampf gegen die zunehmende Konkurrenz durch die Grünen und die Autopartei, die dank der lavierenden Umweltpolitik der FDP unzufriedene Währende an den jeweiligen Rändern abspenstig machten, beschäftigte die FDP mehr als die Europafrage. Zwar forderten die Delegierten in einem Manifest von 1990 eine «Landesverteidigung, eingebettet in ein europäisches Verteidigungssystem (...), und eine Mehrheit wünschte die Annäherung der Schweiz an die Europäische Gemeinschaft in Form eines EWR-Vertrages» (Rinderknecht 1990: 329). Eine Urabstimmung darüber, ob die Schweiz einen Beitritt zur EG oder bilaterale Verhandlungen im Rahmen der bisherigen Freihandelspolitik anstreben sollte, wurde aber auf einen Zeitpunkt nach der EWR-Abstimmung 1992 verschoben. Vermutlich rächte sich dies bei den eidgenössischen Wahlen 1991: In einer Nachwahlanalyse wurden die Verluste der FDP nämlich auch damit erklärt, dass die Partei in Fragen, die von den Wählenden als zentrale Probleme genannt wurden, zu wenig oder nicht geschlossen auftrat; namentlich in Asyl- und Umwelt-, aber eben auch in Europafragen (Longchamp und Hardmeier 1992).

Einem Beitritt zum EWR stimmte die FDP-Delegiertenversammlung dann im Oktober 1992 mit 231 zu 27 Stimmen doch recht deutlich zu (Rinderknecht 1992: 340). Innerhalb der 62-köpfigen Fraktion im nationalen Parlament fanden sich allerdings zehn EWR-Gegnerinnen und -Gegner, und zwei Kantonalsektionen (SZ, GR) beschlossen die Nein-Parole. Laut der Abstimmungsanalyse stimmte zudem mehr als ein Drittel der FDP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten bei der Abstimmung zum EWR-Beitritt entgegen der Parole ihrer Partei (vgl. Tabelle 6.1 oben; Kriesi et al. 1993).

Nach dem EWR-Nein bezog die Partei trotz ihres Versprechens, eine Urabstimmung zu ihrer Haltung zu Europa durchzuführen, keine Position. Dies brachte ihr von einigen Medien den Vorwurf ein, die Europafrage tabuisieren zu wollen (Müller 1994: 322). Erst 1995, auf Drängen der Kantonalsektionen der Romandie und wohl auch aufgrund des forschen Vorgehens der vor allem in der französischsprachigen Schweiz verankerten Liberalen Partei (LP),⁷ nahm die FDP die Beziehungen mit der EU in den Fokus (Müller 1995: 347). Zwar gab die Parteispitze, angeführt von Präsident Franz Steinegger (fdp, UR), an, sich ganz auf die laufenden bilateralen Verhandlungen konzentrieren zu wollen. Mit 102 zu 81 Stimmen nahmen die Delegierten im April 1995 aber einigermassen überraschend einen Antrag der Sektion des Kantons Genf an, den EU-Beitritt als langfristiges, strategisches Ziel in ein Positionspapier zur Aussenpolitik aufzunehmen. Steinegger selber machte später diesen Beschluss dafür verantwortlich, dass die Partei bei den folgenden Wahlen im Herbst 1995 erneut Verluste einfuhr (Müller 1995: 344–345).

Im Gegensatz zur LP, die weiterhin mit Vehemenz einen baldigen EU-Beitritt forderte, wurden innerhalb der FDP in der Folge die Bilateralen Verträge I immer mehr als eigentlicher Königsweg betrachtet. Dies zeigte sich bei den Parolenfassungen zu den Abstimmungen der Jahrtausendwende: Die Delegierten empfahlen praktisch einstimmig ein Ja zu den Bilateralen Abkommen I (Brändli 2000: 350) und schlossen mit einem Nein zur Initiative «Ja zu Europa» die rasche Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen – trotz des einige Jahre zuvor verabschiedeten Strategiepapiers – aus. Zwar fiel diese Nein-Empfehlung mit 133 zu 98 nach intensiver Diskussion und gegen die Stimmen der Delegierten aus den Kantonen Waadt und Genf relativ knapp aus, neben diesen beiden Kantonen wichen aber lediglich noch die Kantonalsektion Neuenburg sowie die Jungfreisinnigen mit einer Ja-Parole vom Delegiertenentscheid ab (Bernath 2001: 297). Die Parolentreue der Anhängerinnen und Anhänger der FDP bei den darauf folgenden Abstimmungen schien dem Einspuren auf den bilateralen Kurs recht zu geben – laut den Abstimmungsbefragungen stimmten jeweils über 80 Prozent der befragten Personen mit FDP-

⁷ Die Liberale Partei und die FDP begannen 2008 einen Fusionsprozess, der 2012 mit Ausnahme des Kantons Basel-Stadt in allen Kantonen abgeschlossen war.

Parteiensympathie für die Bilateralen I bzw. gegen die Europa-Initiative (Tabelle 6.1 oben; Hirter 2000a, 2001).

Innerhalb der FDP wurde die Bedeutung der bilateralen Beziehungen mit den jeweils sehr deutlichen, praktisch einstimmigen Empfehlungen der Delegierten für das Abkommen zu Schengen und Dublin (219:4; Bernath 2005: 283), für die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten (253:1; Bernath 2005: 283), für das Gesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (2006) und für die Weiterführung der Personenfreizügigkeit (ohne Gegenstimmen; Hohl 2008: 306) in der Folge mehrmals bekräftigt. Stets folgten sowohl alle Kantonalsektionen als auch jeweils rund drei Viertel der Parteianhängerinnen und -anhänger dem Kurs der Partei bei besagten Urnengängen (Tabelle 6.1; Swissvotes 2022; Engeli und Tresch 2005; Kopp und Milic 2005; Hirter und Linder 2006, 2009).

2010 hießen die Delegierten ein Positionspapier gut, in dem nicht nur das 1995 aufgestellte strategische Ziel eines EU-Beitritts als gegenstandslos bezeichnet wurde, sondern auch eine «selbstbewusste Aussenpolitik» (FDP 2010) gefordert wurde, mit der die EU und die Personenfreizügigkeit «als Chance» verstanden wurden und der «bewährte bilaterale Weg» als «beste Lösung für die Schweiz» betrachtet wurde. Interessanterweise war dieses Bekenntnis zu den bilateralen Beziehungen dann allerdings auf der Wahlplattform für 2011 nicht zu finden. Erst bei den eidgenössischen Wahlen vier Jahre später pries die selbsternannte «Gralshüterin des bilateralen Wegs» (FDP 2013) die bilateralen Beziehungen auch bei den Wahlen an. In einer national orchestrierten Kampagne wurde auf zahlreichen Wahlinsraten mit «Bilaterale ja – EU nein» geworben (Bühlmann et al. 2016). Nachanalysen zeigen, dass dem Freisinn bei diesen Wahlen in der Tat die höchste Kompetenz von allen Parteien in der Europapolitik zugeschrieben wurde. Wahrscheinlich trug dies auch dazu bei, dass die Partei zum ersten Mal seit 1979 wieder nationale Wahlerfolge feiern konnte (Tresch et al. 2020).

Mit ihrem «Bekenntnis zu den bilateralen Verträgen» und der nunmehr deutlichen Ablehnung eines EU-Beitritts (FDP 2016) versuchte sich die Partei gegen die «Abschottungspolitik» der SVP auf der einen und gegen den von der SP geforderten EU-Beitritt als «letzte konsequente Verteidigerin der Bilateralen» zu positionieren (FDP-Newsletter vom 26.3.2017). Freilich stellten die Verhandlungen um ein institutionelles Rahmenabkommen diese Position auf die Probe. Die Strategie der FDP

war es, die Vorteile der bilateralen Verträge zu bewahren, und die Partei forderte entsprechend, dass es keinen Automatismus bei der Übernahme von EU-Recht, keine einseitige Rechtsprechung durch den EuGH, aber auch keinen weiteren Ausbau der flankierenden Massnahmen geben dürfe (Newsletter vom 28.6.2017). Gegen die Begrenzungsinitiative zog die FDP entsprechend mit dem Argument ins Feld, dass deren Annahme die Bilateralen I zu Fall bringen würde. Nur der «Königsweg» Bilaterale ermögliche den Marktzugang *ohne* EU-Beitritt, weshalb die SVP-Initiative abgelehnt werden müsse (FDP-Newsletter vom 1.3.2020).

Relativ rasch nach dem Scheitern der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen präsentierte die FDP einen Aktionsplan, in dem sie mittels «limitierter Dynamisierung» der bestehenden Bereiche und neuer Verhandlungen in einzelnen, noch nicht geregelten Bereichen die Erhaltung des Königswegs, also sozusagen «Bilaterale III», forderte (FDP 2022).

3.4 SP – «Ja, aber» zum EU-Beitritt

Die SP sah sich ab den 1960er-Jahren zwei Herausforderungen ausgesetzt: Auf der einen Seite schrumpfte auch aufgrund der zunehmenden Verlagerung der Beschäftigung in den Dienstleistungssektor ihre traditionelle Wählerschaft. Die Partei begann, sich neu auf akademisch gebildete, in eher sozialen Berufen tätige Bevölkerungsschichten auszurichten (Ladner 1999: 231) und sich von der «Arbeiter- zur Mittelschichtspartei» zu wandeln (Bühlmann und Gerber 2015). Auf der anderen Seite erwuchs der SP politische Konkurrenz durch neue soziale Bewegungen, die sich vor allem im linksideologischen Spektrum ansiedelten (Ladner 1999: 231). Beide Herausforderungen lösten innerparteiliche Richtungskämpfe aus, die sich in den 1970er-Jahren insbesondere bei Migrationsfragen zeigten.⁸ In den 1980er-Jahren nahmen die Spannungen zwischen dem gewerkschaftlichen, die traditionelle Klientel verteidigenden Flügel und den stärker von neuen Wertediskussionen angetriebenen Kräften, die Anliegen aus den neuen sozialen Bewegungen aufnehmen wollten,

⁸ Die SP sprach sich zwar gegen beide Überfremdungsinitiativen (1970 und 1974) aus, aus Angst vor Arbeitsplatzverlust stimmte ein Grossteil der Arbeiterinnen und Arbeiter aber anders als ihre traditionelle Partei (Gilg 1974: 171).

noch einmal zu. Insbesondere die zunehmende Konkurrenz von mittlerweile auch politisch organisierten neuen ökologischen und progressiven Kleinstparteien im linken Spektrum führte zur erfolgreich umgesetzten Forderung der jungen und linken Kräfte, dass auch Themen wie Umweltschutz, Emanzipation und Friedenspolitik im Wahlprogramm 1983 Platz finden sollten (Gerber 1983: 219). Dies brachte allerdings nicht den erhofften Erfolg bei den Wahlen: Die Wählerverluste in Zürich wurden gar als «Zerfall der Stammwählerschaft» interpretiert (Da Pozzo 1982: 199). Darüber hinaus wurde insbesondere nach der Nichtwahl der von der SP portierten Lilian Uchtenhagen (sp, ZH) zur ersten Bundesrätin auch der von der Juso immer wieder geforderte Gang in die Opposition 1983 nur knapp und unter heftigen Diskussionen abgelehnt (Gerber 1983: 218). Aber auch der Verzicht auf Opposition und die anschließende Ausrichtung auf eine pragmatischere Politik sowie eine Annäherung an die Grüne Partei auch in Form von Listenverbindungen führten nicht zum erhofften Ziel – 1987 musste die SP noch einmal Wahlverluste hinnehmen (vgl. Abbildung 6.2 oben). Erneut wurde dafür insbesondere vom Gewerkschaftsflügel die zunehmende politische Abkehr der Partei von der Arbeiterschaft verantwortlich gemacht (Meyer 1987: 301f.).

Welche Klientel die Partei vertreten soll, wurde bei der Positionierung der SP in der EU-Politik zur eigentlichen Gretchenfrage. Beim Freihandelsabkommen, über das 1972 abgestimmt wurde, überwog Pragmatismus. Man wollte nicht aus der Regierungskonkordanz ausscheren und empfahl ein Ja. Der Grund der Genfer Kantonalsektion, von der Ja-Parole der Mutterpartei abzuweichen, liess aber aufhorchen: Die Kantonalpartei sympathisierte nämlich mit dem von der PdA angeführten Protest gegen die als zu kapitalistisch betrachtete supranationale europäische Organisation (Bolliger 2010: 320; Ehinger 1972: 166). Auch wenn dies über alle europapolitischen Abstimmungen betrachtet die einzige Abweichung einer SP-Kantonalsektion bleiben sollte (vgl. Tabelle 6.1 oben), suchte die SP in der Europapolitik eine Position, mit der sich die divergierenden Interessen der traditionellen Arbeitnehmenden- und der neuen Mittelschichts-Klientele, aber auch die kapitalismuskritischen und die öffnungsfreundlichen Stimmen vereinen liessen.

Zu Beginn der 1990er-Jahre schien diese Quadratur des Kreises gelungen: 1991 legte der SP-Parteivorstand ein «Manifest für Europa» vor, in dem der Bundesrat aufgefordert wurde, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen (Rinderknecht 1991: 345f.). Allerdings wurden zahlreiche

Sonderfallregelungen für die Schweiz gefordert (etwa beim Lastwagentransitverkehr oder bei den Umweltschutz- und Energiesparzielen) und innenpolitische Bedingungen gestellt (etwa der Abbau von Militärausgaben oder die Stärkung direktdemokratischer Rechte). Auch beim Ja zum EWR, das die Delegierten 1992 mit 521 zu 62 Stimmen beschlossen, wurden gleichzeitig innenpolitische Reformen in der Sozial- und Umweltpolitik gefordert. Der EWR wurde derweil nur als Übergangslösung betrachtet. Mittelfristig würde nur ein EG-Beitritt der Schweiz gleichberechtigte Mitsprache gewähren, so das zentrale Argument der Partei für einen Beitritt zum EWR (Rinderknecht 1991: 346).

Auch bei der SP unterstützte laut Abstimmungsnachbefragung fast ein Drittel der Sympathisantinnen und Sympathisanten die Ja-Parole ihrer Partei zum EWR-Beitritt nicht (vgl. Tabelle 6.1 oben; Kriesi et al. 1993). Die Beschreibung der Charakteristika der Abstimmenden lässt die Vermutung zu, dass darunter wohl auch zahlreiche Angehörige der Arbeiterschaft waren. Trotzdem setzten die Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten im Nachgang zum EWR-Nein als einzige Bundespartei auf einen Vollbeitritt und bekräftigten dieses Ziel, indem sie die Lancierung der Initiative «Ja zu Europa» unterstützten und in ihrer Europa-Plattform von 1995 eine EU-Mitgliedschaft bis im Jahr 2000 forderten (Müller 1995: 343).

Erstmals seit 1979 wurde die SP bei den Wahlen 1995 wieder stärkste Partei im Nationalrat (vgl. Abbildung 6.2 oben; Müller 1995: 344). Die Nachwahlbefragung zeigte, dass die Anhängerschaft der SP einen EU-Beitritt stärker befürwortete als Anhängerinnen und Anhänger anderer Parteien (Farago 1996). Interessant dabei ist allerdings, dass der geforderte EU-Beitritt – sozusagen als Alleinstellungsmerkmal – in den Wahlkampagnen der SP vor der Jahrtausendwende nie eine Rolle spielte. Dass das Beitrittsziel innerhalb der Parteileitung inzwischen unbestritten war, zeigte sich im Rahmen der Abstimmung zu den Bilateralen Abkommen I: Die Parteispitze fasste im Jahr 2000 die Ja-Parole, der Bilateralismus wurde aber nur als «erste Station auf dem Weg zum vollständigen Beitritt» bezeichnet (Brändli 2000: 349). Freilich forderte insbesondere der Gewerkschaftsflügel für sein Ja flankierende Massnahmen (siehe den Beitrag von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit). Dass die deutliche proeuro päische Haltung bei den Parteianhängerinnen und -anhängern aber auch auf Skepsis stiess, zeigte sich bei der Volksinitiative «Ja zu Europa»: Der Ja-Empfehlung der Partei mochte bei der Abstimmung 2001 nur etwas mehr als die Hälfte der SP-Anhängerschaft folgen (Hirter 2001). Vielleicht

geriet das Thema EU in der Folge auch aufgrund dieser Skepsis wieder etwas aus dem Fokus der Partei. Am grundsätzlichen Ziel eines Beitritts wurde allerdings festgehalten: An ihrem Parteitag 2004 beauftragte die Partei den Bundesrat gar, nach Inkraftsetzung der Bilateralen II rasch Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Man sei «nicht bereit, (...) den bilateralen Weg weiterzugehen» (SP 2004: 4): Der Verhandlungsaufwand sei zu gross, der Verhandlungsspielraum zu klein, und ohne Mitgliedschaft gäbe es keine Möglichkeiten, an der Entscheidfindung mitzuarbeiten (Bernath 2004: 291f.).

Dennoch trugen die Delegierten mit der jeweils praktisch einstimmigen Unterstützung des Schengen/Dublin-Abkommens (161:0 Stimmen; Bernath 2005: 281), der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten (161:3 Stimmen; Bernath 2005: 281), des Gesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (314:1 Stimmen; Schoenholtz 2006: 289) und der Weiterführung der Personenfreizügigkeit (293:15 Stimmen; Hohl 2008: 303) die Weiterführung der bilateralen Beziehungen mit – jeweils deutlich unterstützt von ihrer Parteianhängerschaft (Tabelle 6.1; Swissvotes 2022; Engeli und Tresch 2005; Kopp und Milic 2005; Hirter und Linder 2006, 2009). Stets wurden im Rahmen der Diskussionen um diese Unterstützung aber auch Stimmen laut, die innenpolitische Forderungen, etwa in Form von effizienten Kontrollen zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping, stellten. In ihrer europapolitischen Agenda verlangte die SP, dass «jeder Öffnungsschritt (...) von inneren Reformen begleitet werden [muss], damit er nachhaltig ist und nicht auf dem Buckel der Schwächsten ausgetragen wird» (SP 2007: 6). Deshalb müssten die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit rigoros umgesetzt und gestärkt werden (siehe Beitrag von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit).

Mit der Wahl von Christian Levrat (sp, FR), der eher dem Gewerkschaftsflügel der SP zugeordnet wurde, zum neuen Parteipräsidenten im Jahr 2007 rückte die Europapolitik zugunsten der Sozialpolitik weiter in den Hintergrund. Zwar wurde der EU-Beitritt im neuen Parteiprogramm 2010 wiederum als explizites Ziel formuliert, auf der Wahlplattform 2011 suchte man das Thema «Europa» allerdings erneut vergebens – trotz mahnender Stimmen, die dem Thema mehr Gewicht beimesse wollten (Bühlmann 2010: 357). Das leisere Auftreten in der Europapolitik war wohl auch der negativ belasteten damaligen Eurokrise geschuldet. Die innerparteiliche Bedeutung Europas nahm nach der Annahme der Mas-

seneinwanderungsinitiative im Jahr 2014 freilich wieder stark zu. An einer Parteiversammlung unmittelbar nach dem Urnengang wollte die Partei die eigene europapolitische Haltung klären. Die präsentierten Vorschläge für eine Verschärfung der flankierenden Massnahmen, für die Erhaltung der Personenfreizügigkeit und für den Erhalt der bilateralen Beziehungen stiessen bei einigen Delegierten allerdings auch auf Kritik. Statt die Bilateralen zu verteidigen, müsse mit einer Beitrittsforderung eine radikale Alternative angeboten werden. Letztlich hielt sich die Partei in einer Resolution alle Optionen zwischen einem EU-Beitritt, einer neu zu verhandelnden Partnerschaft und dem Fortbestand der Bilateralen offen (Bühlmann 2014: 490f.).

Die doch eher laue Betonung der eigenen EU-Politik mit dem Beitrittsziel zeigte sich auch bei den Wahlen 2015, bei denen die SP erneut nicht auf das Thema EU setzte (SP 2015). In ihrer «Roadmap Europa» kam es dann 2016 gar zu einem eigentlichen Positionswechsel: Zwar erinnerte die SP daran, dass sie die einzige grosse Partei sei, «die sich seit Jahren für eine Öffnung der Schweiz, die Normalisierung der Beziehungen zur EU und einen Vollbeitritt» ausspreche und die «dafür gleichzeitig notwendigen inneren Begleitreformen» stets konkretisiere (SP 2016: 2). Allerdings liege eine Diskussion um einen Beitritt im Moment in weiter Ferne, weshalb eine «Weiterentwicklung und Vertiefung der Beziehungen» im Vordergrund stehen müssten (SP 2016: 2). Aus diesem Grund unterstützte die Partei auch ein institutionelles Rahmenabkommen als «unverzichtbare Etappe» (SP 2016: 9) hin zu einem Beitritt – allerdings nur unter der Bedingung der Beibehaltung des Schutzes der Arbeitnehmenden im Rahmen der flankierenden Massnahmen und der Möglichkeit einer vernünftigen Mitwirkung an der EU-Gesetzgebung, die die Schweiz betreffe. Den Einbezug des EuGH als Schiedsgericht in Fragen der Interpretation europäischen Rechts wurde in der Roadmap als «logisch» bezeichnet (SP 2016: 10). Die Bedeutung der flankierenden Massnahmen wurde von der Partei sowohl bei der Bekämpfung der Begrenzungsinitiative, von der SP als «Kündigungsinitiative» bezeichnet, als auch bei den Diskussionen um das institutionelle Rahmenabkommen hervorgehoben. Nicht nur die bilateralen Abkommen, sondern auch der Lohnschutz seien bei einer Annahme des SVP-Volksbegehrens in Gefahr (SP-Newsletter vom 16.1.2018). Die sozialen Massnahmen seien – dies habe die Geschichte gezeigt – Grundbedingung für die Unterstützung der Stimmbevölkerung für Verhandlungsschritte mit der EU und stellten deshalb

eine «rote Linie» dar (SP-Newsletter vom 15.6.2017). Mit dem Abbruch der Verhandlungen zum InstA, den die SP mit Bedauern zur Kenntnis nahm, bekräftigte die Partei dann wieder ihre Grundposition: «Die aus Sicht der SP Schweiz beste europapolitische Option bleibt ein Beitritt der Schweiz zur EU» (SP-Newsletter vom 26.5.2021). Bei der neu auszuarbeitenden Europapolitik dürften deshalb auch Beitrittsverhandlungen kein Tabu sein.

3.5 SVP – das konservative Nein zu Europa als zentrale Basis für den eigenen Erfolg

Man wolle weiterhin «eine rechte Partei, aber keine rechtsstehende Partei, sondern eine Partei der Mitte» sein, hielt der BGB-Kongress im Dezember 1971 bei der offiziellen Namensänderung zu *Schweizerische Volkspartei* fest (Ehinger 1971: 180). Die SVP startete mit der Suche nach einer Balance zwischen Konservatismus und Progressivität in die Nach-68er-Jahre. Als «zentristische Partei» (Gilg 1974: 173) distanzierte sie sich einerseits von den Avancen von rechts aussen und verwehrte James Schwarzenbach (rep., ZH) eine engere Zusammenarbeit in der Migrationspolitik.⁹ Andererseits bewogen die Wahlverluste von 1975 (Abbildung 6.2 oben) die Partei dazu, die Ideen des Parteinachwuchses aus einem Grundsatzpapier weiterzuverfolgen: Gefordert wurde dort etwa die Einführung eines Zivildienstes, eine Senkung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre oder eine wirksame Mutterschaftsversicherung (Gilg 1977: 173). 1979 wurde in Nachwahlanalysen vermutet, dass sich der Wahlerfolg der SVP damit erklären lässt, dass sie mit solchen Themen am meisten junge Wählerinnen und Wähler angezogen habe und eine «bemerkenswert» hohe Unterstützung durch Angestellte sowie Arbeiterinnen und Arbeiter verzeichnen konnte (Hertig 1980: 12). Allerdings stiessen die Bemühungen für einen Wandel hin zu progressiveren Werten auf innerparteilichen Widerstand. Die Mehrheit der nationalen Parlamentarierinnen und Parlamentarier und insbesondere die Zürcher Kantonalsektion trugen die Vor-

9 James Schwarzenbach sass von 1967 bis 1971 für die Nationale Aktion und von 1971 bis 1979 für die von ihm mitgegründete Republikanische Bewegung im Nationalrat. Die von ihm lancierte und nach ihm benannte Initiative «Gegen die Überfremdung» (Schwarzenbach-Initiative) wurde am 7. Juni 1970 nur knapp abgelehnt (Peter-Kubli 2012).

schläge nicht mit (Gilg 1978: 174). Der Konflikt zwischen der konservativ ausgerichteten Zürcher Parteisektion und dem liberalen Parteiflügel der nationalen SVP begann in den 1980er-Jahren virulenter zu werden. Während die SVP in Zürich mit aller Härte gegen die Jugendunruhen¹⁰ vorging und ohne Absprache mit der Parteileitung eine nationale Volksinitiative «zur Abschaffung der Sommerzeit» lancierte (Da Pozzo 1982: 204), versuchte die nationale SVP weiterhin, ihr Etikett einer konservativen Partei loszuwerden (Gerber 1983: 221). Mit dem neuen Parteipräsidenten Adolf Ogi (svp, BE) sollte der Öffnungskurs vorangetrieben werden. Während die nationale SVP etwa Massnahmen gegen das Waldsterben forderte (Gilg 1985: 235), sympathisierte die Zürcher Sektion mit der neu entstandenen Autopartei, und die Stadtzürcher SVP verband sich bei den Gemeinderatswahlen gar mit der rechtsextremen Nationalen Aktion (Gilg 1986: 253).¹¹ Entgegen allen Prognosen und im Gegensatz zu den anderen drei Regierungsparteien musste die SVP bei den nationalen Wahlen 1987 keine Verluste hinnehmen und konnte sich als einzige bürgerliche Partei

¹⁰ In den 1980er-Jahren forderten Jugendliche mehr «Freiräume ausserhalb der staatlichen Strukturen» (Tackenberg 2011: online). Die sogenannten Opernhauskrawalle brachen aus, nachdem die Polizei eine Demonstration gegen die Finanzierung des Umbaus des Opernhauses aufgelöst hatte. In der Folge kam es auch in weiteren Städten zu Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und Jugendlichen, die sich dagegen wehrten, dass der Staat zwar viel Geld für Kultur ausgebe, Jugendlichen aber keine Räumlichkeiten zur Verfügung stellten wollte. Da sich die Jugendlichen im Gegensatz zu 1968 dem politischen Dialog eher verweigerten und lediglich als «Chaoten» betrachtet wurden, wurde vor allem von bürgerlicher Seite konsequentes Durchgreifen gegen unbewilligte Demonstrationen gefordert (Tackenberg 2011).

¹¹ Wie scharf die innerparteilichen Auseinandersetzungen zwischen konservativem und moderatem Flügel waren, zeigt sich exemplarisch beim Thema Gleichstellung: Während sich der moderate Flügel der Partei schon Ende der 1970er-Jahre für Gleichstellung starkmachen wollte, verhinderte der konservative Teil der Partei beispielsweise mit dem Argument, dass «gesonderte Frauenpolitik (...) Apartheidspolitik» sei, ein «Schwerpunktppapier Frauen» (Meyer 1987: 302) und ergriff unter Anführung von Christoph Blocher (svp, ZH) trotz Protests der nationalen Partei das Referendum gegen das neue Eherecht (Bühlmann 2021b).

gegen die Angriffe der erfolgreichen Autopartei behaupten (Meyer 1987: 303). Das auf «den einfachen Mann» (Christoph Blocher zitiert in Meyer 1987: 302) ausgerichtete Wahlprogramm schien zu verfangen.

Die partiinternen Auseinandersetzungen eskalierten bei der Suche nach einer Position in der Europapolitik im Rahmen der EWR-Abstimmung. Der Zürcher SVP-Kantonalpräsident Christoph Blocher (svp, ZH) attackierte 1990 mit seiner von ihm 1986 gegründeten Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) offen die Parteiführung, die sich hinter die offizielle Europapolitik des Bundesrats gestellt hatte (Rinderknecht 1990: 332). Schon im Januar 1992, also fast ein Jahr vor dem Urnengang, schwor Christoph Blocher bei der traditionellen Albisgüettagung seine Kantonalsektion auf ein Nein zum EWR ein (Rinderknecht 1992: 343). Der Zürcher Parteipräsident schien auch grosse Teile der nationalen Partei überzeugt zu haben, sprachen sich die Delegierten doch ein paar Monate später mit 289 zu 119 Stimmen ebenfalls für eine Ablehnung des EWR-Abkommens aus – gegen den Widerstand der Sektionen aus Bern, Waadt und Jura, die schliesslich vom nationalen Nein abweichende Parolen ausgaben (die Kantonalsektion Jura beschloss Stimmfreigabe; Rinderknecht 1992: 343; Swissvotes 2022). Blocher schien mit dem Nein auch die Mehrheit der SVP-Anhängerinnen und Anhänger auf seiner Seite zu haben: Mehr als zwei Drittel der mit der SVP sympathisierenden Stimmberechtigten folgten laut Abstimmungsnachbefragung der Nein-Parole (Tabelle 6.1 oben; Kriesi et al. 1993). Die partiinterne Polarisierung schien der Partei zudem nicht zu schaden, hatte sie doch nicht nur bei den Wahlen 1991 leicht zulegen, sondern währenddessen auch einen starken Zuwachs vor allem jüngerer Mitglieder in vielen neu gegründeten Sektionen verzeichnen können. Dieses Wachstum wurde nicht zuletzt auf «den aggressiven Stil des konservativen Parteiflügels» (Müller 1995: 347 APS) zurückgeführt.

Die Europafrage blieb auch nach der EWR-Abstimmung Zankapfel innerhalb der SVP. Gegen den Widerstand der Sektionen aus der Westschweiz, den Kantonen Bern und Graubünden, der SVP-Frauen und des eigenen Bundesrats Adolf Ogi setzten sich 131 gegen 111 Delegierte 1995 in einer Resolution dafür ein, dass der EU-Beitritt kein Ziel der schweizerischen Außenpolitik sein dürfe (Müller 1995: 346). Dieser grundsätzliche Widerstand wurde am Parteiprogrammtag 1999 dann noch einmal deutlich bekräftigt – erneut entgegen dem Ansinnen der Berner Sektion, eine weniger radikale Haltung einzunehmen (Brändli 1999: 390).

Die Haltung gegenüber einem EU-Beitritt war damit zwar geklärt, nicht aber die Position gegenüber bilateralen Beziehungen. Schon als die SVP-Bundeshausfraktion 1996 die Zustimmung zum Verhandlungsmandat für bilaterale Verhandlungen erteilt hatte, kündigte Christoph Blocher ein Referendum an (Müller 1996: 362). Die Volkspartei trug in der Folge die Verhandlungen zwar offiziell mit, sprach sich aber immer wieder dezidiert gegen zentrale Vertragselemente (Personenfreizügigkeit, Schwerverkehrsabgabe) aus (vgl. dazu die Beiträge von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit und von *Anja Heidelberger* zur Verkehrspolitik). Dieses Verhalten brachte der SVP den Vorwurf der drei anderen Regierungsparteien ein, nicht mehr bündnisfähig zu sein (Müller 1997: 374). Nachdem sich schliesslich auch eine Mehrheit der SVP-Fraktion bei der Schlussabstimmung im Herbst 1999 für die Bilateralen Verträge I ausgesprochen hatte, lehnte es der dort mit Nein stimmende Christoph Blocher allerdings ab, das Referendum gegen die Verträge zu unterstützen (Brändli 1999: 390). Dieses wurde von der Lega und den Schweizer Demokraten erfolgreich ergriffen. Es sollte in der Folge bis zum Frühjahr 2022 das letzte Mal sein, dass die SVP bei einer Volksabstimmung eine Parole zugunsten eines Vertrags mit der EU ausgab:¹² Mit 297 zu 201 Stimmen empfahlen die Delegierten die Bilateralen I allerdings nur relativ knapp zur Annahme. Das Argument, dass nach dem Nein zum EWR bilaterale Beziehungen der einzige gangbare Weg seien, verflng bei den Delegierten knapp gegen die Argumentation Blochers, dass es mit den Verträgen zu einer Schwächung des Wirtschaftsstandorts Schweiz komme (Brändli 2000: 353). Freilich wichen in der Folge nicht weniger als 14 Kantonalsektionen von der nationalen Parole ab und empfahlen ein Nein – darunter die Zürcher Sektion. Die Abstimmungsanalyse zeigte zudem, dass nicht einmal ein Viertel der SVP-Anhängerinnen und -Anhänger die Bilateralen I an der Urne unterstützte (vgl. Tabelle 6.1 oben; Swissvotes 2022; Hirter 2000a).

¹² Beim von linken Parteien erfolgreich angestrebten sogenannten Frontex-Referendum (Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache), über das im Mai 2022 abgestimmt wurde, empfahl die SVP ein Ja. Zur Ambivalenz der SVP hinsichtlich Schengen/Dublin vgl. den Beitrag von *Marlène Gerber und Isabelle Bieri* zur Asylpolitik.

Der vom Zürcher Parteilügel vorgegebene konservative Opposkurs, der sich nicht nur in der Europapolitik, sondern auch in den immer härteren Forderungen im Asyl- und Migrationsbereich zeigte (siehe den Beitrag von *Marlène Gerber und Isabelle Bieri* zur Asylpolitik), schien nicht nur an der Abstimmungsurne unterstützt zu werden, sondern bescherte der Volkspartei auch grosse Wahlerfolge auf kantonaler und nationaler Ebene. Der Zuwachs an Wählerstärke schien nicht nur auf Neuwählerinnen und -wähler zurückzuführen zu sein, sondern auch sowohl von links wie von rechts zu kommen: Von Globalisierungssängsten mobilisierte ehemals SP wählende Arbeitnehmende, vom Modernisierungskurs der CVP abgeschreckte konservativ Wählende, aber auch mit schwächer werdenden rechtsnationalen Parteien Sympathisierende fanden in der sich als starke neokonservative Kraft präsentierenden SVP eine neue politische Heimat und machten diese 1999 zur stärksten nationalen Partei (Vatter 2014:105, 141; Kriesi et al. 2005). Anders als von Adolf Ogi (svp, BE) prophezeit, brachten der «Neinsager-Kurs» und «die parteipolitische Ausrichtung auf Unzufriedene» (zitiert nach Beer 1998: 386) bei den eidgenössischen Wahlen 1999 einen «Erdrutschsieg» (Brändli 1999: 391) und machten aus der wenige Jahre zuvor noch viertstärksten die neu stärkste Partei im eidgenössischen und in zahlreichen kantonalen Parlamenten und verschaffte ihr nach den erneut erfolgreichen eidgenössischen Wahlen 2003 einen zweiten Bundesratssitz, der von Christoph Blocher besetzt wurde.

Mit dem Erfolg bei den Wahlen ging auch eine Radikalisierung der SVP im Bereich der Aussenpolitik einher. In einem Positionspapier verlangte die Partei 2003 eine «eigenständige Aussenpolitik», wie sie ein entsprechendes Positionspapier betitelte (SVP 2003). Nur dank der SVP habe die Schweiz den EU-Beitritt noch nicht vollzogen; die SP, die CVP und die FDP hätten hingegen das Ziel eines EU-Beitritts in ihren Parteiprogrammen festgehalten. Ein Beitritt hätte aber nicht nur «schwerwiegende wirtschaftliche Nachteile» (SVP 2003: 12), sondern «würde die direkte Demokratie sowie die damit garantierten politischen Rechte und die föderalistischen Strukturen der Schweiz auf ein Minimum reduzieren» (SVP 2003: 10). Er sei mit der in der Aussenpolitik unter allen Umständen zu verteidigenden Neutralität nicht zu vereinbaren. In diesem Papier kündigte die SVP ihre Opposition gegen alle Ausbauschritte bei den Beziehungen zur EU an. Neue Verhandlungen dürften «nur dann geführt werden, wenn wirtschaftliche und politische Interessen seitens

der Schweiz anstehen» (SVP 2003: 14). Dementsprechend lehnte die SVP alle nachfolgenden Ausbauschritte bei den schweizerisch-europäischen Beziehungen ab: Noch bevor das Parlament überhaupt darüber beraten hatte, beschlossen die Delegierten im Jahr 2004 mit 321 zu 4 Stimmen die Nein-Parole zu Schengen und Dublin (Bernath 2004: 297). In der Folge reichte die Partei 2005 zusammen mit der AUNS die notwendigen Unterschriften für ein Referendum ein. Im gleichen Jahr sprachen sich die SVP-Delegierten mit 297 zu 94 Stimmen auch gegen die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit aus – diesmal trotz einer Ja-Empfehlung des eigenen Bundesrats Christoph Blocher (Bernath 2005: 287). Und schliesslich unterstützte die SVP 2006 die Lega und die Schweizer Demokraten beim Referendum gegen das Gesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, das sie ebenfalls zur Ablehnung empfahl (Schoenholtz 2006: 294).

Wie Tabelle 6.1 (oben) zeigt, konnte die SVP in ihrer europapolitischen Fundamentalopposition auf eine starke Parolentreue ihrer Sympathisantinnen und Sympathisanten vertrauen: Im Schnitt folgten 9 von 10 SVP-Sympathisierenden bei den drei Ausbauschritten 2005 bis 2006 der Nein-Parole. Allerdings stimmte die Mehrheit der Stimmbürgerschaft allen drei erwähnten Vorlagen zu – die nationale SVP blieb hier also in der Minderheit. Zudem war die partiinterne Opposition noch immer nicht ganz verstummt: Bei den drei Referenden kam es nämlich jeweils zu abweichenden Parolen einzelner Kantonalsektionen, darunter insbesondere von Bern, Glarus und Graubünden (Swissvotes 2022). Diese partiinterne Opposition wurde allerdings im Nachgang der Nichtwiederwahl von Christoph Blocher bzw. der Wahl von Eveline Widmer-Schlumpf (svp, GR) 2007 in den Bundesrat stillgestellt. Die SVP schloss zuerst die amtierenden Regierungsmitglieder Eveline Widmer-Schlumpf und Samuel Schmid aus der SVP-Fraktion aus. Weil die Bündner Magistratin in der Folge von der SVP Graubünden nicht aus der Partei ausgeschlossen wurde, beschloss der nationale Vorstand, die gesamte Fraktion Graubünden aus der SVP auszuschliessen. Zusammen mit einigen Berner und Glarner SVP-Mitgliedern gründete die ehemalige Bündner SVP-Sektion in der Folge die BDP, die entsprechend zwei Bundesratsmitglieder hatte. Die SVP ihrerseits begab sich damit in die Opposition (Hohl 2007: 333; Hohl 2008: 308).

Der Gang in die Opposition hatte freilich keinerlei Auswirkung auf die Europapolitik der SVP. Auf Anraten des wirtschaftsfreundlichen Flügels

der Partei und unterstützt von Christoph Blocher beschloss die SVP im Sommer 2008 zwar mit 326 zu 166 Stimmen, auf ein Referendum gegen die Weiterführung der Personenfreizügigkeit und die Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien zu verzichten. Nachdem das Referendum der SD und der Lega, unterstützt von der Jungen SVP und einigen SVP-Kantonalsektionen, dann aber zustande gekommen war, empfahlen die Delegierten Ende 2008 mit 432 zu 45 Stimmen dennoch deutlich die Nein-Parole – einzig die Kantonalsektion Thurgau bekannte sich noch zum ursprünglich wirtschaftsfreundlichen Ja und zur Erhaltung der Personenfreizügigkeit (Hohl 2008: 310).

In der Folge bekraftigte die SVP ihre EU-kritische Haltung weiter. Unmittelbar nach der neuerlichen Abstimmungsniederlage liebäugelte der frisch gekürte Parteipräsident Toni Brunner (svp, SG) mit einer Volksinitiative, mit der die Personenfreizügigkeit eingeschränkt werden sollte (Hohl 2009: 319). In verschiedenen Positionspapieren richtete sich die Partei zudem dezidiert gegen ein Agrarfreibehandelsabkommen mit der EU (siehe den Beitrag von *Karel Ziehli* zur Landwirtschaftspolitik), forderte ein Moratorium gegen Anpassungen an den Schengen-Rechtsstand (siehe den Beitrag von *Karin Frick* zur Rechtsordnung) und verabschiedete 2011 eine Resolution gegen die «Bilateralen III», also die sich anbahnenden Gespräche über ein institutionelles Rahmenabkommen (Bühlmann 2011: 442; siehe den Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht über die Beziehungen). Nach wie vor war dabei Christoph Blocher treibende Kraft. Er betitelte die EU 2010 als «intellektuelle Fehlkonstruktion» (Bühlmann 2010: 366), dachte laut über ein Verbot des EU-Beitritts in der Verfassung nach und organisierte eine Gedenkfeier 20 Jahre nach dem EWR-Nein (Bühlmann 2012: 415).

Was ihr mit Ausnahme des EWR-Referendums bisher verwehrt geblieben war, gelang der SVP dann in einer Kombination aus Migrations- und Europapolitik: ein aussenpolitischer Erfolg an der Abstimmungsurne. 2014 wurde ihre Initiative «gegen Masseneinwanderung» knapp angenommen. Um den Schaden durch die Personenfreizügigkeit zu begrenzen, müsse die Schweiz die Zuwanderung selbst in die Hand nehmen, hatte Parteipräsident Toni Brunner (svp, SG) im Vorfeld der Abstimmung für die eigene Initiative geworben (Bühlmann 2013: 466). Das Mandat des Bundesrats für neue Verhandlungen mit der EU über institutionelle Reformen (InstA) war im gleichen Jahr von Toni Brunner als «Landesverrat» bezeichnet worden, der den «nötigen Widerstand» erfordere (Bühlmann

2013: 467). Die Schweiz sei nicht auf neue Abkommen angewiesen, und man dürfe weder der EU beitreten noch fremde Richter akzeptieren: Das Mandat komme einem schleichenden EU-Beitritt gleich.

Der überraschende, aber für die SVP grosse Erfolg der eigenen Initiative an der Urne stellt für die gesamte schweizerische Europapolitik eine eigentliche Zäsur dar und liess die SVP – auch weil sie mit der Umsetzung ihres Begehrns nicht zufrieden war (siehe den Beitrag von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit) – erneut laut über eine definitive Kündigung der Personenfreizügigkeit nachdenken, auf die sie schliesslich mit ihrer «Begrenzungsinitiative» abzielte: Eine Annahme der Initiative hätte den Bundesrat verpflichtet, das Freizügigkeitsabkommen ausser Kraft zu setzen. Die SVP argumentierte im Abstimmungskampf allerdings vergeblich, dass damit nicht die bilateralen Verträge gekündigt würden, sondern lediglich die Personenfreizügigkeit mit der EU (Strasser 2020). Die EU würde sich auf Neuverhandlungen einlassen – so die Erwartung der SVP. Die Nachabstimmungsanalyse zeigte allerdings, dass die Mehrheit der Stimmenden, die nicht mit der SVP sympathisierten, dem Guillotine-Argument folgten, vor allem aus Angst vor einer Gefährdung der bilateralen Beziehungen zur EU mit Nein stimmten und die Initiative mit 61,7 Prozent Nein-Stimmenanteil deutlich ablehnten (Milic et al. 2020).

Die SVP stellte sich in der Folge deutlich gegen die Bemühungen des Bundesrats, die Beziehungen zur EU mit einem aus Sicht der Partei «unnötigen» (SVP-Newsletter vom 28.6.2017) institutionellen Rahmenabkommen zu reformieren. Im Fokus der Kritik standen dabei nicht nur die «fremden Richter», die man niemals akzeptieren würde, sondern auch die «automatische Rechtsübernahme» (SVP-Newsletter vom 12.8.2018) und die Kohäsionszahlungen, die als «unwürdiger vorauselender Gehorsam» (SVP-Newsletter vom 19.6.2017) oder als «Tributzahlungen» (SVP-Newsletter vom 23.1.2019) bezeichnet wurden. Mit dem Argument, dass Selbstbestimmung und direkte Demokratie mit dem «Unterjochungsvertrag» (SVP-Newsletter vom 28.9.2020) aufgegeben würden, verlangte die SVP immer wieder ein Ende der Verhandlungen und schlug weiterhin eine Begrenzung der Zuwanderung vor. Den tatsächlichen Abbruch der Verhandlungen im Mai 2021 nahm die SVP dann nicht nur «erfreut zur Kenntnis», sondern schrieb diesen auch ihrem «langen und unermüdlichen Einsatz» zu (SVP-Newsletter vom 26.5.2021).

4 Diskussion

Wie sich gezeigt hat, suchen die Parteien schon ziemlich lange nach einer kohärenten Position in der Europapolitik. Allen vier gemeinsam ist, dass sie ab den 1970er-Jahren einen durchaus europafreundlichen Modernisierungskurs gefahren sind, diesen aber nach einigen Aha-Erlebnissen in unterschiedlichem Ausmass korrigiert haben:

Bei der lange gespaltenen SVP war es der Zürcher Flügel, der die Partei schon bei der EWR-Abstimmung auf eine konservative Position und auf eine explizit ablehnende Haltung einschwor, die von der grossen Mehrheit der SVP-Anhängerschaft mitgetragen und honoriert wurde. Die innerparteilichen Spannungen waren zwar lange Zeit auch in der Suche nach der europapolitischen Ausrichtung spürbar, spätestens nach der Ja-Empfehlung für die Bilateralen Abkommen I (2000) wurde aber deutlich, dass ihre Klientel, die die SVP mittlerweile zur stärksten Schweizer Partei gemacht hatte, mehrheitlich nur noch eine konsequente Nein-Linie akzeptierte: Die geringste Parolentreue und die stärkste Abweichung der Kantonalsektionen machte bei dieser Abstimmung klar, dass die Position des später zur BDP mutierenden Parteiflügels innerhalb der SVP nicht mehrheitsfähig war. Seither vertritt die SVP konsequent eine Anti-EU-Position und feierte damit Erfolge bei den Wahlen (Kriesi et al 2005). Mit der für die schweizerische Europapolitik sehr gewichtigen Ausnahme der Masseneinwanderungsinitiative war sie allerdings sowohl im Parlament als auch an der Abstimmungsurne in EU-Fragen kaum erfolgreich.

Eigentlich hätte in den 1970er-Jahren erwartet werden können, dass nicht die SVP, sondern die CVP den konservativen Part in der Europapolitik übernehmen würde, galt die Partei doch lange Zeit als konservativer Pol der Schweizer Parteienlandschaft (Ladner 1999) und wusste damit seit dem Zweiten Weltkrieg konstant rund ein Fünftel der Wählenden hinter sich. Mit dieser Ausgangslage wäre die Partei eigentlich prädestiniert gewesen, den antieuropäischen Pol zu organisieren, der sich ja immer auch auf die Konservierung der schweizerischen Eigenständigkeit berief. An der Europafrage lässt sich allerdings schön zeigen, dass die CVP einen ganz anderen Weg einschlug: Die Parteileitung der einstigen Katholisch-Konservativen wählte nämlich auch in der Aussenpolitik einen Modernisierungs- und Öffnungskurs. Wie wenig dieser in europapolitischen Fragen allerdings von der eigenen Anhängerschaft gutgeheissen wurde, zeigte sich nicht nur bei der nur lauen Parolentreue beim Bei-

tritt zum EWR, sondern dann vor allem in der veritablen Ohrfeige, die der Partei bei der Abstimmung zur Initiative «Ja zu Europa» verpasst wurde. 18 abweichende Kantonalsektionen und lediglich 16 Prozent parolentreue Anhängerinnen und Anhänger sind ein deutliches Zeichen dafür, dass die Parteileitung mit ihrer Öffnungsstrategie die Präferenzen der Anhängerschaft verfehlt hatte (Hirter 2001). Die bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen sichtbar werdende Abwanderung der einst konservativen Stammwählerschaft in Richtung SVP dürfte auch Folge dieses nicht goutierten Öffnungskurses gewesen sein (Vatter 2014). Die bilateralen Beziehungen erlaubten es der CVP dann aber schliesslich, eine Mitte-position zwischen nicht mehr haltbarem EU-Beitritt und bereits von der SVP besetzter konservativer EU-Skepsis einzunehmen, was mit Blick auf die Parolentreue (vgl. Tabelle 6.1) diesmal von ihrer Klientel grossmehrheitlich akzeptiert wurde.

Auch für die FDP wurden die Bilateralen zu einem Mittelweg, sozusagen zum Königs(aus)weg. Auch der Freisinn liebäugelte kurz mit einem europafreundlichen Kurs, die Beitrittsidee wurde aber relativ rasch wieder beerdigt und erhielt auch nicht die Bedeutung, die sie bei der CVP kurzfristig hatte. Die Unterstützung der bilateralen Beziehungen, die heute von der FDP als «Königsweg» (FDP-Newsletter vom 1.3.2020) bezeichnet werden, war allerdings innerhalb der FDP zu Beginn eher lau. Erst ab 2010 kann von einer konsequenten Haltung gesprochen werden. Diese eigenständige Position wurde dann auch bei den eidgenössischen Wahlen 2015 ziemlich erfolgreich beworben (Bühlmann et al. 2016).

In einem eigentlichen Dilemma befand sich auch die SP. Als Modernisierungspartei, die sie in den 1970er-Jahren werden wollte, schrieb sie sich früh den EU-Beitritt auf die Fahne und blieb als einzige der vier Bundesratsparteien auch bei dieser Haltung. Dieser Kurs wurde allerdings vom Gewerkschaftsflügel kritisiert und von der ursprünglichen, der Arbeiterschicht angehörenden Klientel nur sehr bedingt mitgetragen. Letztere hatte ein offenes Ohr für die von der SVP mit wachsender Intensität vorgebrachten Warnungen vor den Auswirkungen der Personenfrei-zügigkeit auf den Arbeitsmarkt. Die SP versuchte zwei unterschiedliche Auswege aus diesem Dilemma: Auf der einen Seite wurde das im Partei-programm verankerte Beitrittsziel zwar immer wieder erwähnt – sporadisch wurden vom Bundesrat auch Beitrittsverhandlungen gefordert –, die Integration in die Europäische Union wurde aber selten mit Vehe-

menz gefordert. So spielte Europa etwa als Wahlkampfthema nie eine prominente Rolle. Auf der anderen Seite versuchte die SP, den Gewerkschaftsflügel und ihre traditionelle Klientel zu beruhigen, indem sie ihre EU-freundliche Haltung und Beitrittsforderungen stets auch mit innenpolitischen Bedingungen verknüpfte (siehe dazu den Beitrag von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit).

Die vier Parteien massen dem Thema «Europa» in den vergangenen rund 50 Jahren sehr unterschiedliche Bedeutung bei. Dies lässt sich mit einem Blick auf die Wahlkampagnen vor den sieben eidgenössischen Wahlen nach dem EWR-Nein verdeutlichen. Lediglich die SVP bewarb ihre europaskeptische Position stets auch im Wahlkampf. Obwohl das Thema «Europa» vor allem in den 1990er- und frühen 2000er-Jahren als zentral für den Wahlentscheid betrachtet wurde (z. B. Hirter 2000b; Kriesi et al. 2005; Selb und Lachat 2004) und obwohl es von 1992 bis 2001 und seit 2014 wieder eher als wichtiges politisches Problem gilt (Abbildung 6.2 oben), suchte man das Thema der Beziehungen zur EG bzw. zur EU in den Wahlprogrammen und -plattformen von CVP, FDP und SP fast immer vergeblich. Eine Ausnahme stellte die Kampagne der FDP vor den eidgenössischen Wahlen 2015 dar (Bühlmann et al. 2016). Bei der SVP war die «Bekämpfung des EU-Beitritts» neben Einwanderungs- und Sicherheitspolitik hingegen seit Beginn des neuen Jahrtausends stets ein zentrales Wahlkampfthema. Kriesi et al. (2005) kommen zum Schluss, dass das Thema «Beziehungen zu Europa» denn auch eine zentrale Determinante des SVP-Wahlerfolgs seit Ende der 1990er-Jahre war.

In der verhältnismässig geringen Virulenz, die drei der vier Parteien der Europapolitik zumessen, widerspiegelt sich freilich auch der Burgfrieden, den die CVP, die FDP und die SP im Rahmen der bilateralen Abkommen geschmiedet haben und der lange Zeit auch von der Stimmbevölkerung mitgetragen und an der Abstimmungsurne legitimiert wurde. Ein Burgfrieden, der sich nicht zuletzt auch im Sorgenbarometer bzw. der geringen zugemessenen Bedeutung von Europafragen zwischen 2000 und 2014 widerspiegelt.

Die knappe Annahme der Masseneinwanderungsinitiative und die Reaktion der EU, die auf eine Erneuerung und Dynamisierung der bilateralen Beziehungen pocht, machten diesen Burgfrieden allerdings brüchig. Ob die Koalition «Pro Bilaterale» hält und für neue institutionelle Rahmenverhandlungen ausreicht, scheint alles andere als sicher – auch weil CVP, FDP und SP ganz unterschiedliche Forderungen für Neuverhand-

lungen stellen und die SVP aufgrund ihrer europaskeptischen Position diese wohl auch weiterhin eher torpedieren wird. Hinzu kommt, dass die vier Regierungsparteien nie allein waren und sind. Ihre politischen Positionierungen sind immer auch Reaktionen auf das gesamte Parteienspektrum. Die SVP wurde in ihrer Europaskepsis immer auch von der Lega oder den SD unterstützt; die FDP wurde bei ihrer Entscheidung, einen EU-Beitritt ins Auge zu fassen, stark von der damals noch selbstständigen LP beeinflusst; die CVP hat ihre europapolitische Position seit ihrer Fusion mit der BDP zur «Mitte» bisher kaum verändert; die Verbindung zwischen SP und Grünen wurde wohl auch so eng, weil die Grünen ihren euroskeptischen Kurs aufgaben (vgl. dazu den Beitrag von *Bernadette Flückiger* zur Umweltpolitik). Mit der GLP wuchs in den letzten Jahren zudem eine neue Kraft, die «mehr Europa wagen» möchte (GLP 2018). Die Vielzahl an Stimmen macht eine Lösungsfindung zwar mühsam, sie dürfte aber auch Chancen für neue Koalitionen und neue Argumente auf der Suche nach neuen möglichen Königswegen bieten.

Literatur

- Bartolini, Stefano und Peter Mair (1990). *Identity, competition, and electoral availability. The stabilization of European electorates 1885–1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beer, Urs (1998). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern; online: <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Bernath, Magdalena (2001–2005). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern; online: <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Bolliger, Christian (2010): Breite Zustimmung zum ersten behutsamen Schritt in Richtung Europa, in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 319–321.
- Brändli, Daniel (1999–2000). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern, online: <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Bühlmann, Marc (2010–2014). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern, online: <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).

- Bühlmann, Marc (2021a). Die Pionierinnen der Schweizer Politik – der lange und steinige Gang durch die Institutionen, in: Marlène Gerber und Anja Heidelberger (Hrsg.): *Dem Laufgitter entkommen. Frauenforderungen im eidgenössischen Parlament seit 1950*. Zürich/Genf: Seismo; S. 37–60.
- Bühlmann, Marc (2021b). Bis dass der Tod Euch scheidet. Das Familienbild als Gleichstellungsbremse, in: Marlène Gerber und Anja Heidelberger (Hrsg.): *Dem Laufgitter entkommen. Frauenforderungen im eidgenössischen Parlament seit 1950*. Zürich/Genf: Seismo; S. 113–154.
- Bühlmann, Marc (2022). Institutionalisierter Zwang zum Dialog – Politologische Betrachtungen zum Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz, in: Juliane Schröter (Hrsg.). *Politisches Argumentieren in der Schweiz*. Hamburg: Buske (i.E.).
- Bühlmann, Marc und Marlène Gerber (2015). Von der Unterschichts- zur gehobenen Mittelstandspartei? Stabilität und Wandel der Wählerschaften der Sozialdemokraten und anderer grosser Schweizer Parteien zwischen 1971 und 2011, in: Freitag, Markus und Adrian Vatter. *Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro; S. 71–94.
- Bühlmann, Marc, David Zumbach und Marlène Gerber (2016). Campaign strategies at the Swiss National Elections 2015: Nationalization, Coordination, and Personalization. *Swiss Political Science Review* 22(1): S. 15–28.
- Bundesamt für Statistik (2022). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/nationalratswahlen/parteistaerken.html> (Zugriff: 15.6.2022).
- Da Pozzo, François (1982). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Downs, Anthony (1968). Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen: Mohr.
- Ehinger, Paul (1970–1972). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Engeli, Isabelle und Anke Tresch (2005). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 5. Juni 2005*. Bern und Zürich: GfS und IPZ.
- Enzensberger, Hans Magnus (2006). *Ach Europa*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Farago, Peter (1996). *Wahlen 95*. Bern, Genf, Zürich: selects.

- FDP (2010). *Die Schweiz in einer globalisierten Welt. Selbstbewusste Aussenpolitik, Freihandel und aktive Vermittlung zwischen Konfliktparteien.* Positionspapier vom 16. Oktober 2010.
- FDP (2013). *Bilateralen Weg sichern und weiterentwickeln. Rote Linien und Forderungen der FDP.* Positionspapier 2013.
- FDP (2016). *Bekenntnis zu den bilateralen Verträgen. Ja zu den Bilateralen, Nein zum EU-Beitritt.* Positionspapier vom 1. Oktober 2016.
- FDP (2022). *Die Schweiz und die bilateralen Beziehungen zur EU: Wie weiter?* Positionspapier 2022.
- Freiburghaus, Dieter (2015). *Königsweg oder Sackgasse? Schweizerische Europapolitik von 1945 bis heute.* Zürich: NZZ Libro.
- Gerber, Jean-Frédéric (1983). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik.* Bern: Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Gilg, Peter (1973–1981; 1984–1986). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik.* Bern: Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- GLP (2018). Mehr Europa wagen. <https://grunliberale.ch/dam/jcr:c26d8ebfe713-4bd3-a3e2-ade709b8d22f/Mehr%20Europa%20wagen.pdf> (Zugriff: 11.6.2022).
- GP (2018). Europapolitik: Am Schluss zählt auch das Kleingedruckte. <https://gruene.ch/medienmitteilungen/europapolitik-am-schluss-zaeht-auch-das-kleingedruckte> (Zugriff: 11.6.2022).
- Hertig, Hans-Peter (1980). *Analyse der Nationalratswahlen 1979.* Zürich: VOX-Sondernummer.
- Hirschi, Christian; Uwe Serdült und Thomas Widmer (1999). Schweizerische Auszenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung. *Swiss Political Science Review* 5(1): S. 31–56.
- Hirter, Hans (2000a). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 21. Mai 2000,* VOX Nr. 70, Bern: GfS und IPW.
- Hirter, Hans (2000b). *Wahlen 1999.* Bern, Genf, Zürich: selects.
- Hirter, Hans (2001). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 4. März 2001,* VOX Nr. 73, Bern: GfS und IPW.
- Hirter, Hans und Wolf Linder (2006). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26. November 2006,* Bern: GfS und IPW.

- Hirter, Hans und Wolf Linder (2009). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 8. Februar 2009*. Bern: GfS und IPW.
- Hirter, Hans und Christian Moser (1988). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Hohl, Sabine (2007–2009). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Kopp, Laura und Thomas Milic (2005). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 25. September 2005*. Bern und Zürich: GfS und IPZ.
- Kriesi, Hanspeter; Romain Lachat; Peter Selb; Simon Bornschier und Marc Helbling (2005). *Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich*. Zürich: NZZ Libro.
- Kriesi, Hanspeter; Claude Longchamp; Florence Passy und Pascal Sciarini (1993). *VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1992*. Bern: gfs.
- Kriesi, Hanspeter und Alexander H. Trechsel (2008). *The Politics of Switzerland*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladner, Andreas (1999). Das Schweizer Parteiensystem und seine Parteien, in: Klöti, Ulrich; Peter Knoepfel; Hanspeter Kriesi; Wolf Linder und Yannis Papadopoulos (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ; S. 213–260.
- Longchamp, Claude und Sibylle Hardmeier (1992). *VOX-Analyse der Nationalratswahlen 1991*. Bern 1992.
- Menzi, Brigitte (2010): Schritt nach Europa: Bilaterale Verträge bringen freien Personenverkehr und 40-Tönner, in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 589–591.
- Meyer, Luzius (1987). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Milic, Thomas; Alessandro Feller und Daniel Kübler (2020). *VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2020*. Aarau/Lausanne/Luzern: ZDA, FORS, LINK.
- Müller, Eva (1994–1997). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).

- Peter-Kubli, Susanne (2012). *Schwarzenbach, James*, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 24.10.2012, online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/006678/2012-10-24/> (Zugriff: 15.5.2022).
- Rinderknecht, Mathias (1989–1992). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Rinderknecht, Mathias (1993). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Schoenholtz, Stephan (2006). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss/APS/de/APS2014.html> (Zugriff: 15.5.2022).
- Sciarini, Pascal (2017): Direct Democracy in Switzerland: The Growing Tension Between Domestic and Foreign Politics, in: Saskia P. Ruth; Yanina Welp und Laurence Whitehead (Hrsg.). *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Colchester: ECPR-Press; S. 169–186.
- Sciarini, Pascal, Anke Tresch und Alessandro Nai (2014). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Februar 2014*. Bern und Genf: GfS und Institut für Politikwissenschaft Universität Genf.
- Selb, Peter und Romain Lachat (2004). *Wahlen 2003*. Bern, Genf, Zürich: selects.
- Shepsle, Kenneth A. (1991). *Models of Multiparty Electoral Competition*. New York: Routledge.
- SP (2004). *Ja zur Interessenwahrung der Schweiz in Europa: Nach den bilateralen Verträgen II, Beitragsverhandlungen mit der EU*. Positionspapier.
- SP (2007). *Europapolitische Agenda – offene Dossiers*. Standortbestimmung der Fraktion vom 12. Juni 2007.
- SP (2015). Wahlplattform. <https://www.sp-ps.ch/de/kampagnen/wahlen-2015/wahlplattform> (Zugriff 27.5.2022).
- SP (2016). *Roadmap Europa. Die Schweiz braucht gute und stabile Beziehungen zur EU*. Positionspapier.
- Strasser, Matthias (2020): Volk bestätigt bilateralen Weg und Personenfreizügigkeit klar. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, online www.swissvotes.ch (Zugriff: 15.5.2022).
- SVP (2003). Für eine eigenständige Aussenpolitik. Positionspapier.
- Swissvotes (2022). *Die umfassendste Datenbank zu den Schweizer Volksabstimmungen*. Bern: Année Politique Suisse.

- Tackenberg, Marco (2011). *Jugendunruhen*, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 24.3.2011. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017349/2011-03-24/> (Zugriff: 15.5.2022).
- Tanner, Jakob (2015). *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. München: C. H. Beck.
- Tocqueville, Alexis de (1997 [1835]). Über die Demokratie in Amerika. Ausgewählt und herausgegeben von J. P. Mayer. Stuttgart: Reclam.
- Tresch, Anke; Lauener, Lukas; Bernhard, Laurent; Lutz, Georg und Laura Scaperotta (2020). *Eidgenössische Wahlen 2019*. Wahlteilnahme und Wahlentscheid. FORS-Lausanne. DOI: 10.24447/SLC-2020-00001.
- Vatter, Adrian (2014). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.

Die Grünen im Dilemma: mehr Europa, aber nicht um jeden Preis

Bernadette Flückiger

1 Einleitung

Als die Schweizer Stimmbevölkerung im Jahr 1992 den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ablehnte, bedeutete dies einen politischen Paukenschlag, hatten sich doch der Bundesrat und alle grösseren Parteien ausser der SVP für den Beitritt ausgesprochen (siehe Beitrag von *Amando Ammann* mit der Übersicht über die Beziehungen). Die Ablehnung war aber ausser für die SVP auch ein Sieg für die Grüne Partei der Schweiz (Grüne), die sich ebenfalls mehrheitlich für eine Ablehnung ausgesprochen hatte. Diese damalige Position der Grünen mag aus heutiger Sicht erstaunen – stehen sie doch einer europäischen Integration heute eher positiv gegenüber. Darum stellt sich die Frage, welche Gründe die Parteimehrheit damals dazu bewog, für ein Nein zu weibeln. Oder generell gefragt: Wie positionieren sich die Grünen, die sich seit ihrer Parteigründung den Schutz der Umwelt auf die Fahnen geschrieben haben, in Situationen, in denen ihr Kernthema vermeintlich oder tatsächlich im Widerspruch mit der EU-Integration steht? Um diese Fragen zu beantworten, werden in diesem Beitrag zwei Thesen diskutiert:

Die *erste* These geht davon aus, dass sich die Grünen immer dann gegen einen EU-Integrationsschritt wehren, wenn sie darin eine Gefahr für den Umweltschutz in der Schweiz sehen.

Die *zweite* These besagt, dass die Grünen starke Formen der europäischen Integration generell ablehnen, da die Schweiz dadurch Gestaltungsspielraum in Sachen Umweltschutz aus der Hand geben muss.

Diese beiden Thesen werden im folgenden zweiten Kapitel noch detaillierter vorgestellt, und es wird sodann im Hauptteil anhand von

verschiedenen politischen Geschäften geprüft, ob die Thesen aufrechterhalten werden können.

2 Geschichte der Umweltpolitik in der Schweiz und in der EU

2.1 Die Schweizer Umweltpolitik

Um die Position der Grünen zu Fragen der europäischen Integration im Umweltschutzbereich zu verstehen, ist es wichtig, die Geschichte der Schweizer Umweltpolitik zu kennen. So war die Schweizer Umweltpolitik, deren Anfänge schon auf das ausgehende 19. Jahrhundert zurückgehen, lange Zeit durch den Versuch geprägt, essenzielle Ressourcen wie beispielsweise den Boden zu schonen (Ingold et al. 2016: 18 ff.). Ab den 1950er-Jahren beschleunigte sich die Ausarbeitung von Gesetzen zum Schutz der Umwelt. Zu diesem Zeitpunkt «wurden einzelne Umweltprobleme als so gewichtig wahrgenommen, dass selbstständige Gesetzgebungen zum Schutz einzelner Umweltgüter wie z. B. des Wassers entstanden» (Ingold et al. 2016: 24). In den 1960er-Jahren wurde die Bundesverfassung um Bundeskompetenzen zur Regelung des Bereichs Natur- und Landschaftsschutz und des Bereichs Schutz der Tier- und Pflanzenwelt ergänzt. Ein weiterer Meilenstein im Umweltschutzbereich war die Schaffung eines Umweltartikels in der Verfassung im Jahr 1971 (Ingold et al. 2016: 27), der die Grundlage für das in den 1980er-Jahren erarbeitete Umweltschutzgesetz darstellte. Dieses enthielt zwei zentrale Grundsätze der Umweltpolitik: das Vorsorge- und das Verursacherprinzip. Das Vorsorgeprinzip verlangt, dass jede potenziell schädliche oder lästige Umwelteinwirkung auf ein Minimum beschränkt oder ganz vermieden werden soll. Gemäss Verursacherprinzip müssen die Kosten von Massnahmen zum Schutz der Umwelt von den Verursacherinnen und Verursachern der Umweltschäden getragen werden. Diese beiden Prinzipien sollten in den folgenden Jahren die Schweizer Umweltschutzpolitik primär definieren.

Bis in die 1990er-Jahre wurde die Umweltgesetzgebung stark ausgebaut, auch weil immer mehr Probleme in Form von verschiedenen Immisionen (beispielsweise der Ozonbelastung) auftauchten (Ingold et al. 2016: 35). In den 1990er- und den 2000er-Jahren kamen mit dem Klimawandel, dem Umgang mit Chemikalien sowie der Gentechnik die bislang letzten grossen Themen auf die umweltpolitische Agenda (Ingold et al.

2016: 40 ff.). Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Schweizer Umweltpolitik durch den Beitritt zu zahlreichen internationalen Abkommen internationaler geworden.

Die Schweiz galt bis in die 1990er-Jahre weltweit als Vorbild in Sachen Umweltschutz (Ingold et al. 2016: 35). Ab den 2000er-Jahren wurde jedoch eine gewisse Schwächung des Umweltschutzes verzeichnet, da insbesondere der Vollzug der Umweltgesetzgebung in den Kantonen des Öfteren zu wünschen übrig liess (Ingold et al. 2016: 52 f.).

2.2 Die Umweltpolitik der EG und der EU

Die Europäische Gemeinschaft (EG) respektive ihre Vorgängerorganisationen starteten primär als Friedens- und Wirtschaftsprojekt; der Schutz der Umwelt stand am Anfang nicht im Zentrum der gesamteuropäischen Politik. So wurden der EG vorerst auch keine entsprechenden Kompetenzen zugeteilt. Seit den 1970er-Jahren verfolgten aber auch die EG und heute die EU eine immer weitreichendere Umweltpolitik (Cottier und Liechti-Mc Kee 2009: 312 ff.). Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wurde eine formelle rechtliche Grundlage für die Umweltpolitik der EG geschaffen. Die EG erhielt damit den Auftrag, die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu schützen und die natürlichen Ressourcen umsichtig zu nutzen. Weitere Vertragsänderungen brachten ein noch stärkeres Engagement für den Umweltschutz mit sich. So wurde beispielsweise mit dem Vertrag von Amsterdam (1999) die Verpflichtung eingeführt, den Umweltschutz in alle sektoralen EU-Politikfelder zu integrieren, während mit dem Vertrag von Lissabon (2009) der Kampf gegen den Klimawandel innerhalb der Umweltpolitik der EU prioritär wurde (Europäisches Parlament 2021: 1).

Wie im Vertrag über die Europäische Union von 1992 festgelegt ist, stellt der Umweltschutz eines der vorrangigen Ziele der EU dar (Vertrag über die Europäische Union, Artikel 3). Die Umweltpolitik auf dem Unionsgebiet wird jedoch nicht allein durch die EU gestaltet; sie wird vielmehr von der EU und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam verantwortet. Das deutsche Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit schätzte, dass 2016 circa 80 Prozent des in Deutschland geltenden Umweltrechts durch die EU initiiert wurde (BMUV 2022).

In den letzten Jahren hat sich die EU insbesondere in der Klimapolitik sehr ehrgeizig gezeigt. Im Jahr 2020 beschloss sie, bis ins Jahr 2030 (im

Vergleich zu 1990) 55 Prozent weniger Treibhausgasemissionen auszustossen (Europäischer Rat 2022). Im Vergleich dazu sind die derzeitigen Ambitionen der Schweiz weit weniger gross: Nach der durch die Stimmbevölkerung abgelehnten Revision des CO₂-Gesetzes (BRG 17.071) gilt noch immer ein Reduktionsziel von minus 20 Prozent bis ins Jahr 2020 (gegenüber 1990); das Gesetz wurde einzig dahingehend ergänzt, dass die Treibhausgasemissionen bis 2024 jährlich um weitere 1,5 Prozent gegenüber 1990 reduziert werden müssen (Pa.Iv. 21.477; SR 641.71). Bei der Verkehrsverlagerung hingegen nimmt die Schweiz weiterhin eine Vorreiterrolle ein. So werden in der Schweiz immer noch rund dreimal so viele Güter auf der Schiene transportiert wie im EU-Durchschnitt (Alpeninitiative 2021; siehe auch Beitrag von *Anja Heidelberger* zur Verkehrspolitik).

2.3 Die Entwicklung der Grünen Partei – These 1

Die Gründungsgeschichte der Grünen Partei der Schweiz begann im Dezember 1971 mit der Entstehung des «Mouvement populaire pour l'environnement» (MPE) in Neuenburg – als Widerstand gegen ein Autobahnprojekt (Grüne 2020). Als erster Grüner wurde Daniel Brélaz (VD) als Vertreter des Waadtänder «Groupement pour la protection de l'environnement» 1979 in den Nationalrat gewählt. In ihrer Gründungsphase gab es jedoch neben den Grünen zahlreiche unterschiedliche Bewegungen und Organisationen im linken Spektrum mit ökologischen Anliegen, die sich allerdings kaum unter einen gemeinsamen Hut bringen liessen (Gilg 1979). So scheiterte 1983 der erste Versuch, eine nationale Grüne Partei zu gründen, weil sich die Alternativen Grünen (GRAS) und die Föderation der Grünen Parteien der Schweiz (GPS) nicht auf eine gemeinsame politische Ausrichtung einigen konnten (Gerber 1983). Insbesondere den GPS gelangen dann aber ab Mitte der 1980er-Jahre einige «aufsehenerregende Wahlerfolge» (Gilg 1986: 258), und die Partei änderte ihren Namen in «Grüne Partei der Schweiz». In der Folge schlossen sich die meisten alternativ-grünen Bewegungen der Grünen Partei oder der SP an, und die Grünen suchten daraufhin nach ihren politischen Haltungen zu anderen Themenbereichen neben der einigenden Klammer der Umweltpolitik (Hirter und Moser 1988: 323) – auch in der Europapolitik.

Vor dem Hintergrund ihrer Entstehungsgeschichte und der zentralen Position, die der Umweltschutz bei Gründung der Partei innehatte, liegt die These nahe, dass für die Grünen auch weiterhin der Umweltschutz an

erster Stelle steht und alle übrigen Themen zweitrangig sind. Bezuglich der EU-Integration würde das bedeuten, dass die Grünen immer dann Nein zu einem Integrationsschritt mit der EU sagen, wenn sie das Niveau des Umweltschutzes in der Schweiz in Gefahr sehen. Solange die Schweiz über griffigere Umweltschutzmassnahmen verfügte als die EU, lehnten die Grünen eine verstärkte Integration ab. Da sich die Umweltschutzgesetzgebung der EU, insbesondere im Bereich Klimapolitik, in den letzten Jahren jedoch stärker entwickelt hat als diejenige der Schweiz und sie diese dadurch ein- oder gar überholt hat (vgl. auch BAFU 2017a), sollte sich die EU für die Grünen in Sachen Umweltschutz zumindest in manchen Bereichen zu einem Vorbild entwickelt haben und eine verstärkte Zusammenarbeit wünschenswert geworden sein. Infolgedessen werden die Grünen – so die These – auch in Umweltschutzthemen immer europafreundlicher.

2.4 Typologisierung der Integrationsformen – These 2

Die zweite These geht davon aus, dass die verschiedenen Integrationsformen zwischen der EU und der Schweiz ausschlaggebend für die Unterstützung der europäischen Integration durch die Grünen sind. So ist der Einfluss der EU auf die Schweizer Gesetzgebung jeweils entsprechend dem Mass an Verbindlichkeit der Kooperationsformen unterschiedlich (siehe Beitrag von *Karin Frick* zur Rechtsordnung). Diese Kooperationsformen lassen sich, angelehnt an Epiney (2006), wie folgt kategorisieren:

Erstens schloss die Schweiz – als bislang stärkste Form der Integration im Umweltbereich – bis dato zwei bilaterale Abkommen mit der EU ab: das Umweltabkommen im Rahmen der Bilateralen II und die Kopplung ihrer Emissionshandelssysteme (EHS). Die stärkste Form der Integration, nämlich den Beitritt zur EU, schloss die Schweiz bis anhin aus.

Zweitens ist die Schweizer Umweltpolitik wesentlich von internationalem Abkommen geprägt. Durch die Vorgaben von völkerrechtlichen Verträgen, bei denen die EU und die Schweiz Vertragsparteien sind, kommt es daher ebenfalls zu einer gewissen Integration in Form einer «Angleichung der Rechtsordnungen» (Epiney 2006: 711).

Drittens spielt der sogenannte «Brussels Effect»¹ eine gewisse Rolle bei der Ausgestaltung der Schweizer Umweltpolitik. Dieser schlägt sich

¹ Unter dem Brussels Effect ist die unilaterale Macht der EU zu verstehen, über ihre geografischen Grenzen hinweg globale Standards zu setzen und dadurch

in Form des autonomen Nachvollzugs² und der «Europakompatibilität» in der Schweizer Gesetzgebung nieder.

Viertens wird die Umweltpolitik der EU von den Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentariern auch oft als Referenz für die Schweizer Politik verwendet. So wird erläutert, welche Normen in der EU gelten, was die EU in einem Bereich regelt, dass die Schweiz nicht hinter die EU zurückfallen oder im Gegenteil nicht weiter gehen dürfe.

Welche Formen der Integration befürworten nun die Grünen? Im Jahr 1990 kritisierten die Delegierten der Grünen Partei an einer Versammlung zum Thema «europäische Integration» die EG als zentralistisch und forderten ein «Europa der Regionen», in dem «die kulturelle Vielfalt, die Selbstbestimmung und die demokratischen Rechte erhalten und gefördert werden» (Rinderknecht 1990: 335 f.). Die Grünen scheinen sich also – zumindest in den frühen 1990er-Jahren – durchaus vor einem Souveränitätsverlust der Schweiz gefürchtet zu haben. In Anbetracht dieser Haltung wäre es denkbar, dass die Grünen zwar eine Zusammenarbeit mit der EU im Umweltschutzbereich befürworten, jedoch stärker bindende Formen der europäischen Integration generell ablehnen, da der Schweiz dadurch zu viel Autonomie bezüglich ihrer Umweltschutzgesetzgebung verloren gehe.

3 Die Haltung der Grünen zu Vorlagen der Umweltintegration

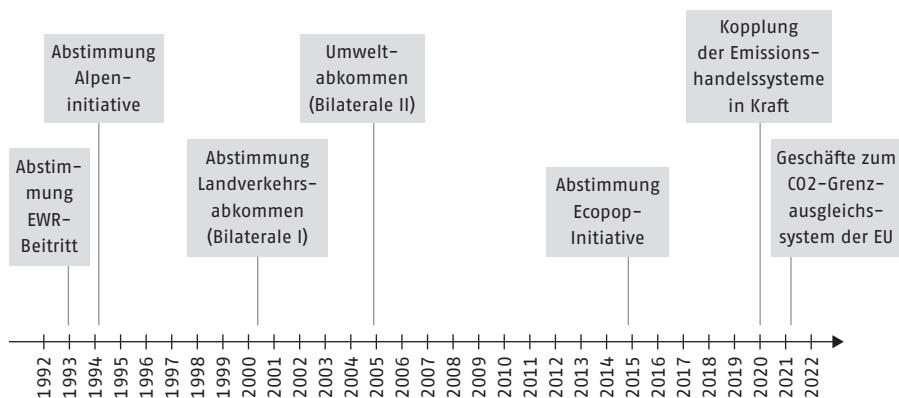
Im Folgenden wird die Haltung der Partei in Fragen der EU-Integration im Umweltbereich anhand von Äusserungen ihrer Exponentinnen und Exponenten zu zentralen, im Parlament behandelten Geschäften dargestellt, wobei die beiden Thesen diskutiert werden. Berücksichtigt werden

ganze Märkte zu regulieren (Bradford 2012: 3). Die EU erreicht dies gemäss Bradford unter anderem durch ihre Marktgrösse, ihre regulatorischen Kompetenzen und ihre stringenten Standards.

2 Epiney definiert den autonomen Nachvollzug als die «im Wesentlichen vollständige Anlehnung gesetzgeberischer Erlasse an die entsprechenden Regelungen in der EU», um «Wettbewerbsnachteile zulasten schweizerischer Unternehmen durch eine ‹parallele› Gesetzgebung zu vermeiden» (Epiney 2006: 710).

3 Die Haltung der Grünen zu Vorlagen der Umweltintegration | 191

Abbildung 7.1: Die wichtigsten Ereignisse in der Umweltpolitik im Überblick



Quelle: Eigene Abbildung

dabei das Abkommen über den Beitritt zum EWR (BRG 92.052), die Alpen-Initiative (BRG 92.016), das Landverkehrsabkommen im Rahmen der Bilateralen Abkommen I (BRG 99.028), das Umweltabkommen mit der EU im Rahmen der Bilateralen II (BRG 04.063), die Ecopop-Initiative (BRG 13.086), die Kopplung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU (BRG 17.073) sowie Geschäfte zum geplanten EU-Grenzausgleichssystem (Pa.Iv. 21.432, Mo. 21.3602). Sie alle werden in Abbildung 7.1 aufgeführt.

3.1 EWR-Abstimmung

Die lange und intensive parlamentarische Debatte über die EWR-Abstimmung zeigte, dass der EWR von den meisten Mitgliedern der Grünen als ein wirtschaftliches Projekt angesehen wurde, bei dem ökologische Anliegen vernachlässigt wurden, ja der Umweltschutzstandard der Schweiz gar nach unten nivelliert werden könnte. So argumentierte etwa Nationalrätin Rosmarie Bär (gp, BE), dass beim EWR Anliegen wie die «Bewahrung der Lebensgrundlagen, Demokratie, Minderheitenschutz, soziale Massnahmen» einem ausschliesslich wirtschaftlichen Ziel untergeordnet würden. Bär brachte auch den Aspekt der Nachhaltigkeit auf und kritisierte, dass mit dem Binnenmarkt auf Kosten der nächsten Generationen

noch mehr Wirtschaftswachstum und eine Verkehrszunahme generiert würden, was «den Lebensraum Europa in Gefahr bringen» werde (AB NR, 1992, S. 1304).

Als einziger Vertreter der Grünen in der Bundesversammlung meldete sich Ruedi Baumann (gp, BE) positiv bezüglich eines EWR-Beitritts zu Wort. Für ihn führte der Weg zu einer ökologischen Marktwirtschaft über die Zusammenarbeit mit Europa: «Weder die Schweiz allein noch der Markt allein werden die Probleme lösen können. Langfristig heisst Alleingang Anpassung ohne Mitsprache und Mitbestimmung: Das kann für die Schweiz keine Perspektive sein» (AB NR, 1992, 1356). Stattdessen könne die Verwirklichung der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft nur durch die Zusammenarbeit innerhalb Europas und nur über wirtschaftliche, soziale und ökologische Regulierungen erreicht werden. Mit dieser Ansicht war Baumann zwar in der Fraktion, nicht aber in der Partei alleine: Mitglieder der Grünen ausserhalb des nationalen Parlaments, insbesondere aus der Westschweiz, erachteten den EWR-Beitritt ebenfalls als einen schwierigen, aber unvermeidlichen Zwischenschritt im europäischen Integrationsprozess (Grüne 2020: 4).

Trotz abweichender Stimmen lehnte die Mehrheit der Grünen den Beitritt zum EWR also aus ökologischen, aber auch aus demokratiepolitischen Gründen ab. Einerseits zeigten sich Bedenken, dass das Niveau des Umweltschutzes in der Schweiz durch einen Beitritt leiden könnte, was für These 1 spricht. Aber auch für These 2, wonach die Grünen aus Angst vor Autonomieverlust im Umweltbereich keine bindenden Verträge mit der EG/EU gutheissen, finden sich Indizien. So begründete die Partei ihre Nein-Parole eben auch damit, dass der Vertrag «die schlechteste Integrationsvariante für die Schweiz» sei, weil «der Nachvollzug der weiteren EG-Rechtsetzung ohne Mitbestimmung der Schweiz erfolge» (Rinderknecht 1992: 346).

Die Schweizer Stimmbevölkerung lehnte den Beitritt zum EWR im Dezember 1992 äusserst knapp mit 50,3 Prozent Nein-Stimmenanteilen ab. Der Kurs der Grünen schien jedoch den der Partei nahestehenden Personen nur bedingt zu gefallen: Knapp über 50 Prozent ihrer Parteianhängerschaft sprach sich gemäss Abstimmungsnachbefragung an der Urne gegen die Parole ihrer Partei und damit für den Beitritt zum EWR aus (Kriesi et al. 1993: 37).

Hatten sie sich beim EWR noch gegen mehr Integration ausgesprochen, drängten die Grünen kurz nach dem EWR-Nein auf einen EG-Beitritt.

«Schon 10 Tage nach der Abstimmung forderten [die Grünen] «sofortige EG-Beitrittsverhandlungen». Das Nein zum EWR sei eigentlich ein Ja zum EG-Beitritt gewesen, hielten sie fest» (von Matt 2021). So verschrieben sie sich ab 1995 einem mehrheitlich integrationsfreundlichen Kurs (Grüne 2020: 4). Sie machten Verhandlungen mit der EG jedoch von verschiedenen Forderungen abhängig. So müssten die Verhandlungen die Eigenheiten des politischen Systems und die Sonderstellung der Landwirtschaft berücksichtigen und ökologische Mindestanforderungen eingehalten werden (Rinderknecht 1992: 346).

Dieser Sinneswandel vom EWR-Nein zum EG-Ja ist vermutlich dadurch zu erklären, dass die Grünen die EG vielmehr als politisches, denn als wirtschaftliches Integrationsprojekt (wie den EWR) wahrnahmen. Auch wenn sie womöglich in der EG mehr Mitgestaltung und Mitentscheidung erwarteten als im EWR, widerspricht dieser «europapolitische Kurswechsel» (Müller 1995: 348) dennoch der These 2: Gemäss dieser hätten die Grünen eine stärkere Integration – und ein EG-Beitritt entspricht *dem* stärksten Integrationsschritt – ablehnen sollen.

3.2 Die Alpen-Initiative

1989 lancierten Umweltschutz-Organisationen die Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» (Alpen-Initiative). Das Begehrten verfolgte das Ziel, den Alpenraum vor den Auswirkungen des Transitverkehrs, die durch eine Erhöhung der 28-Tonnen-Limite für Lastwagen drohten, zu schützen (siehe auch Beitrag von *Anja Heidelberger* zur Verkehrspolitik). Zu diesem Zweck sollte der alpenquerende Gütertransitverkehr innert zehn Jahren nach einer allfälligen Annahme der Initiative auf die Schiene verlagert werden und die Schweizer Transitzachsen nicht ausgebaut werden dürfen (Menzi 2010b). Der Bundesrat sowie die bürgerlichen Parteien lehnten die Initiative ab. Sie vertraten die Ansicht, dass mit dem beabsichtigten Bau der NEAT bereits genug für die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene und dadurch für den Schutz des Alpengebietes unternommen werde. SP, Grüne, SD, LdU, EVP und Umweltschutzverbände hingegen befürworteten die Initiative und sahen in ihr eine ideale Ergänzung zur NEAT. Denn damit würde sich die mit der NEAT geplante Infrastruktur auch tatsächlich rentieren (Menzi 2010b).

In der parlamentarischen Debatte äusserte sich Pia Hollenstein (gp, SG) als Sprecherin der Grünen befürwortend zur Initiative, da ein weiteres Wachstum des Güterverkehrsaufkommens auf den Schweizer Strassen nicht mehr tragbar sei (AB NR, 1992, S. 2615 f.). Je länger die Schweiz mit der Begrenzung des Verkehrsaufkommens zuwarte, desto schlimmer würden die Auswirkungen – in Form von Luftverschmutzung, Lärmbelastung oder auch der Zerstörung der Landschaft. Folglich müsse die Schweiz eine Verkehrspolitik betreiben, die die Verkehrsminderung, die Verkehrsoptimierung und die Verkehrsverlagerung umfasse (AB NR, 1992, S. 2615 f.). Interessanterweise thematisierte Hollenstein in ihrem Votum nur den Verkehr und dessen schädliche Auswirkungen auf die Umwelt; die Folgen für die Beziehungen zur EG erwähnte sie hingegen nicht. Dies im Gegensatz zu Politikerinnen und Politikern aus anderen Parteien, die die Initiative ablehnten. So argumentierte etwa Simon Epiney (cvp, VS): «Or, après le vote sur l'Espace économique européen, la Suisse ne peut pas se permettre l'arrogance d'imposer un seul moyen de transport de marchandises à ses voisins étrangers [...]» (AB NR, 1992, S. 2623). Die Schweiz riskiere bei Annahme der Initiative gar Retorsionsmassnahmen seitens der EU, betonte etwa der liberale Nationalrat Charles Friderici (ldp, VD; AB NR, 1992, S. 2618). Andere Rednerinnen und Redner wiesen konkret darauf hin, dass die Initiative nicht mit dem unlängst beschlossenen Transitabkommen (BRG 92.047) vereinbar sei, da dieses einen unbeschränkten Zugang von 28-Tonnen-Lastwagen zu den Schweizer Strassen beinhalte (AB NR, 1992, S. 2617). Die Alpeninitiative wurde am 20.2.1994 mit 51,9 Prozent Ja-Stimmenanteil und einer Mehrheit von 16 Kantonen angenommen (Menzi 2010b).

Ging es beim EWR-Beitritt um einen Ausbau der europäischen Integration, bedeutete die Alpeninitiative stattdessen eine Gefahr für die bisherige und zukünftige Zusammenarbeit mit der EG. Dieses Argument lassen die Grünen – zumindest im nationalen Parlament – jedoch nicht gelten: Sie befürworteten die Alpeninitiative trotzdem und stellten somit das Umweltschutzanliegen vor mögliche europapolitische Konsequenzen. Dies kann als weiteres Indiz für These 1 herangezogen werden: Die Grünen erachteten einen Ausbau des Umweltschutzgedankens in der Schweizer Verkehrspolitik durch die Alpeninitiative und eine stärkere Verlagerung des Transitverkehrs auf die Schiene als wichtiger als eine problemlose Zusammenarbeit mit der EG. Keine Aussagen lassen sich diesbezüglich zur zweiten These machen.

3.3 Bilaterale I: Verkehrsabkommen

Die Schweizer Stimmbevölkerung stimmte im Jahr 2000 über die sogenannten Bilateralen I³ ab und nahm diese mit 67,2 Prozent Ja-Stimmenanteil deutlich an. Für die Analyse der zwei Thesen in diesem Geschäft bietet sich allen voran die Haltung der Grünen zum Landverkehrsabkommen als Teil der Bilateralen I an, da dieses neben dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit allgemein im Zentrum der Debatten stand und für die Grünen das wichtigste Abkommen der Bilateralen I darstellte. Dieses war thematisch eng verknüpft mit der Alpen-Initiative, zumal es ebenfalls eine Verkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene zum Inhalt hatte (siehe Beitrag von *Anja Heidelberger* zur Verkehrspolitik). Nach Annahme der Alpen-Initiative hatte die EU den Verhandlungsstart der Bilateralen I insgesamt und insbesondere des Landverkehrsabkommens nach hinten verschoben. Das Landverkehrsabkommen sah unter anderem vor, dass die EU die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) in Kombination mit einer Verlagerung des Schwerverkehrs in der Schweiz auf die Schiene sowie das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für Lastwagen anerkennt. Im Gegenzug stimmte die Schweiz zu, nach einer Übergangsfrist auch Lastwagen mit einem Gewicht bis zu 40 Tonnen zuzulassen (BBl, 1999, 6128).

Die Grünen sprachen sich in der parlamentarischen Debatte für die bilateralen Verträge und somit auch für das Landverkehrsabkommen aus; sie drängten jedoch als innenpolitische Ergänzung auf flankierende Massnahmen für den Schutz der Umwelt. Ruth Genner (gp, ZH) wies darauf hin, dass die Schweizer Verkehrspolitik mit ihrem Ziel der Verlagerung auf die Schiene im Vergleich zu den übrigen europäischen Ländern sehr fortschrittlich sei. Um schädliche Umweltauswirkungen durch die Erhöhung der Gewichtslimite zu reduzieren, brauche es ein starkes flankierendes Bundesgesetz zur Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs (AB NR, 1999, S. 1510 und S. 1517). Entsprechend sollten in diesem flankierenden Gesetz gemäss den Grünen 650 000 alpenquerende Lastwagenfahrten jährlich als Verlagerungsziel definiert werden, wobei das Ziel bis 2005, wie in der Alpen-Initiative gefordert, oder spätestens bis 2007

3 Die Bilateralen I umfassen Abkommen in den Bereichen Beschaffungswesen, Forschung, Landwirtschaft, Land-, Luft- und Personenverkehr sowie technische Handelshemmnisse.

erreicht werden sollte (AB NR, 1999, S. 1543 und S. 1696f.). Die Räte einigten sich sodann darauf, im Gesetz die Zielgrösse von 650 000 Fahrten mit einer Übergangsfrist bis «spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels», also etwa 2009, festzuhalten. Diesem Kompromiss konnten auch die Grünen zustimmen. Es gab bei den Bilateralen I sogar Mitglieder der Grünen, die grundsätzlich die positiven Seiten der EU-Integration für den Umweltbereich hervor hoben. So erachtete etwa erneut Ruedi Baumann das Landverkehrsabkommen als potenziellen Beginn einer grenzüberschreitenden europäischen ökologischen Verkehrspolitik (AB NR, 1999, S. 2299).

Im Gegensatz zum EWR gehörten die Grünen nun mehrheitlich zu den Befürwortenden der europäischen Integration. Sie sprachen sich für die Verträge aus, erachteten aber flankierende Massnahmen zur Reduktion von Umweltschäden durch das Landverkehrsabkommen und die Aufhebung der 28-Tonnen-Limite als nötig. Die erste These kann damit auch beim Landverkehrsabkommen mit der EU aufrechterhalten werden: Die Grünen setzten sich im Rahmen des flankierenden Abkommens zur Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs dafür ein, dass der Umweltschutzstandard der Schweiz gewahrt bleibt. Da die Grünen mit den Bilateralen I aber insgesamt keine Probleme bekundeten, kann die zweite These nicht bestätigt werden. Die bilateralen Verträge gehörten mitunter zu den stärksten Formen der Zusammenarbeit, die die Schweiz mit der EU eingegangen ist.

3.4 Bilaterale II: Umweltabkommen

Im Jahr 2004 wurde im Rahmen der Bilateralen II ein Abkommen über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur (EUA) und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz abgeschlossen.⁴ Mit der Beteiligung an der EUA konnte die Schweiz an

4 Die EUA ist eine im Jahr 1994 etablierte Agentur der EU mit dem Ziel, zuverlässige und unabhängige Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen. Ihre Aufgabe ist die Unterstützung der EU sowie der einzelnen Mitgliedstaaten (insgesamt 32) bei Fragen des Umweltschutzes, beim Einbezug von Umweltanliegen in wirtschaftliche Belange sowie bei der nachhaltigen Entwicklung (Europäische Umweltagentur 2022).

deren Projekten und Forschungstätigkeiten mitwirken und erhielt Zugang zur europaweiten Umweltdatenbank mit Informationen zu zahlreichen Umweltbereichen (Europäische Umweltagentur 2022). Zusätzlich erreichte sie durch einen intensiven Informationsaustausch auch eine bessere Vergleichbarkeit und Abstimmung der eigenen Tätigkeiten mit denjenigen der Nachbarstaaten (Bundesamt für Umwelt 2021).

Dieses Abkommen war unbestritten und wurde im Parlament nicht wirklich debattiert. Es handelte sich zwar um ein bilaterales Abkommen, es zeitigte jedoch keine materiellen Auswirkungen auf die Umweltgesetzgebung in der Schweiz. Daher ergab sich für die Grünen kein Konflikt, sie konnten dem Abkommen ohne Bedenken zustimmen. Damit lassen sich sowohl für die erste als auch für die zweite These Indizien finden: Einerseits konnte das Niveau des Umweltschutzes aufrechterhalten werden, andererseits brachte das Abkommen keine Einschränkungen für die Schweiz mit sich – auch wenn es sich dabei um ein bilaterales Abkommen handelte.

3.5 Ecopop-Initiative

Im Jahr 2014 stimmte die Schweizer Stimmbevölkerung über die Initiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen», auch Ecopop-Initiative genannt, ab. Die Initiantinnen und Initianten verfolgten damit das Ziel, die Zuwanderung stark zu beschränken. Sie erachteten diese und das daraus folgende Bevölkerungswachstum als Hauptursachen für die zunehmende Umweltproblematik.⁵ Die Annahme der Initiative wäre nicht mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU vereinbar gewesen. Weil die Personenfreizügigkeit über die sogenannte Guillotineklausel mit den anderen Abkommen der Bilateralen I verknüpft ist, hätte die Annahme der Ecopop-Initiative den bilateralen Weg der Schweiz grundsätzlich infrage gestellt (Bernhard und Zumbach 2014, S. 324 ff.).

⁵ Ausserdem forderte die Initiative, dass ein gewisser Teil des Budgets der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit für die Förderung der freiwilligen Familienplanung in den Herkunftsländern der Asylsuchenden reserviert wird (Schweizer 2019).

Bei dieser Volksinitiative ging es – wie bereits bei der Alpeninitiative – folglich um die Frage, ob die europäische Zusammenarbeit aus Umweltschutzgründen aufs Spiel gesetzt werden soll. Da sich die Grüne Partei beim Zielkonflikt zwischen europäischer Integration und Umweltschutz wie gesehen schwertat, bestand auch bei dieser Vorlage auf den ersten Blick Konfliktpotenzial. So gab es denn auch ein Komitee aus einigen lokalen und kantonalen grünen Politikerinnen und Politikern – die «Grünen für Ecopop» –, die die Initiative befürworteten (Meier 2014, Gafafer 2014). In der parlamentarischen Debatte und den Medien positionierte sich die Parteispitze jedoch dezidiert gegen die Initiative. Regula Rytz (gp, BE) erläuterte, dass die Ecopop-Initiative zwar als Umweltinitiative «verkauft» werde, aber das falsche Mittel sei, um die Umwelt zu schützen. Sie bringe keine umweltpolitischen Verbesserungen, da es keine Rolle spielle, ob ein Mensch hier oder im Ausland Ressourcen verbrauche (Schoenenberger 2014). Die Initiative führe lediglich zu einem Bruch mit dem bilateralen Weg, den die Schweiz mit der EU eingeschlagen habe. Diesen Aussagen pflichtete auch Balthasar Glättli (gp, ZH) bei. Er argumentierte in der parlamentarischen Debatte zur Initiative, dass diese «kein einziges Umweltproblem [löst], darum findet sie auch keine Unterstützung bei den Umweltverbänden» (AB NR, 2014, S. 959).

Trotz dieser klaren Positionierung der Partei im Parlament fürchtete sich die Parteileitung davor, dass die Ecopop-Initiative auch bei der eigenen Wählerschaft auf eine gewisse Zustimmung stoßen könnte (Gafafer 2014). Gemäss der Vox-Nachbefragung vermochte die Initiative die Sympathisantinnen und Sympathisanten der Grünen aber nicht zu überzeugen (Lanz et al. 2014). Dies lag wohl vor allem an der Wahrnehmung der Vorlage: Gemäss Vox-Analyse sei die Ecopop-Initiative in erster Linie als Instrument für die Beschränkung der Einwanderung wahrgenommen worden. Nur gerade ein Prozent der Befragten habe auf andere Gründe für die Annahme verwiesen, etwa auf den Schutz der Umwelt (Lanz et al. 2014). Insgesamt lehnte die Stimmbürgerschaft die Initiative mit 25,9 Prozent Ja-Stimmenanteil ab.

Diese Vorlage liefert keine Indizien für These 1 und These 2, zumal die Grünen mehrheitlich die Ansicht vertraten, dass die Initiative keine Auswirkungen auf das Niveau des Umweltschutzes mit sich bringe. Die Grünen waren denn auch nicht gewillt, die EU-Integration für eine Vorlage zu gefährden, der sie keine umweltpolitischen Vorteile zuschrieben – und die sie wohl auch inhaltlich mehrheitlich nicht befürworteten.

3.6 Kopplung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU

Ab 2009 diskutierte die Schweizer Politik über eine Verknüpfung des Schweizer Emissionshandelssystems (EHS) mit demjenigen der EU. Innerhalb eines EHS können Emissionsrechte, die die teilnehmenden Unternehmen pro ausgestossene Tonne CO₂ erlangen müssen, gehandelt werden. Die maximale Menge an Treibhausgasen, die in einer bestimmten Periode gesamthaft ausgestossen werden darf, wird sodann kontinuierlich reduziert. Dadurch werden die Zertifikate teurer und der finanzielle Anreiz, die Treibhausgasemissionen zu verringern, wird grösser (BBl, 2018, 41).

Die Kopplung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU, dank der die EHS gegenseitig anerkannt würden und die teilnehmenden Unternehmen somit auch Emissionsrechte aus dem jeweils anderen EHS erwerben könnten, wurde bereits in der gegen Ende der Nullerjahre lancierten Revision des CO₂-Gesetzes (BRG 09.067) vom Bundesrat vorgestellt. Damals sprachen sich die Vertreterinnen und der Vertreter der Grünen für die Kopplung der beiden EHS aus. Einige SP- und GP-Mitglieder forderten gar in einem Minderheitsantrag, dass das Emissionshandelsystem der Schweiz – das sich zu dieser Zeit noch in einer Pilotphase befand – nur dann wirksam werde, wenn der Schweizer Emissionshandel mit jenem der EU verknüpft wird (AB NR, 2010, S. 635). Damit sollte vermieden werden, dass ein völlig anderes oder ein vom europäischen System abgekoppeltes EHS entsteht, was einen grossen bürokratischen Aufwand bedeutet hätte (AB NR, 2010, S. 637 ff.).

Da sich die Verhandlungen mit der EU unter anderem aufgrund der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative (siehe Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht über die Beziehungen) in die Länge zogen, fand die Vernehllassung zum Abkommen über die Verknüpfung der beiden EHS erst im Jahr 2016 statt. Zu diesem Zeitpunkt erachtete die Grüne Partei das EHS der EU jedoch nicht mehr als wirksames klimapolitisches Instrument. Der Preis für die CO₂-Zertifikate sei noch zu tief, als dass dieser einen Anreiz zur Reduktion der Emissionen bieten würde. Unabhängig von der Kopplung der Emissionssysteme forderten die Grünen daher einen minimalen Preis für die CO₂-Zertifikate. Sie kamen – anders als die SP oder die GLP – zum Schluss, dass das Abkommen aus diesen Gründen nicht abgeschlossen werden sollte (Bundesamt für Umwelt 2017b).

Entsprechend äusserten Vertreterinnen und Vertreter der Grünen auch in den parlamentarischen Beratungen zu dem Abkommen in den Jahren

2018 und 2019 Skepsis gegenüber der Vorlage und lehnten Eintreten ab. Nationalrat Bastien Girod (gp, ZH) argumentierte, dass weder das Schweizer EHS noch dasjenige der EU funktionierten. Das Schweizer EHS leide darunter, dass daran nur rund 50 Betriebe teilnehmen und der Markt dadurch nicht spielen könne. Die Zertifikate im EU-EHS wiederum erfüllten zu wenig strenge Kriterien und seien noch immer zu günstig. Die Schweiz solle stattdessen auf Emissionsreduktionsvereinbarungen der Firmen setzen, zudem biete sich aber auch eine Zusammenarbeit bei den Energieeffizienz- und Erneuerbare-Energien-Richtlinien mit der EU an (AB NR, 2018, S. 1927). Im Ständerat kritisierte auch Robert Cramer (gp, GE) das Übereinkommen mit der EU und forderte stattdessen, dass die Schweiz ein wirksames CO₂-Gesetz schaffe, mit dem die Treibhausgasemissionen rasch gesenkt werden könnten (AB SR, 2019, S. 64 f.).

Die SP sah die Problematik ähnlich wie die Grünen, kam jedoch zu einem anderen Schluss: Auch sie erachtete die Preise in der EU als zu niedrig, sprach sich aber weiterhin für die Verknüpfung aus. Die CO₂-Emissionen könnten besser im Verbund mit der EU gesenkt werden als alleine, auch wenn das System noch nicht perfekt funktioniere (AB NR, 2018, S. 1928). Die SP begrüsste zudem die Änderungen der EU für den Handel mit Zertifikaten in der nächsten Periode (2021–2030), da diese zu einer kontinuierlichen Preissteigerung führen würden. Man müsse zudem einen klimapolitischen Standortwettbewerb verhindern, wurde argumentiert (AB NR, 2018, S. 1928). Das Abkommen zur Verknüpfung der beiden Systeme wurde schliesslich gegen den Willen der Grünen und der SVP, die die Verknüpfung aufgrund integrationspolitischer Bedenken ablehnte, angenommen und ist seit dem 1.1.2020 in Kraft.

Der Meinungswandel der Grünen zur Verknüpfung der EHS liefert einen deutlichen Hinweis zugunsten der ersten These: So befürworteten die Grünen eine Zusammenarbeit mit der EU so lange, wie sie sich von dieser positive Effekte für die Umwelt erhofften. Als sie jedoch Defizite im EHS der EU ausmachten, lehnten sie eine Zusammenarbeit ab. Die Grünen waren somit bereit, auf die von der SP erläuterten Vorteile einer gemeinsamen Lösung mit der EU zu verzichten und gar mit der SVP zu koalieren, mit der sie sonst eher selten einer Meinung waren. Für die zweite These lassen sich aus diesem Beispiel keine Aussagen ablesen. Die Grünen lehnten eine auf einen spezifischen Themenbereich beschränkte Zusammenarbeit ab, dies jedoch nicht aufgrund des Masses an Zusammenarbeit, sondern weil sie davon keinen Nutzen erwarteten.

3.7 EU-Grenzausgleichssystem für CO₂-Emissionen

Im Rahmen des im Dezember 2019 von der Europäischen Kommission vorgestellten «European Green Deal», der das Ziel einer klimaneutralen EU bis 2050 verfolgt, plant die EU die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems. Dieses System soll das EHS ergänzen und sieht eine Grenzabgabe für CO₂-Emissionen (eine Art «Klimazoll») vor. Wenn ein Produkt in die EU eingeführt wird, müssten die Einführenden demnach CO₂-Zertifikate kaufen, «die dem CO₂-Preis entsprechen, der gezahlt worden wäre, wenn die Waren nach den EU-Regeln für die Bepreisung von CO₂-Emissionen hergestellt worden wären» (Europäische Kommission 2021). Das System soll damit dazu beitragen, das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen in Drittländer (sogenanntes Carbon Leakage) zu verringern (Europäische Kommission 2021).

In der Schweiz kamen rasch nach der diesbezüglichen Ankündigung der EU Diskussionen auf, ob sich der Bund an einem solchen System beteiligen oder selbst eines aufbauen sollte. Im März 2021 reichte die grüne Nationalrätin Franziska Ryser (gp, SG) eine parlamentarische Initiative (Pa.Iv. 21.432) ein, mit der die gesetzlichen Grundlagen für ein Schweizer Grenzausgleichssystem unter Berücksichtigung der Entwicklungen in der EU geschaffen werden sollten. Ryser begründete ihren Vorschlag vor allem mit ökologischen Argumenten, wies aber auch auf die Relevanz eines mit der EU abgestimmten Vorgehens und auf eine Studie hin, die den Nutzen einer diesbezüglichen Zusammenarbeit mit den EU-Staaten betont hatte (Müller et al. 2013). Es biete sich nun an, dass die Schweiz an der Erarbeitung des CO₂-Grenzausgleichssystems der EU mitarbeite, damit im europäischen Wirtschaftsraum gleich lange Spiesse gelten. Diese parlamentarische Initiative wurde bis zur Frühjahressession 2022 noch nicht behandelt. Im September 2021 jedoch stimmte der Nationalrat – gegen den Willen der SVP und der Mehrheit der Mitte-Fraktion – einer Motion der WAK-NR (21.3602) zu, die die Forderungen der parlamentarischen Initiative Ryser aufgenommen hatte.

Beim CO₂-Grenzausgleichssystem würde die Zusammenarbeit mit der EU – und allenfalls gar die direkte Teilnahme an deren System – für die Grünen einen Gewinn darstellen. Sie sahen in der Integration – insbesondere zu einem so frühen Zeitpunkt, bei dem eine Mitarbeit bei der Erarbeitung des Systems möglich wäre – sowohl wirtschaftliche als auch ökologische Vorteile. Dementsprechend wird auch hier die erste These gestützt: Da das geplante CO₂-Grenzausgleichssystem als fortschrittlich

angesehen wurde, befürworteten die Grünen eine enge Zusammenarbeit oder gar eine Teilnahme. Die zweite These hingegen vermag nicht zu bestehen; die Grünen begrüssten eine enge Zusammenarbeit und die Abstimmung mit der EU, obwohl dadurch ein gewisser Autonomieverlust bei der Ausgestaltung der Schweizer Klimapolitik drohte. Womöglich erachteten sie hier aber gerade auch die Möglichkeiten zur Mitbestimmung durch die frühe Teilnahme als wichtiges Argument für die Zusammenarbeit.

4 Fazit

Dieser Beitrag zeigt einige Beispiele auf, in denen die Schweiz – vor allem in früheren Jahren – im Umweltschutzbereich fortschrittlicher war als die EU, sowie solche, in denen die EU eine Vorreiterrolle übernommen hat oder übernimmt – dies insbesondere in den letzten Jahren.

Doch was bedeutet dies nun für die zwei Thesen, wonach sich die Grünen immer dann gegen einen EU-Integrationsschritt wehren, wenn sie darin eine Gefahr für den Umweltschutz in der Schweiz sehen (These 1) und starke Formen der Integration generell ablehnen, da die Schweiz dadurch Gestaltungsspielraum in Sachen Umweltschutz aus der Hand geben muss (These 2).

In Übereinstimmung mit These 1 zeigten sich die Grünen gegenüber einer stärkeren Integration in die EG/die EU lange Zeit zurückhaltend; das Desiderat der umweltpolitischen Zusammenarbeit mit der EU entwickelte sich erst im Verlauf der Jahre. Entsprechend liefern die hier abgebildeten Beispiele starke Indizien dafür, dass die erste These, wonach die Grünen immer dann eine stärkere Anbindung an die EU ablehnen, sobald sie die Schweizer Umweltschutzstandards in Gefahr sehen, respektive einer weiteren Integration offen gegenüberstehen, wenn sie sich einen Gewinn für die Schweizer Umweltpolitik erhoffen, bestätigt werden kann. Dies zeigte sich insbesondere beim grünen «Nein» zum EWR oder bei der Meinungsänderung der Grünen zur Kopplung der Emissionshandelssysteme.

Hingegen lassen sich für die zweite These, wonach das Mass der in einer Vorlage geplanten EU-Integration für die Grünen relevant ist, kaum Belege finden. Zwar schien diese Begründung für die Ablehnung des EWR-Beitritts noch relevant, nachdem aber die Grünen selbst in der Folge

einen EG-Beitritt forderten, war die These wohl nicht mehr haltbar. Auch in den folgenden Geschäften finden sich keine Hinweise auf eine ablehnende Haltung gegenüber einer verstärkten europäischen Integration. So befürworteten die Grünen beispielsweise den Abschluss der Bilateralen I, obwohl dieses Vertragspaket sowohl im umweltrelevanten Verkehrsbereich als auch in verschiedenen anderen Politikbereichen auf Kosten von Autonomie ging. Das Gleiche gilt für die allfällige Zusammenarbeit beim CO₂-Grenzausgleichssystem. Diese 2 kann somit verworfen werden.

Dieser Beitrag hat über die zwei Thesen hinaus aufgezeigt, dass die EU bezüglich Standards der Umweltpolitik einen starken Einfluss auf die Schweiz ausübt. Diese Einflussnahme geschieht in verschiedenen Formen und keinesfalls nur durch eine starke rechtliche Integration. Die Schweiz hat oft selbst ein grosses Interesse daran, die Regeln, die in der EU gelten, zu übernehmen – auch weil die Schweizer Wirtschaft stark mit derjenigen der EU verknüpft ist und die Übernahme der Regeln eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen bedeutet (siehe dazu den Beitrag von *Guillaume Zumofen* zur Wirtschaftspolitik). Weil die Schweiz und die EU in Sachen Umweltschutz oft dieselben Ziele verfolgen, gibt es für die Grünen diesbezüglich in den meisten Fällen mittlerweile keinen Zielkonflikt mehr zwischen Umweltschutz und europäischer Integration. Eine stärkere Anlehnung an die EU wird daher häufiger begrüßt als früher. Nähern sich die EU und die Schweiz in der Umweltpolitik noch stärker an oder überholt die EU die Schweiz gar in weiteren Bereichen der Umweltpolitik, könnte das Dilemma für die Grünen in Zukunft gänzlich wegfallen.

Literatur

- Alpeninitiative (2021). *Europäisches Jahr der Schiene nach Schweizer Vorbild*. Online unter <https://www.alpeninitiative.ch/jahr-der-schiene/> (Zugriff: 22.6.2022).
- Bernhard, Laurent und David Zumbach (2011–2014). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: *Volksinitiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» (Ecopop)*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.annee-politique.swiss (Zugriff: 7.6.2022).
- Bradford, Anu (2012). The Brussels Effect, in: 107 NW. U.L. REV. 1, S. 1–68.
- Bundesamt für Umwelt (2017a). *OECD Umweltpfiebericht: Schweiz 2017 (Kurzfassung)*. Ittigen.

- Bundesamt für Umwelt (2017b). *Vernehmlassungsbericht Klimapolitik der Schweiz nach 2020*, online https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6016/36/cons_1/doc_8/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6016-36-cons_1-doc_8-de-pdf-a.pdf (Zugriff: 8.6.2022).
- Bundesamt für Umwelt (2021). <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/internationales/organisationen/beziehungen-zwischen-der-schweiz-und-der-eu-im-umweltbereich.html#793586875> (Zugriff: 7.6.2022).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz BMUV (2022). <https://www.bmuv.de/themen/europa-internationales/europa> (Zugriff: 7.6.2022).
- Cottier, Thomas; Liechti-Mc Kee, Rachel (2009). *Die Schweiz und Europa*, vdf Verlag: Zürich 2009.
- Epiney, Astrid (2006). «Umweltrecht in der EU und die Schweiz – am Beispiel der möglichen Teilnahme der Schweiz am gemeinschaftlichen System des Emissionshandels», in: Kaddous, Christine; Jametti Greiner, Monique (Hrsg.): *Accords bilatéraux II Suisse–UE et autres accords récents/Bilaterale Abkommen II Schweiz–EU und andere neue Abkommen*, Helbing & Lichtenhahn: Geng, Basel, München, S. 707–724.
- Epiney, Astrid; Schneider, Nathalie (2004). «Zu den Implikationen des gemeinschaftlichen Umweltrechts in der Schweiz», in: *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP)* 6: S. 309–319.
- Europäische Kommission (2021). *CO₂-Grenzausgleichssystem Fragen und Antworten*, Brüssel, online https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_3661 (Zugriff: 22.6.2022).
- Europäische Umweltagentur (2022). <https://www.eea.europa.eu/about-us/who> (Zugriff: 7.6.2022).
- Europäischer Rat (2022). Massnahmen der EU gegen den Klimawandel, online <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/climate-change/> (Zugriff: 22.6.2022).
- Europäisches Parlament (2021). *Environment Policy: General Principles and Basic Framework*. Online unter https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.5.1.pdf (Zugriff: 7.6.2022).
- Gafafer, Tobias (2014). «Grüne machen gegen Ecopop mobil», in: *St. Galler Tagblatt* vom 12.3.2014, S. 5.
- Gerber, Jean-Frédéric (1983). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 22.6.2022).

- Gilg, Peter (1973–1981; 1984–1986). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 22.6.2022).
- Grüne Partei der Schweiz (2006). *Ja zu einem EU Beitritt – aber nicht um jeden Preis*, Bern, online https://gruene.ch/wp-content/uploads/2019/05/pos_0609_16_europa_d.pdf (Zugriff: 9.6.2022).
- Grüne Partei der Schweiz (2020). *Geschichte der Grünen in der Schweiz*, Bern, online https://gruene.ch/wp-content/uploads/2020/07/200807_geschichte_der_gruenen_d.pdf (Zugriff: 7.6.2022).
- Hirter, Hans und Christian Moser (1988). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 22.6.2022).
- Ingold, Karin et al. (2016). *Umweltpolitik der Schweiz*, Dike Verlag: Zürich.
- Kriesi, Hanspeter; Longchamp, Claude; Passy, Florence und Pascal Sciarini (1993). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1992*, VOX Nr. 47, GfS und DSP, Adliswil.
- Lanz, Simon; Nai, Alessandro und Pascal Sciarini (2014). *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 30. November 2014*, gfs.bern und Institut für Politikwissenschaft Universität Genf.
- Meier, Peter Johannes (2014). Die gespaltenen Grünen, in: *Der Beobachter vom 4.3.2014*, online <https://www.beobachter.ch/migration/ecopop-initiative-die-gespaltenen-grunen> (Zugriff: 7.6.2022).
- Menzi, Brigitte (2010a). Schicksalshafte Europafrage: Das Volk sagt Nein zum EWR, in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*, Haupt Verlag: Bern, S. 499–500.
- Menzi, Brigitte (2010b). Überraschung für die Romandie: Die Deutschschweiz hilft der Alpeninitiative zum Erfolg, in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*, Haupt Verlag: Bern, S. 519–520.
- Müller, André; Böhringer, Christoph; Cottier, Thomas; Holzer, Kateryna und René Matteotti (2013). *Border Tax Adjustments. Can energy and carbon taxes be adjusted at the border?* Bern.
- Müller, Eva (1995). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Institut für Politikwissenschaft Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 22.6.2022).

- Rinderknecht, Mathias (1990; 1992). Parteien. *Année Politique Suisse. Schweizerische Politik*. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 22.6.2022).
- Schoenenberger, Michael (2014). «Keine Umweltinitiative», in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 12.3.2014, S. 12.
- Schweizer, Silas (2019): *Ecopop-Initiative kann nicht an den Erfolg der Masseneinwanderungsinitiative anknüpfen*. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen online: www.swissvotes.ch (Zugriff: 22.2.2022).
- Von Matt, Othmar (2021) «Ausgerechnet die Grünen wollen EU-Vertrag retten», in: *Aargauer Zeitung* vom 5.5.2021, S. 5.

Agrarfaihandel: 30 Jahre Zögern

Karel Ziehli

1 Einleitung¹

Vor 30 Jahren sagte die Schweiz Nein zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Bei der Abstimmungsnachbefragung gaben lediglich vier Prozent der Gegnerinnen und Gegner als Grund für ihre Ablehnung an, dass sie negative Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft befürchteten (Kriesi et al. 1993: 45). Die Erklärung für diesen geringen Anteil ist einfach: Der Agrarsektor wurde fast vollständig aus den Verhandlungen ausgeklammert, weil sich beide Seiten der Sensibilität dieses Themas bewusst waren. Dieses Vorgehen wiederholte sich einige Jahre später bei den Bilateralen Abkommen I, die – mit Ausnahme des Käsehandels – erneut keinen vollständig freien Markt für die Landwirtschaft vorsahen. Auch hier wurden zwar einige Zugeständnisse und Prozesse für eine Vereinfachung des Marktzugangs beschlossen, erneut begründete aber nur eine Minderheit der Nein-Stimmenden ihr Votum mit der Angst vor einer Bedrohung der Schweizer Landwirtschaft durch die Bilateralen I. Und als 2008 die Verhandlungen über ein Agrarfaihandelsabkommen mit der EU aufgenommen wurden, debattierte das Parlament mehrere Jahre lang ausgiebig, nahm aber schliesslich lediglich eine abwartende Haltung ein.

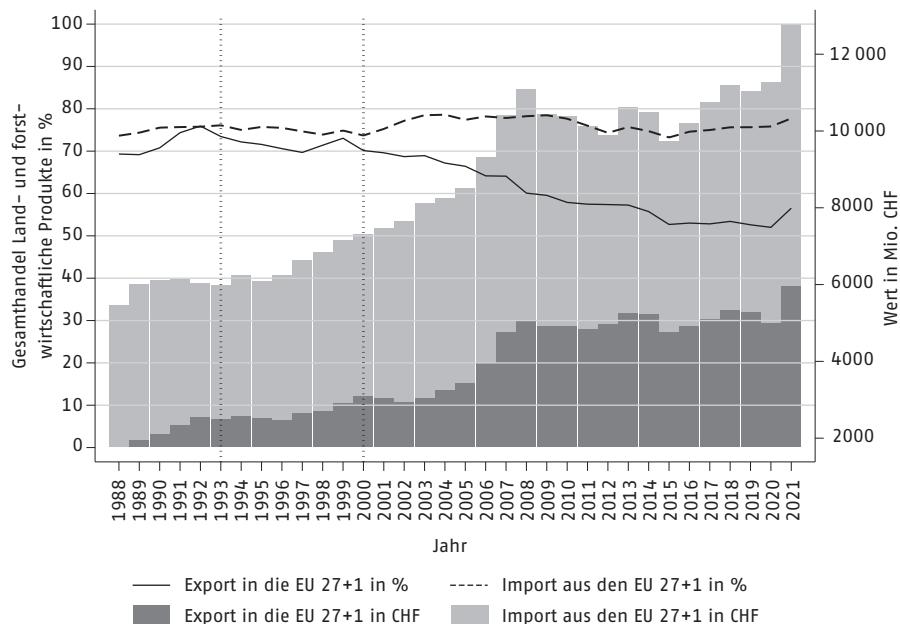
Die Ausgangslage der Schweiz für Beziehungen mit der EU im Agrarbereich ist in vielerlei Hinsicht interessant: Die Schweiz ist im Agrarbereich stark von ihrem supranationalen Partner abhängig, sowohl was die

¹ Der Beitrag wurde in französischer Sprache verfasst und von den Herausgebenden übersetzt.

Importe als auch die Exporte anbelangt: Im Jahr 2020 stammten 74 Prozent der importierten Agrargüter aus der EU, und 50 Prozent der ausgeführten Schweizer Agrarprodukte wurden in EU-Länder exportiert (Agrarbericht 2021). In den letzten 30 Jahren blieb der Anteil der Importe von Agrarprodukten aus der EU auf hohem Niveau stabil, während der Anteil der Schweizer Exporte in die EU im Lauf der Zeit stetig abnahm (siehe den Beitrag von *Guillaume Zumofen* zur Wirtschaftspolitik). Dies deutet darauf hin, dass mit der Unterzeichnung neuer Handelsabkommen neue Märkte und Absatzmöglichkeiten für Schweizer Agrarprodukte gefunden wurden (Abbildung 8.1; SECO 2021). Die Exporte in nordamerikanische und asiatische Länder haben in diesem Zeitraum denn auch stark zugenommen (Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit, 2021).

Wie wir im Lauf des Beitrags sehen werden, gibt es zwar durchaus Agrar-Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (Freihandelsabkom-

Abbildung 8.1: Entwicklung der Importe und Exporte mit der EU zwischen 1988 und 2020. Landwirtschaftliche Grundstoffe und verarbeitete Produkte



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung (2022).

men von 1972, Bilaterale Abkommen I, Bilaterale Abkommen II). Trotz zahlreicher Gesprächsrunden wurde der Handel mit allen landwirtschaftlichen Gütern aber nie vollständig liberalisiert, obwohl dieser Vorschlag seit über 30 Jahren auf dem Tisch lag. In diesem Beitrag wird entsprechend der Frage nachgegangen, weshalb eine vollständige Liberalisierung der Agrarmärkte zwischen der Schweiz und der EU, trotz der sich in den Zahlen widerspiegelnden Bedeutung des Handels mit der EU für die Schweizer Landwirtschaft, nie vollzogen wurde. Drei Aspekte stehen dabei im Vordergrund:

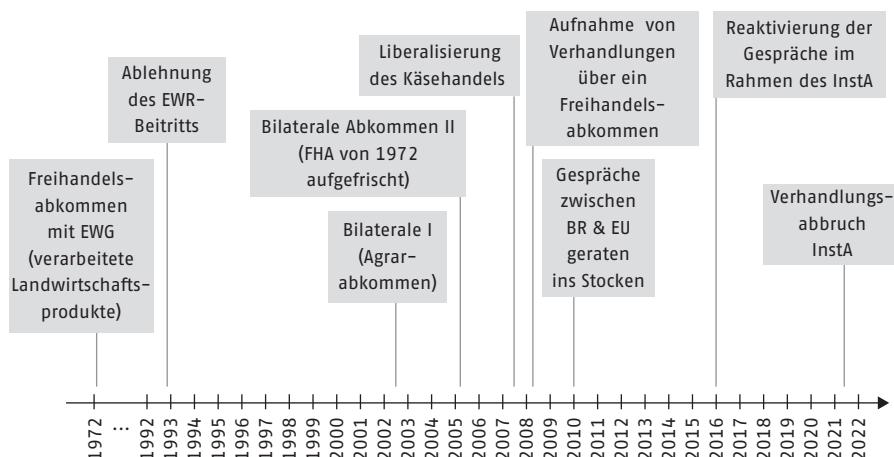
Erstens gibt es historische Gründe für den Sonderstatus der Landwirtschaft, die innerhalb der Schweizer Politik von einem starken Protektionismus profitiert. Diese Gründe lassen sich mindestens bis zum Zweiten Weltkrieg zurückverfolgen, als die Landwirtschaft in der Bevölkerung an Prestige gewann und zahlreiche Instrumente zu ihrem Schutz eingeführt wurden.

Zweitens spielten neue politische Allianzen, die sich gegen eine zu starke Liberalisierung dieses Sektors auch in den europäischen Märkten wehrten, eine herausragende Rolle. Die heterogenen Verbindungen zwischen Fraktionsmitgliedern der SVP, der Grünen und Teilen der CVP/Mitte warfen mehrfach entscheidend ihr Gewicht in die Waagschale.

Drittens muss der internationale Rahmen berücksichtigt werden: Die internationalen Debatten zu diesem Thema, insbesondere im Rahmen der WTO, bestimmten den Rhythmus der in der Schweiz getroffenen Entscheidungen. Die Bestrebungen um Liberalisierung der Agrarmärkte auf globaler Ebene hat die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU stark beeinflusst.

Um diese drei Aspekte zu analysieren, werden die Ereignisse der letzten dreissig Jahre Agrar-Aussenpolitik nachfolgend chronologisch beschrieben (siehe auch Abbildung 8.2): Der fast vollständige Ausschluss der Landwirtschaft aus dem EWR, die Zugeständnisse, die die Schweiz in Bezug auf den Käsehandel während der Bilateralen I machte, sowie das Agrarfriedensabkommen von 2008 und die damit verbundene lange Periode heftiger Debatten im Parlament bis hin zur Aufgabe des Geschäfts. In einem letzten Teil werden schliesslich die Entwicklungen der letzten Jahre und die Zukunft des Agrarhandels zwischen der Schweiz und der EU besprochen.

Abbildung 8.2: Die wichtigsten Ereignisse zum Agrarfrieden im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

2 Agrarprotektionismus als Erbe der Weltkriege

Um den Stellenwert der Landwirtschaft in der Schweiz und den Kontext zu verstehen, in dem die Diskussionen über die Liberalisierung des Agrarsektors in den letzten 30 Jahren stattgefunden haben, ist es notwendig, einen Schritt zurückzumachen und die Grundlagen der modernen Agrarpolitik zu betrachten. Nach dem Zweiten Weltkrieg gewährte der Bund der Landwirtschaft einen Sonderstatus; zunächst 1947, als die Bevölkerung eine Verfassungsänderung annahm, die den Agrarsektor aus der Wirtschaftsfreiheit herauslöste, und zwar mit dem Ziel, die Bauern durch staatliche Beihilfen zu unterstützen und ihnen gute Bedingungen zu bieten (Swissvotes 2022a). Fünf Jahre später stimmte die Bevölkerung dem Landwirtschaftsgesetz von 1951 und damit einer noch stärkeren staatlichen Unterstützung für den Agrarsektor zu (Swissvotes 2022b). Von den Stimmberechtigten angenommen, erlaubte das Gesetz dem Bund, in mehreren Bereichen zu intervenieren: «[l]a protection contre les importations et les aides à l'exportation; des prix garantis et des aides à la commercialisation des produits agricoles suisses; le soutien direct des revenus; la recherche, la formation et la vulgarisation: l'amélioration des

structures et des infrastructures; la propriété foncière rurale (droit foncier rural et bail à ferme agricole)» (Chappuis et al. 2008: 16).

Diese beiden von den Stimmberchtigten unterstützten Vorlagen markieren den Beginn einer Ära des starken Agrarprotektionismus und lassen sich durch die Traumata des gerade beendeten Weltkriegs sowie den Beginn des Kalten Kriegs erklären. Vor den beiden Weltkriegen war die Schweizer Agrarpolitik auf eine Liberalisierung der Güter und eine Spezialisierung auf den Export von Käse, Milch und Rindfleisch ausgerichtet gewesen.² Die beiden Weltkriege machten die Mängel einer solchen Politik für die Nahrungsmittelautonomie des Landes, das in hohem Mass von Importen abhängig war, deutlich. Die Einführung einer protektionistischen Politik und die Erhöhung der Nahrungsmittelversorgung während des Zweiten Weltkriegs, angeregt durch den als «Anbauschlacht» bekannt gewordenen Wahlen-Plan (der eine Senkung der Kalorienzahl pro Person, eine Vergrösserung der Anbauflächen und eine Konzentration auf pflanzliche statt tierische Produktion forderte), zielten darauf ab, die Ernährungsautonomie des Landes zu stärken. Das Gespenst eines neuen globalen Konflikts im Rahmen des Kalten Kriegs festigte diese Absicht weiter (Ziehli 2019b: 52 ff.).

Der nach den beiden Kriegen eingeführte Protektionismus erklärt sich zudem durch den Rückgriff auf eine Ideologie, die stark im Narrativ eines Bauernstands verankert ist, der Schweizer Werte und Traditionen garantiert und die Freiheit und Autonomie gegenüber anderen Nationen schützt; eine Ideologie, die mit dem Begriff der «Bauernstaatsideologie» beschrieben wird (Maurer 1985: 157 f.; Weishaupt 1992). Das Landwirtschaftsgesetz von 1951 wurde daher sowohl als Mittel zur Bewältigung

2 In der schweizerischen Landwirtschaftspolitik gab es vor den beiden Weltkriegen wenig bis gar keine protektionistischen Instrumente, sodass ein bedeutender Teil der landwirtschaftlichen Güter aus dem Ausland stammte (typischerweise Getreide). Im 19. Jahrhundert gab es freilich auch deshalb keinen Agrarprotektionismus, weil es viel komplizierter war, Lebensmittel zu importieren (Transport und Kühlkette) und die Landwirtschaft somit de facto vor Importen geschützt war. Mit der Erleichterung des Transports und dem technischen Fortschritt geriet die Schweizer Landwirtschaft unter den Druck der internationalen Konkurrenz und musste sich in bestimmten Bereichen spezialisieren (Ziehli 2019b: 52 f.).

zukünftiger Nahrungsmittelkrisen betrachtet als auch als Dank an die Bauernschaft für die Kriegsanstrengungen verstanden (Ziehli 2019b: 59–62). Die Einführung einer protektionistischen Politik war freilich nicht nur in der Schweiz zu beobachten: Die meisten europäischen Länder schützten ihre Landwirtschaft in dieser Zeit ebenfalls (Forney 2012: 14–15).

Dieser starke Agrarprotektionismus wurde erst in den 1980er-Jahren langsam infrage gestellt. Dabei half der Umstand, dass die Bedrohung des Kalten Kriegs und das Gespenst eines möglichen neuen Weltkriegs langsam verschwanden (Chappuis et. al. 2008: 21). Zudem erhöhte der Beitritt der Schweiz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT)³ den Druck, den Agrarsektor zu liberalisieren. 1984 wurde die Uruguay-Runde eingeleitet, die unter anderem auf eine Reduzierung der Agrarsubventionen – auch für die Schweiz – abzielte.⁴ Schliesslich führte das zunehmende Umweltbewusstsein der Schweizer Bevölkerung zu Kritik an der staatlichen Unterstützung einer auf Produktion angelegten Landwirtschaft, der die Verursachung von Umweltschäden vorgeworfen wurde (Ziehli 2019b: 63–64).

Der Beginn der Verhandlungen über eine Integration der Schweiz in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und damit auch die Diskussionen um einen stärkeren Einbezug der Landwirtschaft in diesen Verhandlungsgesprächen fielen just in dieses Umfeld von innenpolitischem und internationalem Druck, die aus der Zeit der beiden Weltkriege stammende Agrarpolitik zu reformieren.

3 Das GATT ist ein Abkommen, das 1947 von ursprünglich 23 Ländern unterzeichnet wurde und das der Welthandelsorganisation (WTO) vorausging, mit dem Ziel, den Handel zu liberalisieren. Die «Uruguay-Runde» war die letzte Verhandlungsrunde für solche Liberalisierungsmassnahmen, bevor 1995 die WTO gegründet wurde. Die Schweiz weigerte sich zunächst, dem GATT beizutreten, weil sie befürchtete, ihren Agrarprotektionismus reformieren zu müssen, und weil sie dem IWF hätte beitreten müssen (HLS 2015).

4 Dies, obwohl die Schweiz bei ihrem Vollbeitritt zur internationalen Organisation im Jahr 1966 eine Ausnahmeregelung bezüglich der landwirtschaftlichen Verpflichtungen erhalten hatte, die bis in die 1990er-Jahre Bestand hatte (Sciarini 1994: 111).

3 Die Landwirtschaft wird vom EWR ausgeklammert

Trotz dieses vielfältigen Drucks beharrte die Schweizer Regierung 1989 auf ihren protektionistischen Positionen. Wie die anderen Länder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA; damals bestehend aus Österreich, Schweden, Norwegen, Finnland und Island), die ebenfalls an den Verhandlungen über einen EWR teilnahmen, widersetzte sich die Schweiz den Aufforderungen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und des GATT, ihre Landwirtschaft zu liberalisieren. Die EFTA-Länder schlossen in der Folge zwar nicht aus, ihre Agrarmärkte für die EG-Länder ein wenig zu öffnen, um die Verhandlungen nicht völlig zu blockieren (Boss-hard 1989). Die Schweiz und die EG einigten sich jedoch letztendlich darauf, die Landwirtschaft nicht als Teil der Verhandlungen über den EWR-Beitritt zu betrachten. Weil die Unterschiede in der Agrarpolitik zu gross waren, sollten stattdessen später bilaterale Verhandlungen zu diesem Thema geführt werden (Terribilini 1991).⁵

Die EG und die Schweiz beschlossen entsprechend, das Freihandelsabkommen von 1972 im Rahmen des EWR mit leichten Anpassungen fort-

5 Für die Schweiz beinhaltete dieser Beschluss auch die Beibehaltung der Unterscheidung zwischen landwirtschaftlichen Grundstoffen und verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen der Lebensmittelindustrie (Schokolade, Kekse, Backwaren, löslicher Kaffee usw.). Seit 1972 bestand zwischen der Schweiz und der EG ein Freihandelsabkommen, das sich auf Industriegüter bezog. Da verarbeitete Agrargüter an der Schnittstelle zwischen Industrie und Landwirtschaft liegen, bildeten sie eine Zwischenkategorie, deren industrielle Komponente ab 1977 liberalisiert worden war, während die landwirtschaftliche Komponente von einem Preisausgleichsmechanismus profitierte. Mit diesem sollte die Preisdifferenz zwischen schweizerischen und europäischen Agrarrohstoffen verringert werden (dieser Mechanismus ist als «Schoggigesetz» bekannt; dieses wurde 1974 eingeführt, um die Schweizer Nahrungsmittelindustrie zu ermutigen, einheimische Rohstoffe für ihre Produkte zu verwenden, die sowohl für den Inlands- als auch für den Exportmarkt bestimmt sind; EDA 2021: 1). Dies kann als typisches Beispiel für die schweizerische Agrarpolitik gelesen werden: Exportierbare Produkte, die der internationalen Konkurrenz standhalten, werden liberalisiert, während der landwirtschaftliche Teil, der von einer Öffnung gefährdet würde, unterstützt wird (Ziehli 2017a).

zuführen (Bundesrat 1992: 137 f.). Obwohl also die Landwirtschaft formell von den EWR-Verhandlungen ausgeschlossen wurde, vereinbarten die Verhandlungsparteien eine Überprüfung des Abkommens im Hinblick auf künftige Entwicklungen. Damit sollte festgelegt werden, dass der Agrarhandel schrittweise liberalisiert wird. In einer zweijährlichen Überprüfung sollte der Stand der Dinge jeweils neu bewertet und sollten die Ergebnisse der Uruguay-Runde berücksichtigt werden (Terribilini 1992; Bundesrat 1992: 132 f.). In der Schweiz sorgte diese geplante laufende Überprüfung des Abkommens in bäuerlichen Kreisen allerdings für Unruhe, weil eine Liberalisierung durch die Hintertür befürchtet wurde. Während der Behandlung des Abkommens durch das Parlament versuchte der damalige Agrarminister Jean-Pascal Delamuraz, die Bauern und Bäuerinnen zu beruhigen. Er erklärte, es werde darauf geschaut, dass jeder Liberalisierungsschritt im gegenseitigen Interesse beider Vertragspartner sei: «[E]t si la Communauté présentait une requête qui aille à l'encontre de nos intérêts nous dirions <non>» (AB NR, 1992, IV, S. 1378). Delamuraz garantierte den bäuerlichen Kreisen, dass die Schweiz weiterhin eine autonome Agrarpolitik betreiben werde. Ein EWR-Beitritt wurde von einer Mehrheit der ständerätlichen Kommission, die sich mit dem EU-Dossier befasste, sogar als Chance für die Landwirtschaft gesehen, da die Landwirtinnen und Landwirte beispielsweise vom billigeren Import von Landmaschinen profitieren würden (AB SR, 1992, V, S. 782).⁶

Der Vorstand des Schweizerischen Bauernverbands (SBV) sprach sich anschliessend für einen Beitritt zum EWR aus. Der gefundene Kompromiss stelle aber eine Grenze dar, die im weiteren Prozess der Handelserleichterungen nicht überschritten werden dürfe. Der Entscheid der SBV-Führung wurde jedoch von der Delegiertenversammlung, die sich mit einigen Dutzend Stimmen Vorsprung gegen den EWR aussprach, umgedreht. Die Delegierten befürchteten einen künftigen Beitritt zur EG (Hirter 1992). Diese Befürchtung war vom Bundesrat selbst genährt worden, hatte er doch in seiner Botschaft den EWR-Beitritt nicht als Endziel der

6 Traktoren hätten beispielsweise nicht mehr zweimal zugelassen werden müssen: «[C]e dont les paysans suisses se plaignent depuis toujours – ils se plaignent du prix des tracteurs avant l'invention du tracteur, ils ont raison», so die Bemerkung von Delamuraz zu diesem Beispiel, die unter den Mitgliedern des Ständerats für einige Heiterkeit sorgte (AB SR, 1992, V, S. 822).

europäischen Integration bezeichnet, sondern als «eine wichtige Zwischenstation jener Politik, welche die Schweiz zu einer vorbehaltlosen Mitgliedschaft in der EG führen soll» (Bundesrat 1992: 4). Eine EG-Mitgliedschaft hätte aber einen Einbezug der Schweiz «à la politique agricole commune (PAC), l'adoption du droit de la concurrence communautaire et l'abolition de toutes les barrières non tarifaires» bedeutet (Schwok 2021: 160).

Gemäss Schwok (2021) war ein solcher EG-Beitritt lange Zeit sowohl von der Politik als auch von der Wirtschaft ausgeschlossen worden, weil davon ausgegangen wurde, dass dies die Schweizer Landwirtschaft in arge Schwierigkeiten bringen würde. Zudem bestand damals der Wunsch, einen gewissen Grad an Nahrungsmittelautarkie beizubehalten; ein Wunsch, der mit den oben erwähnten Traumata des Zweiten Weltkriegs und dem während des Kriegs eingeleiteten Plan Wahlen zur Nahrungsmittelversorgung zusammenhing (Schwok 2021: 166). Die Befürchtung, dass die Schweizer Agrarpolitik einen solchen Liberalisierungsprozess nicht überleben würde, teilte vor allem die SVP-Fraktion, die sich bei der Debatte im Nationalrat gegen den EWR-Beitritt aussprach. So warnte etwa der damalige Nationalrat Theo Fischer (svp, AG): «Es ist nur eine Frage der Zeit, bis die Schweiz die EG-Agrarpolitik übernehmen muss. Ich möchte vor allem den Landwirten zu bedenken geben, dass es in einem grossen Wirtschaftsraum [...] gar keine nationale Landwirtschaftspolitik mehr geben kann» (AB NR, 1992, IV, S. 1308).

In der EWR-Abstimmungskampagne war nicht nur die Angst vor Liberalisierung ein Thema, sondern auch die «Bauernstaatsideologie» wurde mobilisiert. Besonders in Erinnerung blieb der Auftritt von Christoph Blocher (svp, ZH) als «Trychler». Das Schellen von Kuhglocken wurde für die Verteidigung der Freiheit und des ländlichen Raums gegenüber Europa stilisiert (Ziehli 2019b: 70–71). Aber auch das Befürworter-Lager benutzte mythische Symbole und stützte sich für seine Plakatkampagne auf Wilhelm Tell (Swissvotes 2022c).⁷

⁷ Dies ist nicht unbedeutend, denn sowohl die Figur des Bauern als auch die des Berghirten gelten in der Schweizer Geschichtsschreibung als Symbole der Freiheit, der Unabhängigkeit und der Wahrung von Grundwerten (Ziehli 2019b). Damit standen sich im Abstimmungskampf zwei gegensätzliche Interpretationen von Freiheit gegenüber.

Interessant ist im Rahmen der EWR-Verhandlungen zudem die Koalition zwischen SVP und Grünen, die beide den Sonderstatus der Schweizer Landwirtschaft verteidigten. Die Position der Grünen zum EWR war freilich parteiintern stark diskutiert worden – mit einer Spaltung zwischen der Romandie und der Deutschschweiz (Rinderknecht 1992).

Wie eingangs erwähnt, befürchteten lediglich vier Prozent der Nein-Stimmenden negative Auswirkungen eines EWR-Beitritts auf die Landwirtschaft (Kriesi et al. 1993). Daraus lässt sich schliessen, dass die Landwirtschaft trotz der Evolutivklausel im Abkommen nicht im Mittelpunkt des Interesses der EWR-Gegnerschaft stand. Ein deutlich zentrales, von 14 Prozent der Befragten genanntes Argument stellte hingegen die Angst vor einem Unabhängigkeitsverlust der Schweiz dar. Die Abstimmungsnachbefragung zeigt weiter, dass die Beteiligung der bäuerlichen Bevölkerung unter allen Berufsgruppen am höchsten war und dass die Ablehnung eines Beitritts in dieser Berufsgruppe mit 71 Prozent Nein-Stimmenanteil am stärksten ausgeprägt war. Zudem antwortete eine Mehrheit der Antwortenden auf die Frage, ob beim Beitritt zum EWR der Schutz der Schweizer Landwirtschaft aufrechterhalten werden könne, mit Nein (52 % gegenüber 30 % «Ja» und 18 % «weiss nicht»; Kriesi et al. 1993). Bei der Analyse der Parteiensympathie zeigt sich, dass eine knappe Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger, die sich mit den Grünen identifizierten, für den EWR stimmte (wobei eine Trennung der Wählerschaft zwischen den beiden Sprachregionen feststellbar war). Ganz im Gegensatz zu den Wählerinnen und Wählern der SVP, die zu mehr als zwei Dritteln der Nein-Parole ihrer Partei folgte (Kriesi et al. 1993: 35–37; siehe Beitrag von *Marc Bühlmann* zu den Parteien).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Landwirtschaft im Abkommen über den Beitritt zum EWR nur ein geringer Platz eingeräumt wurde, was ihrem besonderen Status in der Schweiz geschuldet war, der wiederum durch die starke protektionistische Prägung als Erbe der beiden Weltkriege erklärt werden kann. Zwar drängten internationale Akteure wie die EG und das GATT auf eine Liberalisierung der landwirtschaftlichen Märkte oder zumindest auf eine Erleichterung des Agrarhandels. Es wäre wohl aber innenpolitisch wenig aussichtsreich gewesen, mit einer Vorlage vor die Stimmbevölkerung zu treten, die die Schweizer Landwirtinnen und Landwirte zu stark belastet hätte.

4 Bilaterale Abkommen: Märkte dort öffnen, wo alle einverstanden sind

Die Diskussionen über eine Fortsetzung des Handels zwischen der Schweiz und der EG nach der Ablehnung des EWR-Beitritts gestalteten sich langwierig und schwierig (Schwok 2021: 33). Wichtiges Element im Landwirtschaftsbereich in den 1990er-Jahren war der wachsende Druck für eine Öffnung der Märkte im Rahmen des GATT. 1994 wurde die Uruguay-Runde abgeschlossen, in deren Rahmen sich die Schweiz verpflichtete, protektionistische Instrumente an den Grenzen sowie Produktionssubventionen abzubauen. Das GATT galt dadurch vielen als guter Vorwand, innenpolitisch in der Landwirtschaft etwas zu bewegen (Chappuis et al. 2008: 26), zumal auch die Kritik aus Umweltschutzkreisen an der bestehenden Situation immer lauter wurde: Angeprangert wurden etwa die Erosion und Bodenverdichtung durch zu schwere Maschinen, der Verlust der Artenvielfalt oder die Gewässer- und Luftverschmutzung. Darüber hinaus gab es zunehmende Kritik auch von Verbraucherinnen und Verbrauchern, die auf die Subventionen und die Preise der Landwirtschaftsprodukte abzielte (Chappuis et al 2008: 20 ff.).

Der internationale Druck für einen freien Markt und die innenpolitischen Forderungen nach einer umweltverträglicheren, aber auch preisgünstigeren landwirtschaftlichen Produktion sorgten schliesslich dafür, dass die Schweiz eine Reduktion der direkten Unterstützung der landwirtschaftlichen Produktion diskutierte und eine gewisse Öffnung der Märkte zuliess (Chappuis et al. 2008: 25–26). Daraus resultierte unter anderem die Einführung von Direktzahlungen, die an ökologische Leistungen gekoppelt wurden, was wiederum eine Neuausrichtung der zuvor produktionsorientierten Subventionen ermöglichte.

Die im Rahmen der Bilateralen I mit der EG geführten Verhandlungen sollten in der Folge «im Einklang mit der vom Bundesrat 1992 eingeleiteten Neuorientierung der Agrarpolitik» (BBI, 1999, S. 6130) stehen. Es war die EG, die vorschlug, die Landwirtschaft in das Verhandlungspaket der Bilateralen I aufzunehmen, wobei sie folgendes Ziel definierte: «[eine] möglichst umfassende Liberalisierung des Handels; [eine] Übernahme und Ausweitung der im Rahmen des EWR-Abkommens ausgehandelten Konzessionen, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Uruguay-Runde der WTO; [ein] Abbau der technischen Handelshemmisse; [ein] Einbezug der Regeln im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich sowie des

geistigen Eigentums» (BBI, 1999, S. 6140). Die Schweizer Seite zeigte sich vorsichtiger und wünschte lediglich eine «differenzierte und progressive Verbesserung der Zugangsbedingungen zum EU-Markt für gewisse Schweizer Produkte auf Basis des Grundsatzes der Reziprozität und unter Berücksichtigung der gegenseitigen Vorteile und Bedürfnisse» (BBI, 1999, S. 6139).

Während in den übrigen Dossiers bereits Einigungen erzielt worden waren, wurden die Agrarfragen im Rahmen der Bilateralen I neben den Luftverkehrsrechten (siehe den Beitrag von *Anja Heidelberger* zum Verkehr) als Letztes verhandelt, bevor 1999 ein umfassendes Abkommen zwischen den beiden Parteien zustande kam (BBI, 1999, S. 6136). Das Agrarabkommen führte zu einer Liberalisierung des Käsehandels, zu einer Senkung der Zölle und Kontingente für bestimmte Produkte sowie zur Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse (Schwok 2021: 34; siehe den Beitrag von *Guillaume Zumofen* zur Wirtschaftspolitik). Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) fasste die Ergebnisse der Verhandlungen folgendermassen zusammen: «Im Landwirtschaftsabkommen wird für Produktionsbereiche wie bspw. Getreide, Milch oder Fleisch ein bedeutender Schutz an der Grenze beibehalten. Trotzdem verstärkt sich durch die Importe aus der EU in gewissen Bereichen der Konkurrenzdruck für die Schweizer Landwirtschaft. Für die Konsumentinnen und Konsumenten führt dieser verstärkte Wettbewerb zu einem grösseren Angebot und zu tieferen Preisen» (EDA 2019: 2).

Eckpfeiler dieses Agrarabkommens war die vollständige Liberalisierung des Käsehandels nach einer fünfjährigen Übergangszeit ab 2007 (BBI, 1999, S. 6229f.). Für die Schweiz stellte diese sektorale Liberalisierung eine Gelegenheit dar, den Absatz eines Produkts mit hoher Wert schöpfung zu steigern, da Käse laut Bundesrat im Vergleich zu anderen Milchprodukten den besten komparativen Vorteil auf internationaler Ebene habe (BBI, 1999, S. 6239). Die Liberalisierung dieses Sektors bot auch die Möglichkeit, eine Lösung für die überbordende Schweizer Milchproduktion zu finden.⁸

⁸ Das Abkommen führte zudem zur Schaffung eines gemeinsamen Veterinärraums mit der EU, mit dem die Veterinärkontrollen von Tieren an der Grenze abgeschafft wurden, sowie zu einer gegenseitigen Anerkennung von kontrollierten Ursprungsbezeichnungen (GUB) und geschützten geografischen Angaben (GGA) im Jahr 2011 (Oesch 2020: 86).

Das Agrarabkommen wurde von der Schweiz als Mittel betrachtet, um das in der Agrarpolitik 2002⁹ festgelegte Ziel der Erhaltung des landwirtschaftlichen Produktionsniveaus zu erreichen, indem der Zugang zum 370 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten umfassenden gemeinsamen Markt verbessert werden sollte. Dies wurde von den Behörden als Chance für den Export von Schweizer Produkten betrachtet (BBI, 1999, S. 6150). Der Bundesrat zeigte sich denn auch zufrieden, da das Abkommen seiner Strategie einer «progressiven und sektoriellement differenzierten Handelsliberalisierung» entsprach (BBI, 1999, S. 6238). So wohl in der Vernehmlassungsphase als auch bei den Debatten im Parlament wurden die Kompromisse, die bezüglich des Agrarabkommens gefunden wurden, allgemein begrüßt, wobei einige bürgerliche Parteien und der SBV jedoch die Einführung von Begleitmassnahmen forderten, um der Landwirtschaft zu helfen, sich der zunehmenden Konkurrenz zu stellen (BBI, 1999, S. 6172 ff.) In den Schlussabstimmungen wurde das Agrarabkommen vom Nationalrat mit 163 zu 22 Stimmen bei 10 Enthaltungen und vom Ständerat einstimmig angenommen. Dies war ein Zeichen dafür, dass die vom Bundesrat gefundenen Kompromisse im Parlament auf breite Akzeptanz stiessen (AB NR, 1999, V, S. 2303 f.; AB SR, 1999, V, S. 992).

Das Agrarabkommen wurde auch von den bäuerlichen Kreisen unterstützt. Die Delegiertenversammlung des SBV sprach sich beispielsweise fast einstimmig für die bilateralen Abkommen aus (Huguenet 1999). Die beiden erwähnten Vorteile der Liberalisierung des Käsehandels – die Möglichkeit, ein Produkt mit hoher Wertschöpfung zu exportieren, sowie die Bewältigung der Milchkrisse – waren sicherlich ein wichtiger Grund für die Zustimmung der Bauernkreise zur vollständigen Liberalisierung dieses Bereichs.

Auch bei der Volksabstimmung zu den Bilateralen I stand die Landwirtschaft in Form des Agrarabkommens nicht im Mittelpunkt der Debatte. Wie die Abstimmungsnachbefragung zeigt, war der Anteil der Personen, die ihr Nein zu den bilateralen Abkommen mit einer Ableh-

⁹ Die Agrarpolitik 2002 markiert einen Wendepunkt in der Ausrichtung der Schweizer Landwirtschaft, da die Produktion in der Folge sowohl die in der Verfassung verankerten Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung als auch an den Markt erfüllen musste (HLS 2012).

nung des Agrarabkommens begründeten, eher gering (10 %). Dennoch waren drei Viertel der Gegnerinnen und Gegner laut Befragung der Meinung, dass die bilateralen Abkommen das Überleben vieler landwirtschaftlicher und handwerklicher Betriebe gefährden würden. Dies kann als Zeichen dafür gelesen werden, dass in einem Teil der Bevölkerung eine gewisse Besorgnis über die Zukunft der Schweizer Bauernschaft vorhanden war (Hirter 2000).

5 Bilaterale Abkommen II: Stärkung der Marktposition von verarbeiteten Agrarprodukten

Nicht in die Verhandlungen über die Bilateralen Abkommen I einbezogen worden waren die verarbeiteten Agrarprodukte – obwohl sich die Schweizer Delegation dies gewünscht hätte. Allerdings hatten 1999 sowohl die EG als auch der Bundesrat erklärt, dass sie das Thema verarbeitete Agrarprodukte in «zukünftige[n] zusätzliche[n] Verhandlungen» (BBI, 1999, S. 6227) erörtern wollten. Dieser Erklärung kamen die Vertragspartner bei den Bilateralen Abkommen II nach: Für verarbeitete Agrarprodukte – also etwa Schokolade, Kekse, Suppen oder löslichen Kaffee – wurden Zollerleichterungen vorgesehen (Schwok 2021: 64).

Die Landwirtschaft war von diesen Entscheiden nur indirekt betroffen; ganz im Gegensatz zur Schweizer Nahrungsmittelindustrie, die von einer solchen Liberalisierung profitieren konnte. Die Erleichterungen revidierten das seit 1972 bestehende Freihandelsabkommen. Die Schweiz stimmte dabei zu, die Höhe der Zölle auf verarbeitete Produkte aus der EU auf die Differenz der Rohstoffpreise zwischen der Schweiz und der EU zu begrenzen (um das sogenannte Rohstoffpreis-Handicap auszugleichen; ein Mechanismus, der im «Schoggigesetz» verankert ist (EDA 2021: 1; vgl. Fussnote 5). Vor diesem Abkommen war die Höhe der Zölle an den Weltmarkt gebunden gewesen (EDA 2021: 2). Da die Rohstoffpreise in der Schweiz höher waren als in Europa, ermöglichte ein solcher Mechanismus der Schweizer Landwirtschaft, ihre Produkte an die Schweizer Nahrungsmittelindustrie zu verkaufen, ohne allzu sehr unter der internationalen Rohstoffkonkurrenz zu leiden. Damit wurde zwar eine gewisse Form des Agrarprotektionismus beibehalten, der Bundesrat war sich aber bewusst, dass die Exportsubventionen in den kommenden Jahren durch andere Mechanismen ersetzt werden mussten, weil dieses System inner-

halb der WTO stark in der Kritik stand. Der damalige Bundesrat Joseph Deiss betonte, dass dieses Abkommen für die Agrar- und Ernährungsin industrie, die damals in der Schweiz rund 30 000 Arbeitsplätze sicherte, sehr wichtig sei (AB SR, 2004, S. 680).

Sowohl im Stände- als auch im Nationalrat wurde das Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte einstimmig oder fast einstimmig angenommen (AB SR, 2004, S. 681; AB NR, 2004, S. 1973).¹⁰ Erneut wurden andere Dossiers dieser Bilateralen II, wie etwa das Schengen-Dublin-Abkommen, wesentlich intensiver debattiert (siehe den Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht über die Beziehungen). Seit Inkrafttreten des revidierten Freihandelsabkommens im Jahr 2005 legte der bilaterale Handel bei den betroffenen Agrarprodukten um 78 Prozent zu (Zahlen von 2020: EDA 2021: 2).

Die Verhandlungen bei den Bilateralen I und II machten die Strategie der Schweiz für die Agrar(aussen)politik deutlich: Die eigene Landwirtschaft sollte so weit wie möglich erhalten bleiben. Zudem sollte versucht werden, die für die Schweiz lohnenswerten Märkte mit der EU zu öffnen – etwa die Märkte für Käse und verarbeitete Produkte aus dem agro-industriellen Sektor. Diese Ziele waren im Prinzip schon bei den EWR-Verhandlungen angestrebt worden. Gleichzeitig musste der Bund dem internationalen Druck begegnen. Er tat dies, indem er seine Politik zur Unterstützung der Landwirtschaft zunehmend von der Produktion abkoppelte. Diese Strategie ermöglichte sowohl eine fortwährende Unterstützung des Agrarsektors als auch eine Anpassung an die von der WTO vorgegebenen Standards (Chappuis et al. 2008: 81 f.). Darüber hinaus schaffte es der Bundesrat mit dem gefundenen Gleichgewicht, die Parteien, die traditionellerweise die Landwirtschaft oder den Umweltschutz verteidigen, hinter den Entscheid zu bringen.

10 In der SVP-Fraktion war im Nationalrat ein Abgeordneter dagegen und vier weitere enthielten sich der Stimme.

6 Freihandelsabkommen: Wo der Bundesrat sich noch die Zähne ausbeisst

6.1. Gründe für den Wunsch nach einem Agrarfriedenhandelsabkommen mit der EU

Kurz nach Inkrafttreten der Bilateralen Abkommen II kündigte die damals frisch zur Wirtschaftsministerin gewählte Doris Leuthard an, dass der Bundesrat die Aufnahme von Gesprächen über ein Agrarfriedenhandelsabkommen mit der EU in Erwägung ziehe. Entsprechende Gespräche wurden zwei Jahre später, im Jahr 2008, offiziell aufgenommen¹¹ und läuteten ein Jahrzehnt an intensiven Debatten über die Stellung der Landwirtschaft und über Agrarfriedenhandelsabkommen mit der EU und anderen Ländern ein.

Es gab 2008 verschiedene Gründe, weshalb der Bundesrat Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der EU vorantreiben wollte. So wurden etwa wirtschaftliche Argumente angeführt, da ein vollständiger Agrarfriedenhandel nach Ansicht des Bundesrats die Konsumentenpreise durch den Import billigerer Produkte senken, das Wachstum stärken, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft durch die Senkung der Produktionskosten erhöhen und schliesslich den Zugang zum internationalen Markt erleichtern würde (Burgos 2008). Ein solches Abkommen würde den Schweizer Produzentinnen und Produzenten zudem neue Absatzmöglichkeiten eröffnen. Die Erfahrungen mit dem Käsehandel veranlassten die Regierung zudem, die Möglichkeit einer stärkeren Liberalisierung zu prüfen. Nach Schätzungen des Bundesrats würden die Konsumentinnen und Konsumenten von einer Reduktion der Lebensmittelpreise um rund 25 Prozent profitieren, da sich diese den Durchschnittspreisen in der EU annähern würden. Dies wiederum würde dem Ziel des Bundesrats entgegenkommen, die Lebenshaltungskosten in der Schweiz zu senken (Burgos 2008).

¹¹ Die Schweiz unterzeichnet ihre Freihandelsabkommen in der Regel in Absprache mit den EFTA-Staaten. Ausnahme bilden jedoch Agrarfragen, die «aufgrund der unterschiedlichen Agrarpolitiken und Sensitivitäten» bilateral verhandelt werden (Agrarbericht 2020). 2008 eröffnete der Bundesrat parallele Verhandlungen im Bereich der Landwirtschaft und der öffentlichen Gesundheit, weil er der Ansicht war, dass die Frage der Lebensmittelsicherheit eine gemeinsame Behandlung bedinge (Burgos 2008).

Aber auch der internationale Kontext drängte zu Reformen, da der Bundesrat befürchtete, im Fall eines Erfolgs der WTO-Agrarverhandlungen¹² und der damit verbundenen Liberalisierung des Agrarsektors überstürzt ein Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnen zu müssen. Darüber hinaus wurde laut Schwok (2021) die staatliche Unterstützung für die Bauern zunehmend als Sackgasse betrachtet, da diese fast 70 Prozent der Bruttoeinnahmen in der Landwirtschaft ausmachten: Die WTO übte Druck auf die Schweiz aus, diese Agrarsubventionen abzuschaffen, da sie diese als Abweichung von der vollständigen Liberalisierung der Märkte erachtete. Schliesslich liess auch der Erfolg des Nachbarlandes Österreich den Bundesrat eine Änderung der Politik mit der EU in Bezug auf den Agrarhandel in Erwägung ziehen: Österreich hatte nach seinem Beitritt zum europäischen Markt einige seiner Agrarmärkte erfolgreich gestärkt, indem es Nischen entwickelte (Schwok 2021: 166–167).

6.2 Heterogene parteipolitische Positionen zu einem Agrarfreibhandelsabkommen

Seit Beginn der Bemühungen für ein Liberalisierungsabkommen versuchte der Bundesrat, die Bauernkreise zu beruhigen, indem er versprach, flankierende Massnahmen einzuführen, um die befürchteten Veränderungen abzufedern. Diese Strategie und der gewählte Zeitpunkt schienen zunächst erfolgversprechend zu sein: Das Verhandlungsmandat wurde sowohl von den Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) als auch von den aussenpolitischen Kommissionen beider Kammern unterstützt – allerdings befürchtete eine starke Minderheit der WAK-NR negative Auswirkungen auf die Ernährungssouveränität (WAK-NR 2008). Widerstand gegen das Verhandlungsmandat kam zunächst von der Konferenz der Kantonsregierungen. Die Kantone befürchteten negative Folgen eines solchen Abkommens und wollten lieber einen günstigeren Zeit-

¹² Nach der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde und der Gründung der WTO, die 1995 das GATT ersetzte, wurde 2001 die Doha-Runde eingeleitet, die unter anderem zum Ziel hatte, den Agrarhandel zu liberalisieren, Exportsubventionen abzuschaffen und die nationale Stützung der landwirtschaftlichen Produktion zu reduzieren (WTO 2022).

punkt abwarten (Burgos 2008).¹³ Aber auch aus Kreisen der Landwirten und Landwirte gab es Kritik (Chappuis et al. 2008: 93 f.). Letztere machten sich Sorgen über einen Einkommenseinbruch, den sie auf 50 Prozent schätzten, sowie über ein dadurch vorprogrammiertes Verschwinden der Bauernschaft.

Der SBV hatte die Sondierungsgespräche mit der EU im Vorfeld der offiziellen Gesprächsaufnahme über ein Abkommen 2008 zunächst verhalten unterstützt, vollzog dann aber einen Meinungswechsel. Zuerst erschien ein Freihandelsabkommen mit der EU – und damit ein garantierter Zugang zum gemeinsamen Markt – dem SBV als kleineres Übel verglichen mit einem Agrarabkommen auf WTO-Ebene. Letzteres hätte zudem auch nicht durch ein Referendum bekämpft werden können und keine Gegenseitigkeit beim Marktzugang mit der EU garantiert. Weil das Agrardossier auf WTO-Ebene allerdings ins Stocken geraten war, verstärkte sich die Entschlossenheit der Bauernkreise, sich gegen das vom Bundesrat angestrebte Freihandelsabkommen zu wehren (Miéville 2008; Chappuis et al. 2008: 109).

BioSuisse und Suisseporcs – zwei Landwirtschaftsverbände – befürworteten hingegen ein Freihandelsabkommen mit der EU; eine Position, die auch von der Lebensmittelindustrie geteilt wurde, die sich für eine Öffnung der Agrarmärkte einsetzte, weil man sich davon billigere landwirtschaftliche Grundstoffe erhoffte. Im Jahr 2008 wurde zudem eine Interessengruppe für die Öffnung der Agrarmärkte gegründet, der unter anderem Nestlé, Migros, Lindt und verschiedene Konsumentenorganisationen angehörten. Bundesrätin Doris Leuthard kündigte an, dass das «Schoggigesetz», das mittlerweile als Verstoss gegen die WTO-Regeln zum Agrarprotektionismus betrachtet wurde, 2013 abgeschafft werden

¹³ Eine Mehrheit der Kantone argumentierte, dass es zunächst notwendig sei, die bereits bestehenden Abkommen mit der EU zu konsolidieren, bevor neue Gespräche aufgenommen werden. Die Haltung der Kantone hatte aber auch andere Gründe. Sie befürchteten einen negativen Effekt der Aufnahme von Verhandlungen auf die 2009 anstehende Abstimmung über die Personenfreiheit oder befürchteten, dass die Schweiz zur Bittstellerin werde und so ihre Position im Dossier der von der EU kritisierten Besteuerung innerhalb einiger Kantone schwächen könnte (Feuz 2008).

solle.¹⁴ Sie äusserte zudem die Befürchtung, dass die Lebensmittelindustrie Schwierigkeiten haben werde, ohne preisgünstigere landwirtschaftliche Grundprodukte wettbewerbsfähig zu sein (Boder 2008).

Im Parlament wurden die Positionen zu einem möglichen Agrarfriedensabkommen aufgrund verschiedener Vorstösse sichtbar. Die SVP schloss sich von Anfang an der Position des Schweizer Bauernverbands an (Burgos 2008) und bekämpfte 2007 eine vom Zürcher Sozialdemokraten Mario Fehr eingereichte und auch von Teilen der FDP und der CVP unterstützte Motion (Mo. 07.3527), die den Bundesrat zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Agrarfriedensabkommen mit der EU aufgefordert hätte. Auch wenn die Motion nicht behandelt und abgeschrieben wurde, konnte die Unterstützung aus bürgerlichen Kreisen und Teilen der SP als erstes Zeichen für neue und sehr unterschiedliche Positionen gegenüber einem Agrarabkommen gelesen werden.

Im Jahr 2009 begannen die Diskussionen im Parlament aufgrund einer von der SVP-Fraktion eingereichten Motion (Mo. 09.3888), die einen sofortigen Abbruch der laufenden Verhandlungen forderte, hitziger zu werden. Der SVP-Vorstoss wurde anlässlich einer Sondersitzung diskutiert, die der Milchkrisen und der Agrarpolitik gewidmet war und während der sich die Fronten für oder gegen ein Agrarfriedensabkommen mit der EU weiter herauskristallisierten. Auf der einen Seite befand sich die SP, die für niedrigere Lebensmittelpreise für Konsumentinnen und Konsumenten eintrat, die FDP, die sich stets für Handelserleichterungen ausgesprochen hatte, die GLP, die eine Liberalisierung mit strukturellen und ökologischen Anpassungen anstrehte, und mit gemässigterer Position die CVP, deren Bundesrätin für das Dossier zuständig war und die den Druck der internationalen Ebene hervorhob. Die Mitglieder der BDP zeigten sich gespalten.

Auf der anderen Seite standen die aufgrund der Wahlen erstarkten Grünen und die SVP. Die Anliegen innerhalb dieser Bündnisse waren zwar sehr heterogen, kulminierte aber in der Einstellung zur Liberalisie-

¹⁴ Letztendlich wurde diese Entscheidung im Anschluss an die WTO-Ministerkonferenz in Nairobi 2015 im Rahmen der Doha-Runde getroffen. Die Schweiz – für die seit dessen Einführung klar war, dass sie das «Schoggigesetz» einst würde revidieren müssen – führte in der Folge alternative Unterstützungslösungen ein (Ziehli 2017a).

rung. Die Grünen diskutierten intern über Agrarfragen und Freihandel und arbeiteten ein Positionspapier aus, das sich um drei Achsen drehte: Solidarität mit der Bauernschaft aus den Ländern des globalen Südens, Landwirtschaft als Mittel zur Bekämpfung der globalen Erwärmung und das Konzept der Ernährungssouveränität im Sinn eines Rechts der Bevölkerung, frei über die Art der Ernährungs- und Agrarpolitik zu entscheiden (Grüne 2009). Im Nationalrat erinnerte Louis Schelbert (gp, LU) daran, dass die Grünen einen Freihandel dann in Betracht gezogen hätten, wenn gleichzeitig eine Qualitätsstrategie eingeführt worden wäre, was der Bundesrat aber unterlassen habe (AB NR, 2009, S. 2086). Adèle Thorens Goumaz (gp, VD) fasste die Position der Grünen folgendermassen zusammen: «Nous ne disons pas non à l'Europe, mais nous disons non à des conditions-cadres partiales qui risquent de mettre en danger notre agriculture multifonctionnelle et respectueuse de l'environnement» (AB NR, 2009, S. 2090; siehe den Beitrag von *Bernadette Flückiger* zur Umweltpolitik). Diese Position wurde vom Freiburger Sozialdemokraten Jean-François Steiert kritisiert: Ein Abbruch von Verhandlungen für ein Agrarfriedensabkommen, wie dies die SVP-Motion fordere, «menace non seulement inutilement des emplois – ce qui est déjà grave –, mais aussi une production de qualité respectueuse de l'environnement, dont un volet important dépend aussi de sa capacité d'exportation». Als Beispiel führte der sozialdemokratische Abgeordnete den Markt für Greyerzer Käse an, der von einer Öffnung gegenüber der EU profitiert habe (AB NR, 2009, S. 2094). Andrea Hämmerle (sp, GR) kritisierte eine Vogel-Strauss-Taktik: Man stecke den Kopf schon in den Sand, obwohl die Details des Freihandelsabkommens noch nicht bekannt seien (AB NR, 2009, S. 2099).

Für den BDP-Nationalrat Hansjörg Hasler (bdp, GR) stand es ausser Frage, ein Freihandelsabkommen anzustreben, weil «die Liberalisierung der Agrarmärkte [...] letztendlich zum Ruin der Bauern [führt]. Profitieren vom Agrarfrieden können die grossen Agrarmultis, der Agrarhandel, aber niemals die Bäuerinnen und Bauern» (AB NR, 2009, S. 2086f.).

Die Angst, dass ein Freihandelsabkommen den Tod der Landwirtschaft bedeute, wurde von den Abgeordneten der SVP geteilt. Darüber hinaus werde die gesamte Bevölkerung der Schweiz gefährdet. Das Sprichwort «Hat der Bauer Brot, hat die Bevölkerung keine Not» fasst die Situation laut dem Agrarwissenschaftler Josef Kunz (svp, LU) gut zusammen (AB NR, 2009, S. 2094). Eine starke, produktive Landwirtschaft zu haben, die

eine hohe Ernährungssicherheit gewährleiste, sei ein zentrales Anliegen der SVP. Die «industrialisierten Betriebe» der EU gegen die Schweizer Bauernfamilien auszuspielen, wäre für Letztere fatal. Die Aufrechterhaltung dieser bäuerlichen Landwirtschaft bedeute, «einen selbstständigen, souveränen, unabhängigen Staat» zu sichern, wie Ernst Schibli (svp, ZH) es ausdrückte (AB NR, 2009, S. 2097).

Bundesrätin Doris Leuthard ihrerseits erwiderte: «Gouverner, c'est prévoir» (AB NR, 2009, S. 2102). Sie wies darauf hin, dass im Fall einer Einführung in der WTO bereits heute Lösungen zur Unterstützung der Bauern vorhanden sein müssten, da die Branche ansonsten zerfallen würde. Sie werde nicht zögern, die Gegnerinnen und Gegner der Verhandlungen anzugreifen, indem sie auf den Mangel an alternativen Lösungen hinweise, die von diesen präsentiert würden.

Die von der SVP eingereichte Motion für den sofortigen Abbruch von Verhandlungen wurde schliesslich mit 105 zu 78 Stimmen abgelehnt. Die Unterstützung einer Mehrheit der Grünen und einiger Mitglieder anderer Parteien reichte nicht aus, um dem Bundesrat in dieser Angelegenheit die Flügel zu stutzen (AB NR, 2009, S. 2111).

6.3 Das Parlament mischt sich stärker ein

Zwar wurden die Verhandlungen also nicht bereits zu Beginn verhindert, es wurden aber andere Vorstösse angenommen, mit denen die Position des Bundesrats beeinflusst werden sollte; darunter eine Motion von Erich von Siebenthal (svp, BE; Mo. 08.3194), der einen Selbstversorgungsgrad von mindestens 60 Prozent forderte (der Durchschnitt lag zwischen 2004 und 2006 bei 58,7 %), oder ein Postulat von Adèle Thorens Goumaz (gp, VD; Po. 08.3263), das den Bundesrat aufforderte, Agrarabkommen künftig getrennt von Freihandelsabkommen zu behandeln.

Im Lauf der Jahre wurden die Vorstösse, mit denen die Zukunft der Schweizer Landwirtschaft im Kontext zunehmender Liberalisierung diskutiert werden sollte, immer zahlreicher. Dabei konnte eine immer stärkere Spaltung zwischen National- und Ständerat beobachtet werden. Auf der einen Seite bremste der Nationalrat die Verhandlungen und nahm gar parlamentarische Vorstösse an, die forderten, die Verhandlungen gänzlich abzubrechen. Dabei kamen Allianzen zwischen SVP, Grünen und einer Mehrheit der CVP-Mitglieder zustande, die zum Beispiel der Motion von Rudolf Joder (svp, BE) zum «Abbruch der Verhandlungen über ein

Agrarfriedensabkommen mit der EU» zum Erfolg verhalfen (Mo. 10.3473; AB NR, 2011, S. 1041). Die von dieser Mehrheit vorgebrachten Argumente konzentrierten sich auf die Folgen eines Freihandelsabkommens für die Bauernfamilien. Die Grünen betonten jeweils vor allem ökologische Bedenken, die bei dieser Art von Verhandlungen nicht berücksichtigt würden (Schnyder 2011).

Im Ständerat fand sich derweil eine Mehrheit für eine kontrollierte und schrittweise Öffnung der Agrarmärkte mit der EU, die entsprechend eine Fortsetzung der Verhandlungen befürwortete. Einem Kompromissvorschlag in Form einer Motion Darbellay (cvp, VS; Mo. 10.3818), die verlangte, die Verhandlungen einzufrieren, solange sich kein Abkommen im Rahmen der Doha-Runde der WTO abzeichnete, stimmten schliesslich beide Kammern zu. Die Annahme dieses Vorstosses im Jahr 2012 mit einer komfortablen Mehrheit von 106 zu 63 Stimmen im Nationalrat und 26 zu 16 Stimmen im Ständerat versetzte den Liberalisierungsplänen des Bundesrats folglich einen herben Dämpfer (Künzler 2012).

2017 berieten National- und Ständerat über die Abschreibung der besagten Motion Darbellay und beschlossen, sie beizubehalten, um kein falsches Signal auszusenden.¹⁵ Zu diesem Zeitpunkt war bekannt geworden, dass der Bundesrat die seit 2010 ins Stocken geratenen Gespräche mit der EU 2016 im Rahmen der Diskussionen um das institutionelle Rahmenabkommen wieder aufgenommen hatte und dass die Doha-Runde zwar einige Punkte zur Unterstützung von Agrarexporten gelöst hatte (Konferenz von Nairobi), es aber viel Unsicherheit über ihre Fortsetzung gab (Bundesrat 2020: 3890–3891; AB SR, 2017, S. 744).¹⁶ Zu guter Letzt wurde die Motion Darbellay 2020 abgeschrieben: Der Bundesrat hatte den Willen des Parlaments, keine internationalen Elemente in die Pläne der

15 Der Bundesrat hatte dem Parlament in der Tat versichert, dass es zwei Standesinitiativen, die eine Unterbrechung der Verhandlungen forderten (Kt.IV. 12.300 und 13.310), nicht nachkommen müsse, weil die Motion Darbellay eine ausreichende Garantie sei (AB, NR, 2017, S. 1022 f.).

16 Die Doha-Runde wurde zwar nicht vollständig aufgegeben, geriet aber vor allem aufgrund der Differenzen in Agrarfragen ins Stocken. Auf der Ministerkonferenz in Nairobi wurden dann einige Punkte geklärt, aber die Runde wurde formal fortgesetzt, ohne dass ein detailliertes Arbeitsprogramm zu Agrarfragen erstellt worden wäre (Europäisches Parlament 2022).

Agrarpolitik 22+ aufzunehmen, respektiert und damit die Motion erfüllt (BBI, 2020, S. 3992).

Gleichzeitig zu diesen parlamentarischen Bremsmanövern verlangten sich die Verhandlungen auch seitens der Europäischen Union, weil diese das Agrarabkommen und das Abkommen über das Gesundheitswesen mit den Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen verknüpfen wollte. Der damalige Wirtschaftsminister Johann Schneider-Ammann wollte allerdings an den Gesprächen mit der EU festhalten und versprach in Richtung der Bauernkreise angemessene Ausgleichsmassnahmen im Fall eines Abschlusses (AB NR, 2011, S. 1035).

6.4 Und heute?

Seit 2017 hat sich in Sachen Agrarfriehandel mit der EU nicht mehr viel bewegt. Auch die Diskussionen über das institutionelle Rahmenabkommen wurden bekanntlich aufgegeben. Hier hatte der Bundesrat stets klar gestellt, dass die Landwirtschaft von diesem Abkommen nicht direkt betroffen sein würde.¹⁷

Der SBV hatte das Rahmenabkommen dennoch von vornherein abgelehnt, da es eine unabhängige Schweizer Agrarpolitik infrage stelle. Der Bauernverband sah darin auch eine Bedrohung für staatliche Beihilfen wie Direktzahlungen. Für den SBV war auch wichtig, dass die Schweiz ihr Verbot der Vermarktung und des Umlaufs von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) aufrechterhält. Der SBV hatte deshalb gefordert, dass Rechtsakte der EU, die die GVO betreffen, nicht automatisch hätten übernommen werden dürfen und dass dies explizit im Rahmenabkommen hätte verankert werden müssen (SBV 2019).

Laut mehreren von der NZZ zitierten Fachleuten könnte das Scheitern des Rahmenabkommens jedoch über einen längeren Zeitraum hinweg erhebliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft haben (Forster 2021). Die EU sei wohl nicht mehr bereit, neue Verhandlungen über eine Erneuerung von Handelsabkommen aufzunehmen, und wenn eine Auffrischung des Freihandelsabkommens von 1972 auf dem Programm stünde, dann würden von der Landwirtschaft sicherlich sehr weitgehende

¹⁷ Dies zeigt sich auch aus der Antwort des Bundesrats auf eine Anfrage (19.5125) von Thomas Aeschi (svp, ZH).

Zugeständnisse verlangt – unter anderem würde wohl die Aufhebung des Produktschutzes an der Grenze (z.B. Zölle oder Mengenbeschränkungen) wahrscheinlich. Hier dürften sich dann Spannungen zwischen Industrie und bäuerlichen Kreisen bemerkbar machen. Denn wenn jedes Abkommen wegen des Agrarprotektionismus blockiert würde, könnte die Schweizer Industrie darunter leiden und andere Prioritäten fordern (Forscher 2021).

Ein geheimes Dokument des Bundesrats machte 2021 weitere Auswirkungen eines Verzichts auf das Rahmenabkommen auf die Landwirtschaft deutlich, etwa in Bezug auf die Lebensmittelsicherheit oder die grenzüberschreitende Bekämpfung von Tierseuchen (SRF 2021). Beim neuerlichen Vorschlag des Bundesrats für den Abschluss sektorieller Abkommen sind die Auswirkungen auf die Agrarpolitik derzeit noch unklar (RTS 2022a).

7 Schluss

7.1 Drei Achsen, um die Agrarpolitik mit der EU zu verstehen – Zusammenfassung

In den letzten dreissig Jahren wurde die Stellung der Landwirtschaft in den Verhandlungen der Schweiz mit ihrem europäischen Partner stark von folgenden drei Achsen bestimmt: der Bedeutung des Bauernstands in der vorherrschenden Geschichtsschreibung der Schweiz, den politischen Allianzen und dem internationalen Kontext, der durch die verschiedenen GATT- und WTO-Runden geprägt war.

Wie diskutiert, haben die Hinterlassenschaften der beiden Weltkriege eine Rolle bei der Fortsetzung eines landwirtschaftlichen Protektionismus und bei der Weigerung gespielt, die Landwirtschaft gegenüber der EU vollständig zu liberalisieren – bei den EWR-Verhandlungen, bei den Bilateralen I, den Bilateralen II und den Diskussionen um das Freihandelsabkommen oder bei den Diskussionen über Ernährungsautonomie in jüngerer Zeit.

Die politische Allianz, die sich rund um die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen zwischen Mitgliedern von Parteien, die eine traditionelle Bauernschaft verteidigen, und Mitgliedern von Parteien, die hinter einer ökologischen und lokalen Landwirtschaft stehen, herausgebildet hat, war für die Fortsetzung der vom Bundesrat 2008 eingeleiteten

Verhandlungen entscheidend. Allerdings hat diese Allianz in letzter Zeit stark gebröckelt. Die Landwirtschaft profitierte traditionellerweise von einer bürgerlichen Front (mehrheitlich CVP und SVP), die sie verteidigte. Mit ihrem Aufstieg ist auch die Grüne Partei im Lauf der Jahre zu einem nicht zu vernachlässigenden Akteur in der Agrarpolitik geworden. Ein Teil der CVP hat sich zudem – auch unter dem Einfluss von Bundesrätin Doris Leuthard – offener gegenüber einer Liberalisierung des Sektors gezeigt und damit zu einer Neuausrichtung der diversen politischen Koalitionen beigetragen.

Schliesslich spielte der internationale Kontext bereits 1992 bei den Diskussionen über die Öffnung der Agrarmärkte eine wichtige Rolle. Die Verhandlungen im Rahmen des GATT – die Schweiz hatte bis dahin erfolgreich einen Sonderstatus für die Landwirtschaft ausgehandelt – und der WTO ab 1996 übten konstanten Druck auf den Status der Schweizer Landwirtschaft aus, da ihre Liberalisierung als unausweichlich angesehen wurde. Erst ab den 2010er-Jahren drehte sich der Wind allmählich, da die Verhandlungen auf internationaler Ebene aufgrund der unterschiedlichen Interessen der WTO-Mitgliedsländer in Agrarfragen nicht weitergeführt wurden.

Alles in allem waren die historische Stellung der Schweizer Landwirtschaft, die wechselnden Parteibündnisse und der internationale Kontext ausschlaggebend für die Haltung der Schweiz zum Agrarhandel mit der EU. Mal sehr vorsichtig, mal ehrgeizig suchte der Bundesrat immer wieder einen Weg zwischen diesen drei Achsen, um in diesem Dossier voranzukommen. Seit der Ablehnung des EWR hat sich dabei der Agrarhandel nur leicht geöffnet, aber es wurden bestimmte Regeln und Normen angeglichen.

7.2 Der Versuch eines Ausblicks

Die Beschreibung der letzten drei Jahrzehnte Verhandlungen der Schweiz mit der EU hinsichtlich Agrarpolitik macht deutlich, dass deren internationale Verflechtungen stark sind. Obwohl die Schweiz nach neuen Märkten für den Export ihrer Produkte sucht, bleibt sie stark von der supranationalen Institution abhängig, sowohl beim wirtschaftlichen Austausch als auch bei der Durchlässigkeit der Märkte oder der Übernahme bestimmter europäischer Normen. In den letzten dreissig Jahren haben die Schweiz und die EU eine Reihe von Abkommen geschlossen, um den

Handel zu erleichtern (siehe den Beitrag von *Guillaume Zumofen* zur Wirtschaftspolitik).

In naher Zukunft könnten gewisse Entscheidungen der EU die Schweizer Agrarpolitik stark beeinflussen, insbesondere die «Farm-to-Fork-Strategie», die zu einer stärkeren Ökologisierung der europäischen Landwirtschaft führen soll. Seit den Reformen in den 1990er-Jahren setzte die Schweiz auf eine Qualitätsstrategie für ihre Lebensmittel. Der derzeit bestehende Vorteil im Bereich der Qualität könnte aber abnehmen, da sich die Qualität der europäischen Produkte längerfristig an die der Schweizer Produkte anpassen wird, wodurch Letztere an Absatzmöglichkeiten verlieren. Dies ist zumindest die Sorge, die der Freiburger Sozialdemokrat Christian Levrat und der Berner Grüne Kilian Baumann¹⁸ im Parlament äusserten, da Schweizer Lebensmittel insgesamt viel teurer sind als jene aus den europäischen Märkten (Ziehli 2021a).

Es stellt sich die Frage, wie lange die EU den Status quo akzeptieren wird. Die NZZ erwartet beispielsweise, dass die Schweiz im Fall einer Änderung der Politik in Bezug auf das Agrardossier wohl Zugeständnisse machen müsse (Forster 2021). Schwok weist jedoch darauf hin, dass ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU paradoxerweise auch dazu führen könnte, dass ein EU-Beitritt in noch weitere Ferne rückt. Ein solches Abkommen würde immer noch eine gewisse Autonomie in der Agrarpolitik (insbesondere bei der Politik der Direktzahlungen) ermöglichen, während ein Beitritt zur supranationalen Organisation eine vollständige Integration der Schweiz in die Gemeinsame Agrarpolitik und damit einen Verlust der Autonomie in diesem Bereich nach sich ziehen würde (Schwok 2021: 167–178). Im Gegenzug würde ein EU-Beitritt einen erleichterten Zugang zu europäischen Lebensmitteln bieten und die Ernährungssicherheit des Landes stärken; dabei würde die Ernährungssicherheit jedoch auf Kosten der Ernährungsautonomie gehen. Eine Stärkung der Ernährungsautonomie ist auch vor dem Hintergrund der Covid-

¹⁸ Konkret ging es um drei Fragen von Baumann (21.7963, «Flächenziel Biolandbau in der EU: Welche strategischen Überlegungen stellen sich für die Schweizer Landwirtschaftspolitik?», die die Entwicklung der biologischen Landwirtschaft in der EU ins Zentrum stellte; 21.3392, «Evaluation einer Farm-to-Fork-Strategie» [Vom-Hof-auf-den-Tisch-Strategie] nach der Sistierung der Agrarpolitik 2022 plus» und 20.5489, «Wie reagiert die Schweiz auf die neuen Umweltziele der EU?»).

19-Pandemie, in deren Verlauf ein starker Trend zu «lokalem Essen» zu beobachten war (Ziehli 2020a), aber auch in Anbetracht der Auswirkungen des von Russland geführten Kriegs in der Ukraine auf die globalen Agrarmärkte eine sehr aktuelle Frage (RTS 2022b).

Welchen Platz wird die Landwirtschaft in den künftigen Beziehungen zur Europäischen Union einnehmen? Wird die Schweiz auf ihren protektionistischen Positionen beharren und dabei von einer Allianz zwischen den traditionellen Befürwortenden des Bauernstands und den Grünen angeführt, die das Essen vor Ort zu einer politischen Priorität machen? Wird sie stattdessen ihre Strategie von Grund auf überdenken und auf den Erfahrungen mit dem Käsehandel aufbauen, um ihre Landwirtschaft für den europäischen Handel zu öffnen und so eine gewisse Ernährungssicherheit im Hinblick auf eine gemeinsame Zukunft mit der Europäischen Union zu gewährleisten? Oder wird sie weiterhin bilaterale Abkommen mit anderen Ländern ausbauen, um spezifischen Agrarprodukten mit hoher Wertschöpfung einen Absatzmarkt zu sichern (Chappuis et al. 2008: 83 f.)?

Literatur

- Agrarbericht (2020). «Freihandelsabkommen», Bern, online <https://2020.agrarbericht.ch/de/international/freihandelsabkommen/freihandelsabkommen> (Zugriff: 27.3.2022).
- Agrarbericht (2021). «Marktentwicklungen», Bern, online <https://www.agrarbericht.ch/de/markt/marktentwicklungen/aussenhandel> (Zugriff: 29.4.2022).
- Boder, Willy (2008). «Doris Leuthard juge l'accord agricole avec l'UE prioritaire», *Le Temps*, 26.2.2008, online <https://www.letemps.ch/economie/doris-leuthard-juge-laccord-agricole-lue-prioritaire> (Zugriff: 27.4.2022).
- Bosshard, Antoine (1989). «Les ministres de l'AELE appellent la CEE à négocier leur rapprochement dès 1990», *Journal de Genève*, 2.10.1989: 13.
- Bundesrat (1992). *Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992*. Bern.
- Burgos, Elie (2008). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Landwirtschaft. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 27.4.2022).
- Chappuis et. al. (2008). *L'agriculture dans son nouveau rôle*, Presses polytechniques et universitaires romandes: Lausanne.
- EDA – Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2019). «Landwirtschaft», Bern.

- EDA – Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2021). «Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte», Bern.
- Europäisches Parlament (2022). Die Doha-Runde und die Landwirtschaft, online <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/112/le-cycle-de-doha-et-l-agriculture> (Zugriff: 27.4.2022).
- Feuz, Patrick (2008). «Akrobatische Kantone», Der Bund, 10.7.2008.
- Forney, Jérémie (2012). *Eleveurs laitiers. Peuvent-ils survivre?*, Presses polytechniques et universitaires romandes: Lausanne.
- Forster, Christof (2021). «Unterschätzen Bauern den Nutzen des Rahmenvertrags?», Neue Zürcher Zeitung, 10.5.2021, S. 5.
- Grüne (2009). Ernährungssouveränität, online <https://gruene.ch/wirtschaft/landwirtschaft/ernaehrungssouveraenitaet> (Zugriff: 27.4.2022).
- Hirter, Hans (1992). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Verbände. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 29.4.2022).
- Hirter, Hans (2000). *Analyse de la votation fédérale du 21 mai 2000. VOX No 70*, GfS et ISP: Bern.
- HLS – Historisches Lexikon der Schweiz (2012). Werner Baumann, Peter Moser, «Agrarpolitik», online <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013789/2012-08-16/> (Zugriff: 18.5.2022).
- HLS – Historisches Lexikon der Schweiz (2015). Olivier Longchamps, «Welthandelsorganisation (WHO)», online <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013811/2015-05-04/> (Zugriff: 20.4.2022).
- Huguenet, François (1999). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Landwirtschaft. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 27.4.2022).
- Kriesi et al. (1993). *Analyse de la votation fédérale du 6 décembre 1992. Vox No 47*, GfS et DSP: Adliswil.
- Künzler, Johanna (2012). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Landwirtschaft. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 27.4.2022).
- Maurer, Peter (1985). *Anbauschlacht. Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Anbauwerk. 1937–1945*, Zürich: Chronos.
- Miéville, D.S. (2008). «La tension monte avec la proximité d'une décision sur le libre-échange agricole», Le Temps, 6.2.2008, online <https://www.letemps.ch/suisse/tension-monte-proximite-dune-decision-libreechange-agricole> (Zugriff: 27.4.2022).

- Oesch, Matthias (2020). *Schweiz – Europäische Union. Grundlagen. Bilaterale Abkommen. Autonomer Nachvollzug*, Zürich: EIZ Publishing.
- Rinderknecht, Matthias (1992). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Parteien. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 29.4.2022).
- RTS – Radio Télévision Suisse (2022a). «Le Conseil fédéral écarte définitivement l'accord-cadre et veut des discussions par secteurs», 25.2.2022, online <https://www.rts.ch/info/suisse/12894709-le-conseil-federal-ecarte-definitivement-laccordcadre-et-veut-des-discussions-par-secteurs.html> (Zugriff: 27.4.2022).
- RTS – Radio Télévision Suisse (2022b). «Les répercussions de la guerre en Ukraine sur l'agriculture et le marché suisse», 12h30, 5.3.2022, online <https://www.rts.ch/audio-podcast/2022/audio/les-repercussions-de-la-guerre-en-ukraine-sur-l-agriculture-et-le-marche-suisse-25805853.html> (Zugriff: 27.4.2022).
- SBV – Schweizer Bauernverband (2019). «Konsultation zum Entwurf des Institutionellen Abkommens (InstA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union», 24. April 2019, online https://www.sbv-usp.ch/fileadmin/sbvuspch/00_Bilder/04_Medien/Stellungnahmen/Stellungnahmen_2019/1904225_Konsultation_InstA_SN_d.pdf (Zugriff: 27.4.2022).
- Sciarini, Pascal (1994). *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT. Le cas test de la politique agricole*. Genf: Éditions Georg.
- Schnyder, Sébastien (2011). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Landwirtschaft. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 27.4.2022).
- Schwok, René (2021). *Suisse – Union européenne. L'adhésion impossible?*, 4^e édition, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- SECO – Staatssekretariat für Wirtschaft (2021). «Freihandelspartner der Schweiz», online https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/partner_fha.html (Zugriff: 27.4.2022).
- SRF – Schweizer Radio und Fernsehen (2021). «Staatspolitischer Skandal: Der Druck auf den Bundesrat steigt», 20.5.2021, online <https://www.srf.ch/news/schweiz/geheimpapier-zu-rahmenabkommen-staatspolitischer-skandal-der-druck-auf-den-bundesrat-steigt> (Zugriff: 27.4.2022).
- Swissvotes (2022a). *Bundesbeschluss über eine Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung vom 4. April 1946*, Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, online <https://swissvotes.ch/vote/143.00> (Zugriff: 27.4.2022).

- Swissvotes (2022b). *Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes vom 3. Oktober 1951*, Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, online <https://swissvotes.ch/vote/159.00> (Zugriff: 27.4.2022).
- Swissvotes (2022c). *Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 9. Oktober 1992*, Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, online <https://swissvotes.ch/vote/388.00> (Zugriff: 27.4.2022).
- Terribilini, Serge (1989–1992). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Landwirtschaft. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 27.4.2022).
- WAK-N – Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (2008). Medienmitteilung vom 15. April 2008: Bern.
- Weishaupt, Matthias (1992). *Bauern, Hirten und «frume edle puren».* Bauern- und Bauernstaatsideologie in der spätmittelalterlichen Eidgenossenschaft und der nationalen Geschichtsschreibung der Schweiz, Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.
- WTO – World Trade Organization (2022). «Doha Round: what are they negotiating?», online https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/update_e.htm (Zugriff: 18.5.2022).
- Ziehli, Karel (2016–2022a). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Landwirtschaft. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 27.4.2022).
- Ziehli, Karel (2019b). *Le Mythe du «Bon paysan».* De l'utilisation politique d'une figure idéalisée. Bern: Universität Bern.

Mittendrin und doch nicht (ganz) dabei? Der Weg der Schweiz zur Assozierung an Dublin

Marlène Gerber und Isabelle Bieri

1 Einleitung

Als erster Staat überhaupt und lange vor dessen Inkrafttreten verabschiedete die Schweiz 1990 die für eine Umsetzung des Erstasylabkommens der EG-Staaten – später bekannt unter dem Namen Dublin-Abkommen – notwendigen gesetzlichen Anpassungen (Wichmann 2009: 559). Wenn es der Schweiz möglich gewesen wäre, wäre sie eventuell gar das erste Land gewesen, das das Dublin-Abkommen umgesetzt hätte (Brochmann und Lavenex 2002: 68). Doch es kam anders.

Dublin gilt als Grundpfeiler der europäischen Asylpolitik, dessen Ziel es ist, dass Gesuche von Asylbewerbenden, die bereits in einem assoziierten Staat erfolglos ein Asylgesuch gestellt haben, in einem anderen assoziierten Staat nicht erneut behandelt werden müssen (Bogdański 2006: 390). Neben diesem Versuch, sogenannte «demandeurs d’asile en orbite» zu verhindern, soll Dublin auch helfen, gemeinsam gegen missbräuchliche Asylanträge vorzugehen (*ibid.*). Als Binnenland erhoffte sich die offizielle Schweiz von einer Assozierung an Dublin eine erhebliche Entlastung des eigenen Asylwesens, die EU hingegen schien sich von einer Teilhabe der Schweiz nicht sonderlich viel zu versprechen und verwehrte dieser die Assozierung noch lange nach deren EWR-Nein im Jahr 1992.

Dieser Beitrag beleuchtet den Weg der Schweiz zur Assozierung an Dublin, die gemeinsam mit der Assozierung an Schengen erst im Rahmen der Bilateralen II erfolgte und die – nach Bestätigung in der Volksabstimmung im Jahr 2005 – schliesslich 2008 rechtskräftig wurde. Wir argumentieren in diesem Beitrag, dass gerade die fehlende Möglichkeit der Assozierung an Dublin die Entwicklung der Schweizer Asylpolitik vor

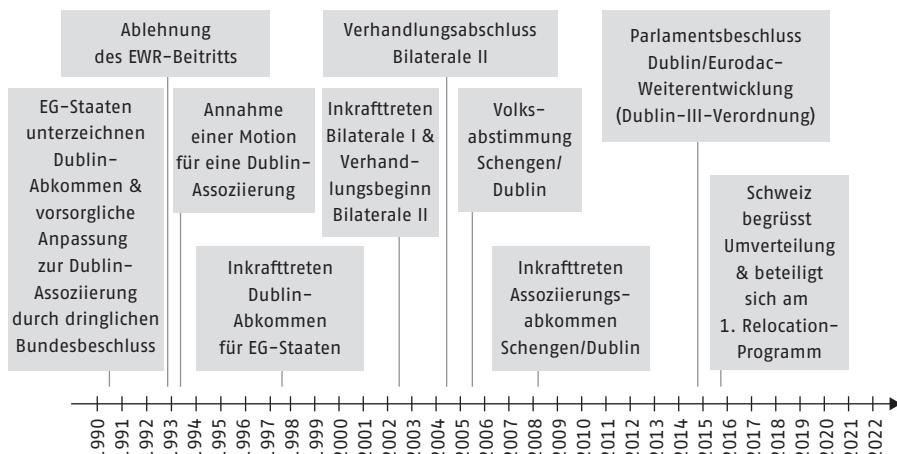
238 | Mittendrin und doch nicht (ganz) dabei?

2005 stark mitgeprägt hat. So forderten verschiedene politische Akteure Verschärfungen in der Schweizer Asylpolitik – oder verweigerten liberalere Regelungen –, um gegenüber den umliegenden Dublin-Staaten nicht als zu attraktives Aufnahmeland zu gelten. Somit zeichnet dieser Beitrag eine Beziehung der Schweiz zur europäischen Asylpolitik zwischen Kooperation und Abgrenzung.

Dem Bundesrat, der in diesem Bereich als Initiant der Zusammenarbeit mit Europa gilt, kommt in diesem Beitrag ein besonderes Augenmerk zu. Welchen Einfluss ügte er zu verschiedenen Zeitpunkten auf die Ausgestaltung der Schweizer Asylpolitik und auf deren Europakompatibilität aus? Inwiefern gestalteten das Parlament oder gewisse Parteien die Entwicklung der Asylpolitik vor und nach der Dublin-Assozierung mit? Stützten sie dabei den Kurs der Exekutive, oder gelang es ihnen, eigene Ideen durchzusetzen?

Dieser Beitrag ist wie folgt aufgebaut: In chronologisch gegliederten Teilen thematisiert er in den folgenden Abschnitten zuerst den Schweizer Alleingang (1990er-Jahre), danach die Anbindung an Europa (2000er-Jahre) und zuletzt die Diskussionen um eine Weiterentwicklung des Dublin-Abkommens (2010er-Jahre). In einem letzten Abschnitt zieht der Beitrag ein Fazit zu den in der Einleitung gestellten Fragen. Die wichtigsten Etappen dieser Entwicklung sind in folgender Abbildung dargestellt:

Abbildung 9.1: Die wichtigsten Ereignisse in der Asylpolitik im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

2 Flüchtlingskrise im (ungewollten) Alleingang mit restriktiverem Kurs bewältigen: die 1990er-Jahre

In den 1990er-Jahren erlebte die Schweiz in Zusammenhang mit den Balkankriegen ungekannte Spitzen an Asylgesuchstellenden (Piguet 2019). Dieser Umstand war im Parlament mehrfach Thema. Die Schweiz wurde für Schutzsuchende aus der Balkanregion zu einem beliebten Zielland und bekam die Auswirkungen der Balkankriege in Form von stark zunehmenden Gesuchszahlen deutlicher zu spüren als manch andere Länder in Nord- und Westeuropa (Wanner 2002).

Von Beginn weg versuchte die Schweiz, sich dem 1990 von den EG-Staaten beschlossenen Erstasylabkommen von Dublin – später bekannt geworden unter dem Namen Dublin-Abkommen – anzuschliessen; für das eigene Asylwesen erhoffte sie sich davon eine erhebliche Entlastung (siehe etwa BBl, 1990, II, S. 592 f. und 627). Dabei ging die Initiative für die europäische Zusammenarbeit nicht vom Parlament, sondern vom Bundesrat aus (Bieri 2010). Noch im selben Jahr, in dem das Erstasylabkommen beschlossen wurde, fasste der Bundesrat den Entscheid, sich daran beteiligen zu wollen, und bekundete dieses Interesse auch gegenüber den EG-Mitgliedstaaten (Lavenex 2006: 666). Das Parlament bekräftigte diesen Entschluss 1993 durch Überweisung einer Motion des damaligen CVP-Ständerats Hans Jörg Huber (AG), die den Beitritt der Schweiz zum Erstasylabkommen verlangte (Mo. 91.3178; AB SR, 1991, IV, S. 888 f.; AB NR, 1993, III, S. 1045 f.). Wenig überraschend wurde die Motion vom Bundesrat vorbehaltlos unterstützt; er würde «alles tun, um möglichst rasch ans Ziel zu kommen» (AB SR, 1991, IV, S. 889). Bundesrat Koller (cvp) erhoffte sich dadurch für das Schweizer Asylwesen eine «sehr, sehr gross[e]» administrative Entlastung, wenn auf zahlreiche Asylgesuche nicht eingetreten werden müsse, da viele der antragstellenden Personen bereits in einem anderen Vertragsstaat ein Asylgesuch gestellt hätten – der Bundesrat ging davon aus, dass dies in 20 bis 30 Prozent der Fälle zutraf (AB SR, 1991, IV, S. 889). Zum anderen befürchtete er bei Nichtbeteiligung der Schweiz am Abkommen genau das Gegenteil; die Schweiz würde so zum «Eldorado für untergetauchte Asylbewerber in den EG-Ländern» werden (AB NR, 1993, III, S. 1047).¹ Wie stellten sich die Par-

¹ Bundesrat Koller meinte damit Personen, deren Asylgesuch in einem der EG-Länder bereits abgewiesen wurde und die folglich nur noch in einem Nicht-

240 | Mittendrin und doch nicht (ganz) dabei?

teien damals zu einer möglichen Assozierung an Dublin? Eine fast ausnahmslos aus SP-Mitgliedern bestehende linke Kommissionsminderheit äusserte sich im Nationalrat aufgrund der vielen Unbekannten skeptisch zur Motion und verlangte erfolglos die Überweisung des Anliegens als Postulat. Im Fall eines Beitritts der Schweiz zum Abkommen müssten sowohl faire Asylverfahren in einem der Vertragsstaaten sichergestellt als auch Datenschutzbestimmungen eingehalten werden, forderten sie. Nicht zuletzt verlangte die Kommissionsminderheit, dass Änderungen des Abkommens jeweils der parlamentarischen Kontrolle unterliegen müssten (AB NR, 1993, III, S. 1046 f.).² Die bürgerlichen Parteien der CVP, FDP und SVP äusserten während der parlamentarischen Debatten keine Einwände gegen die Motion. Diese wurde 1991 vom Ständerat stillschweigend und 1993 vom Nationalrat mit 74 zu 36 Stimmen angenommen (AB SR, 1991, IV, S. 888 f.; AB NR, 1993, III, S. 1045 ff.).

Trotz Überweisung der Motion stand das Dubliner Übereinkommen, das 1997 nach Ratifikation durch die EG-Staaten in Kraft treten konnte, der Schweiz vorerst nicht offen. Nach dem EWR-Nein im Dezember 1992 zeigte sich die EU nicht zu Verhandlungen bereit.³ Vergeblich hatte die Schweiz noch versucht, Schengen und Dublin in die Verhandlungen zu den Bilateralen I einzubringen. Doch die Schweiz war für die EU als Vertragsstaat in diesem Bereich wohl unter anderem aufgrund ihrer zum gegebenen Zeitpunkt hohen Asylzahlen wenig attraktiv (Brochmann und Lavenex 2002: 69). Erst nach Abschluss des Personenfreizügigkeitsabkommens im Rahmen der Bilateralen I (siehe Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht über die Beziehungen) und durch von der

Vertragsstaat ein weiteres Asylgesuch stellen konnten (AB NR, 1993, III, S. 1047).

- 2 Der Nationalrat verabschiedete auf Bedenken der linken Kommissionsminderheit hin zeitgleich ein Postulat (Po. 93.3042), um notwendige Gesetzesänderungen im Bereich des Datenschutzes vorzubereiten, die für einen allfälligen Beitritt zum Erstasylabkommen erforderlich wären.
- 3 Weder Dublin noch Schengen waren Teil des EWR-Abkommens. Gemäss der im EWR-Abkommen enthaltenen Entwicklungsklausel wäre es der Schweiz bei Annahme des EWR-Abkommens aber möglich gewesen, die Ausdehnung des materiellen Geltungsbereichs auf neue Bereiche – «wie beispielsweise auf das Asylrecht» – zu beantragen (BBl, 1992, S. 489).

Schweiz in Aussicht gestellte Konzessionen in anderen Bereichen änderte die EU schliesslich ihre Position (Wüger 2013: 64; siehe unten).

Der Ausschluss von der Teilnahme an Dublin wog für die Schweiz besonders schwer, denn vor den 1990er-Jahren hatte sie eine aktive Rolle in der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Asylbereich eingenommen – so etwa in der 1986 ins Leben gerufenen CAHAR-Gruppe des Europarats, bei der es darum ging, neue Ansätze in der Asylpolitik zu entwerfen (Brochmann und Lavenex 2002: 68). Brochmann und Lavenex (2002: 68) bezeichnen die Schweiz in diesem Bereich gar als «one of the most dynamic players in the early years of intergovernmental cooperation». In intergouvernementalen Foren befürwortete sie bereits dieselbe Stossrichtung, die später Eingang in das von den EG-Mitgliedstaaten ausgearbeitete Dublin-Abkommen fand. Die Schweiz gilt zudem als Erfinderin des Konzepts des sicheren Drittstaats und des sicheren Herkunftsstaats (*ibid.*; Bieri 2010: 41). Bereits mit einem dringlichen Bundesbeschluss aus dem Jahr 1990 (BRG 90.025) unternahm die Schweiz zudem als erster Staat in Europa die notwendigen gesetzlichen Anpassungen, die es ihr erlaubt hätten, das Dublin-Abkommen umzusetzen – also noch lange bevor dieses überhaupt in Kraft treten konnte (Wichmann 2009: 559). Darin hielt sie fest, dass Asylsuchende keine Einreisebewilligung erhalten, falls ein anderer Staat staatsvertraglich zur Behandlung ihres Asylgesuchs verpflichtet ist (AS, 1990, S. 941). «Diese vorsorgliche Anpassung an allfällige künftige Erstasylabkommen, die die Schweiz im Asylbereich quantitativ wesentlich entlasten dürften, erfolgt in Ausrichtung auf die absehbare europäische Entwicklung im Asylwesen», so der Bundesrat in seiner Botschaft zum Bundesbeschluss (BBl, 1990, S. 627).

Als Reaktion auf die stark zunehmenden Asylgesuche und mangels Möglichkeiten der europäischen Zusammenarbeit wurden in den 1990er-Jahren in der Schweiz mehrheitlich Bestrebungen unternommen, die Asylpraxis zu verschärfen. Von allen in der Kompetenz des Bundes liegenden Politikfeldern mauserte sich die Asylpolitik gar zu demjenigen mit den meisten Gesetzesrevisionen (Lavenex 2006: 664). Letzten Endes zielten die Verschärfungen in der Asylgesetzgebung darauf ab, die Attraktivität der Schweiz als Asylaufnahmeland zu reduzieren, da angenommen wurde, dass die Anzahl Asylgesuche aufgrund der fehlenden Assozierung an Dublin stark ansteigen würde (Achermann und Hertig 1998; Brochmann und Lavenex 2002; Wichmann 2009). In den Jahren 1994 und 1999 konnte sich die Schweizer Stimmbevölkerung zur Ausgestaltung

242 | Mittendrin und doch nicht (ganz) dabei?

der Asylgesetzgebung äussern – unter anderem, weil verschiedene Organisationen, darunter Flüchtlingshilfswerke und asylpolitische Bewegungen das Referendum dagegen ergriffen hatten (Hirter 1994; Benteli 1999). Die bundesrätlichen Vorlagen stiessen dabei jeweils bei rund sieben von zehn Stimmenden auf Unterstützung (Swissvotes 2022).⁴

Trotz des europapolitischen Alleingangs der 1990er-Jahre behielten Bundesrat und Parlament bei den Asylgesetzesrevisionen einen möglichen zukünftigen Anschluss an Dublin stets im Blickfeld. So waren sie darauf bedacht, europakompatible Regelungen zu beschliessen, wie sich gerade am Beispiel der Totalrevision des Asylgesetzes (BRG 95.088) zeigen lässt. Mit den beschlossenen Regelungen zum Datenschutz, zur vorübergehenden Aufnahme von Gewaltflüchtlingen und zum beschleunigten Verfahren bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen gestaltete auch das Parlament die Vorlage europakompatibel, wobei ihm besonders bei den Regelungen betreffend Gewaltflüchtlinge durch eine Motion der staatspolitischen Kommission des Ständerats (Mo. 92.3301) eine initiativ Rolle sowie der Versuch der Harmonisierung mit dem europäischen Umfeld zugeschrieben werden kann (Bieri 2010: 56 ff.). Achermann und Hertig (1998: 606) bezeichnen die Totalrevision des Asylgesetzes gar als exemplarischen Fall des autonomen Nachvollzugs, obwohl die Schweiz aufgrund fehlender Assoziierung in keiner Weise zum Nachvollzug gezwungen gewesen wäre und die EU wie erwähnt auch keinen Druck auf die Schweiz hinsichtlich einer Teilnahme an Dublin ausgeübt hatte (Bieri 2010: 58). Vielmehr entsprach es nach wie vor dem Willen der Schweiz, einer möglichen zukünftigen Assoziierung keine Hürden in den Weg zu legen. Diese Bemühungen für Europakompatibilität können dabei jedoch nicht mit Liberalisierung der Asylgesetzgebung gleichgesetzt werden. So war es gerade auch dem Bundesrat wichtig, dass die Schweiz im Vergleich zu den umliegenden Dublin-Staaten als Aufnahmeland nicht zu attraktiv erschien. Er wehrte sich daher im Rahmen der Totalrevision mit diesem Argument (erfolglos) gegen die Aufnahme frauenspezifischer Fluchtgründe in das Asylgesetz sowie gegen eine Ausdehnung der Schutzgewährung bei Gewaltflüchtlingen (Bieri 2010: 57).

⁴ 1994: Volksabstimmung zu den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (BRG 93.128; 72,9 % Ja); 1999: Totalrevision des Asylgesetzes (BRG 95.088; 70,6 % Ja) und dringliche Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich (BRG 98.028; 70,8 % Ja).

Doch nicht nur hohe Gesuchszahlen und aussenpolitische Bestrebungen prägten die Asylpolitik der Schweiz in den 1990er-Jahren – hinzu kam innenpolitischer Druck aufgrund dreier Volksinitiativen für eine restriktivere Asylpolitik. Diese Initiativen hatten allesamt das Ziel, den von den Initiantinnen und Initianten so benannten Asylmissbrauch⁵ zu bekämpfen (Schulz 2018: 334), wobei die Vorlagen bei Annahme den gewünschten Anschluss an Dublin hätten gefährden oder gar verunmöglichen können. Bereits zu Beginn der 1990er-Jahre machten zwei Volksinitiativen von sich reden – zum einen die Volksinitiative der Schweizer Demokraten «für eine vernünftige Asylpolitik» und zum anderen das erste Volksbegehren in der Geschichte der SVP, die Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung». Die SD-Initiative, die unter anderem verlangte, dass illegal eingereiste Asylsuchende ohne Beschwerdemöglichkeit umgehend aus der Schweiz weggewiesen werden, wurde vom Parlament wegen Verstosses gegen das Non-Refoulement-Prinzip als ungültig erklärt (Benteli und Hirter 1996). Eine Annahme der Initiative hätte folglich auch einen Beitritt zu Schengen und Dublin nicht mehr möglich gemacht. Die Volksinitiative der SVP verfolgte ein ähnliches Anliegen, verzichtete jedoch auf die völkerrechtswidrige Rückführung und verlangte eine Einzelfallprüfung zur Frage, ob illegal eingereiste Personen abgeschoben werden können (*ibid.*). Die FDP, CVP, SP und die Grünen empfahlen die Initiative zur Ablehnung, dennoch erzielte diese in der Volksabstimmung im Dezember 1996 mit 46,3 Prozent Ja-Stimmenanteil einen Achtungserfolg (Swissvotes 2022).⁶ Damit gelang es der SVP, innen-

-
- 5 Während Vertreterinnen und Vertreter der SVP dabei von einem weitverbreiteten Missbrauch – einem «Missbrauch, der einfach eklatant ist» (Ernst Huber, *svp*, AG; AB NR, 1998, S. 2665 f.) – ausgingen, beurteilte dies etwa der Bundesrat anders. So hielt er in einer schriftlichen Stellungnahme zu einer Motion Merz (fdp, AI; Mo. 99.3079) zwar seinen Willen zum Vorgehen gegen Asylmissbrauch fest, stellte jedoch Folgendes klar: «Es ist festzuhalten, dass der weitaus überwiegende Teil der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz, einschliesslich der Asylsuchenden, unsere Rechtsordnung respektiert.»
 - 6 Zwei SVP-Kantonalsektionen empfahlen die SVP-Volksinitiative ebenfalls zur Ablehnung und auch SVP-Bundesrat Adolf Ogi weibelte an der Delegiertenversammlung für ein Nein (Dubach 2010a).

244 | Mittendrin und doch nicht (ganz) dabei?

politischen Druck auszuüben: So legte der Bundesrat dem Parlament auch auf Druck der SVP und von Teilen der FDP in der Einigungskonferenz zur Rettung der Totalrevision des Asylgesetzes dringliche Bestimmungen gegen den Asylmissbrauch vor, die dieses auch bewilligte (BRG 98.028; Skenderovic und D'Amato 2008: 194; Bieri 2010: 57). Schliesslich verlangte eine dritte, im Jahr 1994 von rechtsbürgerlichen Kreisen lancierte Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung», die sogenannte 18-Prozent-Initiative, eine Stabilisierung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung bei 18 Prozent, wobei auch Asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge mitzuzählen gewesen wären. Bundesrat und Parlament waren der Ansicht, dass die Annahme der Initiative das sich damals in Abschluss befindende Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU (siehe Beitrag von *Elia Heer*) torpedieren würde (Benteli 2000), was sich ebenfalls negativ auf den Anschluss an Dublin ausgewirkt hätte. Während der parlamentarischen Beratung zur Volksinitiative verdeutlichte etwa Bundesrat Koller (cvp), dass «eine derartige Politik [...] allen [...] Bemühungen entgegen[laufe], vor allem im Bereich des Asyls und der illegalen Migration vermehrt mit unseren Nachbarstaaten und mit der Europäischen Union zusammenzuarbeiten» (AB NR, 1998, S. 2682). Die Volksinitiative scheiterte im September 2000 mit einem Ja-Stimmenanteil von 36,2 Prozent und mit 26 ablehnenden Kantonen deutlich (Swissvotes 2022). Von den grossen Parteien unterstützte lediglich die SVP die Volksinitiative, obwohl sie dabei intern gespalten war (Dubach 2010b). In der VOX-Nachbefragung zeigte sich zum ersten Mal, dass SVP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten eine deutlich höhere Zustimmung zu einer «Überfremdungs»-Initiative aufwiesen als die Anhängerschaft der restlichen bürgerlichen Parteien (Ballmer-Cao et al. 2000; Benteli 2000).⁷

Somit waren die 1990er-Jahre geprägt vom verhinderten Anschluss der Schweiz an Dublin – ein Umstand, der massgeblich dazu beitrug, dass sich vor dem Hintergrund der ungewöhnlich hohen Asylgesuchszahlen sowohl der Bundesrat als auch das Parlament mehrfach für Verschärfun-

⁷ Ebenso zeigte sich eine deutlich stärkere Ablehnung unter der Anhängerschaft der SP als bei vorhergehenden, ähnlichen Abstimmungsvorlagen, was als Zeichen der beginnenden parteipolitischen Polarisierung in diesem Bereich gewertet werden kann (Benteli 2000).

gen in der Asylgesetzgebung aussprachen. Sowohl der Bundesrat, der als Treiber der Assoziierungsbestrebung gilt, als auch das Parlament gestalteten die Revisionsvorhaben dabei jedoch so, dass eine Assoziierung an Dublin – sobald sie denn möglich wäre – rasch erfolgen könnte. Trotz der initiativen Rolle des Bundesrats bei den Assoziierungsbestrebungen lässt sich feststellen, dass das Parlament diese Stossrichtung stets mittrug und im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes gar aktiv versuchte, eine stärkere Harmonisierung der Asylpolitik mit europäischen Staaten zu erzielen – teilweise auch gegen den Willen der Exekutive, die darauf bedacht blieb, dass die Schweiz als Aufnahmeland nicht attraktiver wurde.

Während dieser Zeit des asylpolitischen Alleingangs entwickelte sich die SVP im Bereich der Asylpolitik zusehends zu einer wichtigen politischen Kraft, der es mit ihrer ersten Asylinitiative gelang, Druck für weitere Verschärfungen in der Asylpolitik aufzubauen. Auch wenn sich die SVP bis Ende der 1990er-Jahre noch nicht explizit gegen Dublin ausgesprochen hatte – etwa noch während der Beratungen zur Totalrevision des Asylgesetzes nahm das Parlament diskussionslos einen Artikel 113 an, der unter anderem festhielt, dass sich der Bund an der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik auf internationaler Ebene beteiligen soll (Bieri 2010: 58f.) –, liessen die eigene Volksinitiative sowie die Position der SVP zur 18-Prozent-Initiative bereits erahnen, dass sie sich auch politische Lösungen ohne europäische Zusammenarbeit vorstellen könnte.

3 Die Anbindung an Europa gelingt: die 2000er-Jahre

Zu Beginn der 2000er-Jahre stand die Schweizer Asylpolitik noch immer im Zeichen des fehlenden Zugangs zum Dublin-Abkommen. Vor den eidgenössischen Wahlen 1999 hatte die SVP bereits eine zweite Volksinitiative lanciert, die den Titel «gegen Asylmissbrauch» trug und weitere Verschärfungen im Asylbereich verlangte (BRG 01.036). Im Jahr 2002 erreichte diese an der Volksabstimmung gar das Ständemehr und scheiterte nur äusserst knapp am Volksmehr (Ja-Stimmenanteil 49,9 %; Swiss-votes 2022). Dabei kritisierten die Initiantinnen und Initianten der Initiative explizit die fehlende Anbindung der Schweiz an Europa, dessen Länder sich mit dem mittlerweile in Kraft getretenen Dublin-Abkommen koordinieren könnten, wodurch die Schweiz als Zielland für «unechte»

Flüchtlinge noch an Attraktivität gewonnen habe (Dubach 2010c).⁸ Neben der Attraktivitätsreduktion durch Herabsetzung der Fürsorgeleistungen sah die Initiative in Eigenregie auch die Schaffung folgender Regel vor: «Ist der Asylsuchende aus einem sicheren Drittstaat in die Schweiz eingereist, wird auf ein Asylgesuch nicht eingetreten, wenn der Asylsuchende im Drittstaat ein Asylgesuch gestellt hat oder hätte stellen können» (BBl, 2001, S. 4727).⁹ Die Gegnerinnen und Gegner der Initiative warnten davor, dass eine solche Drittstaatenregelung nicht Dublin-kompatibel umsetzbar sei (AB NR, 2002, S. 352). Alle anderen grossen Parteien – mit Ausnahme dreier FDP-Kantonektionen – hatten sich, wie auch der Bundesrat, dezidiert gegen die Initiative gestellt (Dubach 2010c).

Trotz der knappen Ablehnung an der Urne gelang es der SVP mit ihrer zweiten Asylinitiative, den innenpolitischen Druck für zusätzliche Verschärfungen im Asylbereich noch zu verstärken. Weitere «Straffung[en] des Asylverfahrens» (Merz, fdp, AR; Mo. 00.3069) sowie eine verstärkte Missbrauchsbekämpfung wurden auch von einer Vielzahl parlamentarischer Vorstösse aus bürgerlicher Feder verlangt, die zusammen mit der Volksinitiative dazu führten, dass der Bundesrat im Jahr 2002 die Botschaft für eine weitere Teilrevision des Asylgesetzes verabschiedete (BBl, 2002, S. 6845 ff.; Bieri 2010). Mit besagter Teilrevision sollte unter anderem eine im Vergleich zur SVP-Initiative abgeschwächte Drittstaatenregelung geschaffen werden (BBl, 2002, S. 6845 ff.). Gemäss geltendem Recht konnte eine asylsuchende Person nur während eines laufenden Asylverfahrens unter bestimmten Voraussetzungen weggewiesen werden. Die neu zu schaffende Drittstaatenregelung hatte zum Ziel, dass Asylsuchende, die sich vorgängig in einem als sicher bezeichneten Dritt-

8 Gemäss eigenen Aussagen im Abstimmungsbüchlein ging das Initiativkomitee wegen der «anhaltend tiefen Anerkennungsquoten» für Asylsuchende von «überwiegend unechte[n] Flüchtlinge[n]» aus (Bundesrat 2002: 7).

9 Allerdings wich die Partei in der Folge von dieser strikten Formulierung ab. Da die Initiative auch Einreisen über den Luftweg praktisch verunmöglichen wollte und die Schweiz via Landweg nur über sichere Drittstaaten zu erreichen ist, die ein faires Asylverfahren ermöglichen, hätten Asylsuchende somit fast nur noch die Möglichkeit gehabt, Botschaftasyl zu beantragen (Benteli 2002). Gemäss Aussagen der Partei sollte eine über ein sicheres Land eingereiste Person jedoch einen «reduzierten Status» erhalten, der mit Kürzungen bei den Fürsorgeleistungen verknüpft wäre (ibid.).

staat aufgehalten haben, in diesen Staat zurückgeschickt werden, ohne dass die Schweiz auf das Asylgesuch eintritt (BBl, 2002, S. 6850). Damit sollte nicht etwa eine Annäherung an die europäische Ebene vorgenommen werden – denn die Erfordernisse zur Übernahme des Dublin Besitzstands hatte die Schweiz ja bereits mit ihrem dringlichen Beschluss im Jahr 1990 erfüllt –, sondern lediglich eine restriktivere Variante der bereits im Asylgesetz enthaltenen Version beschlossen werden (Bieri 2010: 61).

Ferner lassen weitere Verschärfungen der Asylgesetzgebung, die im Rahmen dieser Teilrevision des Asylgesetzes beschlossen wurden, darauf schliessen, dass die Schweiz über die nötigen Anpassungen zur Übernahme des Dublin-Besitzstands hinaus keinen Bedarf für eine Annäherung an das europäische Asylrecht sah (Maiani 2007: 824) – oder wie Kälin und Schrepfer (2009: 466) es festhielten: «Die Schweiz hat sich entschieden, nur am Dublin- und Schengener Besitzstand teilzunehmen, jedoch nicht an der restlichen Asylrechtsharmonisierung.» So strebte die EU mit dem 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam die Schaffung eines einheitlichen Asyl- und Flüchtlingsraums an und begann, Richtlinien zur Etablierung von Mindestnormen zu erarbeiten. Diese wurden indes nicht zum Dublin-Besitzstand, wodurch ihre Übernahme für die Schweiz nicht zwingend ist (Bogdański 2006: 394; Jametti Greiner 2006: 205; Oesch 2020: 160).¹⁰

10 So war im Jahr 2001 bereits eine EG-Richtlinie «über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Massnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind» beschlossen worden, eine weitere Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbenden stand kurz vor der Verabschiedung. Weitere Richtlinien, namentlich die spätere Qualifikations- und die Asylverfahrensrichtlinie, wurden von den EG-Mitgliedstaaten zur Zeit der Teilrevision erst diskutiert (BBl, 2002, S. 6928). Allerdings hält der Bundesrat in seiner Botschaft zur Dublin III-Verordnung (siehe unten) später fest, dass die Asylaufnahmerichtlinie zwar nicht verbindlich ist, es «aber dennoch [gelte], ihrem Inhalt Rechnung zu tragen und ähnliche Standards in Bezug auf die Haft bei Dublin-Verfahren anzuwenden» (BBl, 2014, S. 2707).

Auch wenn diese im Rahmen der Teilrevision des Asylgesetzes beschlossenen Verschärfungen von allen bürgerlichen Parteien mitgetragen worden waren und es zu Beginn die Parteien und das Parlament waren, die sich gegen den anfänglichen Willen der Exekutive für weitere Restriktionen einsetzten, stand die Teilrevision schliesslich stark unter dem Einfluss des im Dezember 2003 auf Kosten von Ruth Metzler (cvp) gewählten SVP-Bundesrats und neuen EJPD-Vorstehers Christoph Blocher – und dies gleich in zweierlei Hinsicht (Bieri 2010: 59, 63 ff.): Erstens kündigte der neue Justizminister nach den Beratungen im Erstrat in einem relativ unüblichen Verfahren massgebliche Anpassungen am Revisionsvorhaben an, da die unter Regie seiner Vorgängerin erarbeitete Revisionsvorlage für ihn kein ausreichend effizientes Mittel darstellte, um Missbräuche im Asylwesen zu bekämpfen.¹¹ Nach einer informellen Konsultation, bei der in erster Linie die Kantone angehört wurden, zeigte sich die bürgerliche Parlamentsmehrheit mit diesen Anpassungen einverstanden. Bereits während der parlamentarischen Verhandlungen regte sich Besorgnis vonseiten des Kommissars für Menschenrechte des Europarats ebenso wie von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus; Unmut über die Verschärfungen zeigte sich auch bei einer nationalen Demonstration mit über 5000 Teilnehmenden (Benteli und Bernath 2006). Zweitens schien Bundesrat Blocher darauf bedacht, die Teilrevision nicht in Verbindung mit Dublin zu bringen, obwohl die Beratungen zu den Bilateralen II und mit ihnen zu einer Assoziiierung an Dublin vom Parlament beinahe parallel dazu geführt wurden (siehe unten). So hatte der neue EJPD-Vorsteher zwar ein Gutachten zur EU-Kompatibilität der Vorlage erstellen lassen, dieses jedoch nie veröffentlicht – vermutlich um die Diskussionen um die EU, für ihn ein «Unthema», kleinzuhalten und um das Narrativ zu verstärken, dass die Schweiz ihre Asylpolitik im Alleingang regeln könne (Bieri 2010: 64; siehe unten). Die so entstandene Teilrevision des Asylgesetzes wurde im September 2006 – nach Ergreifen des fakultativen Referendums, an dem sich neben kirchlichen Verbänden sowie Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen nun auch die SP und die Grünen

11 Wichtige Anpassungen, die auf diesem Weg vorgebracht wurden, betrafen unter anderem die Verlängerung der Maximaldauer der Ausschaffungshaft, die Einführung der Durchsetzungshaft oder die Gewährung von Nothilfe statt Sozialhilfe für alle Personen mit einem negativen Asylentscheid (Benteli und Bernath 2006).

beteiligten – an der Urne mit einer Zweidrittelmehrheit (67,8 % Ja-Stimmenanteil) bestätigt (Swissvotes 2022).

Parallel zu den Beratungen zur Teilrevision des Asylgesetzes genehmigte das Parlament im Dezember 2004 die Assoziiierung an Schengen und Dublin. Nach Abschluss des Personenfreizügigkeitsabkommens im Sommer 1999 (siehe Beiträge von *Amando Ammann* zur Übersicht der Beziehungen und von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit) hatten die Verhandlungen zu einer Assoziiierung an Schengen und Dublin in Angriff genommen werden können (Wüger 2013: 64). Auf expliziten Wunsch der Schweiz war die Assoziiierung an Schengen und Dublin in die Beratungen zu den Bilateralen II aufgenommen worden; sie stellte im Rahmen der Bilateralen II gar «die wichtigste Gegenforderung» der Schweiz zu den von der EU verlangten Konzessionen in den Bereichen der Zinsbesteuerung und Betrugsbekämpfung dar (Jametti Greiner 2006: 197). Die EU knüpfte Schengen und Dublin durch eine Mini-Guillotineklausel rechtlich schicksalhaft aneinander – für die Schweiz kann das eine somit nur bestehen, wenn das andere ebenfalls in Kraft ist (Cornu 2006: 225 f.). Die Übernahme des Schengen- und Dublin-Besitzstands stellte für die Schweiz insofern bis heute ein Novum dar, als es sich bis zum aktuellen Zeitpunkt um den einzigen Bereich in den bilateralen Beziehungen der Schweiz mit der EU handelt, der eine dynamische Übernahme der Weiterentwicklungen vorsieht (Cornu 2006; Wichmann 2019; siehe Beitrag von *Karin Frick* zur Rechtsordnung). Dabei wurde eine zweijährige Frist vereinbart, in der die Schweiz Weiterentwicklungen am Schengen- oder Dublin-Besitzstand übernehmen und so allenfalls der Stimmbevölkerung vorlegen kann. Jede Weiterentwicklung könnte überdies zukünftig vom Parlament abgelehnt werden – dies allerdings auf die Gefahr hin, dass die EU die Assoziierungsabkommen bei Ablehnung der Weiterentwicklung kündigen könnte (Cornu 2006: 243; Oesch 2020).

In den Ratsdebatten zu den Bilateralen II (BRG 04.063) sorgte die Assoziiierung an Schengen und Dublin von allen angestrebten Assoziiierungen für den grössten Diskussionsstoff. Widerstände erwuchsen in erster Linie gegen Schengen; insbesondere Ratsmitglieder der SVP bezweifelten dessen Wirksamkeit respektive befürchteten durch die offenen Grenzen gar eine Abnahme der Sicherheit (etwa Alex Kuprecht, svp, SZ; AB SR, 2004, S. 688; This Jenny, svp, GL; AB SR, 2004, S. 691) sowie Souveränitätsverluste aufgrund der dynamischen Weiterentwicklung, die gemäss den Kritikerinnen und Kritikern zu einem schleichenden EU-Beitritt führen

könnten (etwa Ueli Maurer,svp,ZH;AB NR,2004,S.1906). Nicht zuletzt wurde auch bemängelt, dass die Vorlage im Eilverfahren durch die Räte geschleust werde; so bleibe nicht ausreichend Zeit für fundierte Abklärungen und Information (etwa Hans Hofmann,svp,ZH;AB SR,2004,S.686,oder Maximilian Reimann,svp,AG;AB SR,2004,S.670). Tatsächlich ging es nach jahrelangen erfolglosen Versuchen der Assoziierung letzten Endes dann plötzlich schnell: Nur einen Monat nachdem die Schweiz und die EU eine Einigung über die Bilateralen II hatten erzielen können, präsentierte der Bundesrat Ende Juni 2004 bereits die Vernehmlassungsvorlage zu den Bilateralen Abkommen II und am 1. Oktober des selben Jahres seine Botschaft dazu. Die gesamten parlamentarischen Beratungen zu den Bilateralen II fanden daraufhin in der Wintersession 2004 statt.

Hinsichtlich der Dublin-Assoziierung äusserten Parlamentarierinnen und Parlamentarier weniger Bedenken. Einzelne CVP-Vertreter diskutierten während der parlamentarischen Beratungen lediglich, ob Dublin es wert sei, Schengen über sich ergehen zu lassen. Philipp Stähelin (cvp,TG) bezeichnete Schengen etwa als «Kröte, die wir schlucken müssen, um Dublin zu erhalten» (AB SR, 2004, S. 665).¹² Ob die Assoziierung an Dublin tatsächlich nötig sei, sofern «wir bereit sind, unsere Hausaufgaben in der Schweiz selbst zu machen», fragte Carlo Schmid-Sutter (cvp, AI). Durch die jüngsten Verschärfungen im Asylbereich war er zur Überzeugung gelangt, dass allein mit entsprechenden innenpolitischen Massnahmen «genau die gleichen Effekte» erzielt werden könnten, «ohne Souveränitätsverluste in Kauf zu nehmen» (AB SR, 2004, S. 668).

Auch unter den Befürwortenden fand sich zwar – in erster Linie hinsichtlich Schengen, aber teilweise auch in Bezug auf Dublin – nicht gerade Begeisterung für die Assoziierung; man war aber zum Schluss gekommen, dass die Vorteile die Nachteile eines Souveränitätsverlusts überwogen (Menzi 2010). Generell hatte sich bei den Befürworterinnen und Befürwortern die Überzeugung durchgesetzt, dass Dublin Entlastungen für den Asylbereich bringen würde. So herrschte weiterhin die Meinung vor, dass die Schweiz die Probleme nicht alleine bewältigen könne –

¹² Ähnlich hatte es im Parlament bereits im Jahr 1999 getönt, als das Landverkehrsabkommen als «Kröte» zum Erhalt der Bilateralen I bezeichnet worden war (Ernst Mühlemann, fdp, TG; AB NR, 1999, S. 1435; siehe auch den Beitrag von Anja Heidelberger zum Verkehr).

oder gar zu einer «einsame[n] Insel im Asylbereich» mutiere, wenn sie weiterhin den Alleingang verfolge (etwa Trix Heberlein, fdp, ZH; AB SR, 2004, S. 666). Die durch die Assoziierung an Schengen/Dublin erlittenen Souveränitätsverluste erachtete die Mehrheit des Parlaments aufgrund der mit der EU ausgehandelten Bestimmungen (vgl. oben) als verkraftbar. Von der Assoziierung an Dublin versprach man sich sogar «grössere Einsparungen», wie Kommissionssprecher Philipp Stähelin (cvp, TG) im Ständerat ausführte (AB SR, 2004, S. 685).

Und wie stand die Ratslinke, die in den 1990er-Jahren noch Bedenken gegen Dublin geäussert hatte, nun zum Anliegen? Die damalige SP-Ständerätin und spätere Vorsteherin des EJPD Simonetta Sommaruga erachtete das Dublin-Abkommen etwa grundsätzlich als «sinnvoll und vertretbar» (AB SR, 2004, S. 670). Dennoch wurde von linker Seite auch Kritik an Dublin geäussert: Für Asylsuchende stelle dieses eine Schlechterstellung dar, da ihnen die Chance genommen werde, ein zweites Mal ihre Fluchtgründe darzulegen und eine allfällige behördliche Fehleinschätzung zu korrigieren, führte etwa Cécile Bühlmann (gp, LU) im Nationalrat aus (AB NR, 2004, S. 1908). Im Unterschied zu den 1990er-Jahren wurde Dublin von linker Seite nun jedoch mehrheitlich begrüsst – dies nicht zuletzt auch, wie Bühlmann ebenfalls darlegte, um weitere Verschärfungen in der Schweizer Asylpolitik zu verhindern (AB NR, 2004, S. 1908).

Vertreterinnen und Vertreter der Ratslinken unterstützten die Assoziierung an Dublin ferner auch, weil sich die Dublin-Staaten mittlerweile in verschiedenen Richtlinien auf gemeinsame Mindestnormen geeinigt hatten (Simonetta Sommaruga, sp, BE, AB SR, 2004, S. 670; Vreni Müller-Hemmi, sp, ZH; AB NR, 2004, S. 1923). Die von linker Seite und von Flüchtlingsorganisationen geäusserte Forderung, dass die Schweiz diese Richtlinien ebenfalls übernehmen solle, verhallte letzten Endes jedoch ungehört. Bereits in seiner Botschaft zu den Bilateralen II hatte sich der Bundesrat dazu knapp, aber deutlich geäussert (BBl, 2004, S. 6113): «Die Schweiz wird diese Rechtsinstrumente auf der Basis von Dublin nicht übernehmen.»

Schliesslich stellten sich im Parlament alle Parteien mit Ausnahme der SVP hinter die Assoziierung an Schengen/Dublin, womit der Erlass die Schlussabstimmungen mit komfortablen Mehrheiten passierte. Bereits im Rat hatte sich die SVP dafür eingesetzt, den Beschluss dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Nachdem sie mit dieser Forderung allerdings nicht durchdrang, ergriff sie zusammen mit der AUNS das

fakultative Referendum. In ihrer Kampagne griff die SVP lediglich das Schengen-Assoziierungsabkommen an – ebenso wie ein zweites Referendumskomitee «für ein freiheitliches Waffenrecht». Lediglich ein drittes Komitee wehrte sich explizit auch gegen Dublin, da es die humanitäre Asyltradition der Schweiz in Gefahr sah (Bundesrat 2005). Die restlichen grossen Parteien und mit ihnen die SVP-Sektionen der Kantone Bern und Graubünden beschlossen ebenso wie die Wirtschaftsverbände die Ja-Parole (Swissvotes 2022). Am 5. Juni 2006 legten 54,6 Prozent der Stimmberechtigten bei einer hohen Stimmteilnahme von 56,8 Prozent ein Ja in die Urne, womit das Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen werden konnte.¹³

Somit konnte die Assoziierung an Dublin für die Schweiz 2008 in Kraft treten, womit Bundesrat und Parlament endlich erreichten, was sie sich schon so lange erhofft hatten. Wie die Ausführungen zeigen, erreichten sie ihr Ziel jedoch erst, als sie es bereits etwas weniger dringend brauchten und es nicht mehr alle politischen Akteure in gleichem Mass forderten. Die Gesuchszahlen befanden sich Mitte der 2000er-Jahre nämlich auf einem seit 20 Jahren nicht mehr dagewesenen Tiefststand (Piguet 2019). Zusammenfassend entpuppte sich der Bundesrat – institutionell bedingt – auch in diesem Jahrzehnt als treibender Faktor hinter einer asylpolitischen Anbindung an die EU, indem er im Rahmen der Verhandlungen zu den Bilateralen II die Assoziierung an Schengen/Dublin erfolgreich als Gegenforderung für seine Zugeständnisse in den Bereichen der Zinsbesteuerung und Betrugsbekämpfung einbringen konnte. Die eher marginale Rolle des Parlaments bei der Assoziierung manifestierte sich nicht zuletzt darin, dass die Bilateralen II in der Wintersession 2004 im Eiltempo durch die Räte geschleust wurden, was eine vertiefte Auseinandersetzung der Legislative mit der Materie behinderte (Bieri 2010: 83; siehe Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht der Beziehungen). Bemerkenswerten Einfluss übten bürgerliche Parlamentarierinnen und Parlamentarier – die SVP auch ausserhalb des Parlaments – zuvor durch Forderungen nach Verschärfungen der Asylpolitik aus, was nach wie vor auch als Reaktion auf die lange geforderte Dublin-Assoziierung verstanden werden kann.

¹³ Das relativ deutliche Ja der Stimmbevölkerung täuscht darüber hinweg, dass sich eine knappe Mehrheit der Kantone ablehnend zum Abkommen gestellt hatte (Swissvotes 2022). Die Assoziierung an Schengen/Dublin wäre also an einem obligatorischen Referendum gescheitert.

Dabei entkoppelte sich die Asylpolitik in der Schweiz – zwischen 2003 und 2007 auch geprägt durch den SVP-Bundesrat und EJPD-Vorsteher Christoph Blocher – zusehends von den Asylbewerbendenzahlen und entwickelte «ein[e] eigen[e] politische Dynamik» (Lavenex 2006: 633f.). Diese Entwicklungen mögen auch die Haltung der linken Parteien beeinflusst haben, deren Skepsis zu Dublin kleiner geworden zu sein schien – nicht zuletzt, um noch weitergehende Verschärfungen in der Schweizer Asylpolitik zu verhindern. Schliesslich verdeutlicht das Jahrzehnt der Dublin-Assoziiierung auch, dass die Kooperationsbereitschaft des Bundesrats und der bürgerlichen Parteien in Bezug auf weitere, über den Dublin-Besitzstand hinausgehende Asylrechtsharmonisierungen gering war.

4 Weiterentwicklungen der Abkommen und Diskussionen um eine verstärkte europäische Zusammenarbeit: die 2010er-Jahre

Wir wissen nicht, wie sich die SVP gegenüber Dublin verhalten hätte, wenn separat über Schengen und Dublin hätte abgestimmt werden können. Ersichtlich ist lediglich, dass sich die Kampagne der SVP vor der Volksabstimmung 2005 – sowie auch deren Voten im Parlament – in erster Linie gegen Schengen richtete und Bundesrat Blocher im Parlament die Ansicht vertrat, Dublin bringe – sofern es funktioniere – Vorteile.¹⁴ Die Position der SVP zu Dublin lässt sich isoliert erst nach der Assozierung an Dublin verfolgen, als die SVP den EJPD-Vorsitz bereits wieder abgegeben hatte. Nach Christoph Blochers Nicht-Wiederwahl als Bundesrat im Dezember 2007 wurde der EJPD-Vorsitz von Eveline Widmer Schlumpf (bdp) übernommen und ging im Jahr 2010 an Simonetta Sommaruga (sp) über.

Kurz nach dem Amtsantritt Sommarugas war auch die Grosswetterlage im Asylbereich wieder eine andere: Mit Beginn des Arabischen Frühlings

¹⁴ Was Bundesrat Christoph Blocher vermutlich damit meinte, konkretisierte er etwa einige Jahre später als Nationalrat: «Wenn Dublin funktionieren würde – das ist eine Illusion –, gäbe es keinen einzigen Asylsuchenden in der Schweiz. Jeder, der in die Schweiz kommt, muss nämlich durch ein Nachbarland gehen – mit Ausnahme derjenigen, die mit dem Flugzeug kommen, da ist der Flugplatz eine Aussengrenze» (AB NR, 2012, S. 1193).

reisten zahlreiche Flüchtlinge aus den Maghreb-Staaten und Nordafrika über die südeuropäischen Staaten nach Europa ein und stellten auch in der Schweiz Asylanträge. Für die SVP-Vertreterinnen und -Vertreter war rasch klar, dass Dublin nicht funktioniere. In einer ausserordentlichen Session zur Zuwanderung und zum Asylwesen im Herbst 2011 bemängelte etwa Hans Fehr (svp, ZH), dass man seit einigen Monaten niemanden mehr nach Griechenland «zurückschieben» könne, «obwohl Griechenland das Erstland für viele Asylbewerber ist» (AB NR, 2011, S. 1706). Tatsächlich waren Rückführungen in die Staaten Italien und Griechenland erschwert worden. Italien wählte eine sehr restriktive Auslegung des Dublin-Abkommens, gemäss der Rückführungen ins eigene Land nur auf dem Luftweg erfolgen durften (Käppeli 2011). Während die erschwerte Rückführung nach Italien also mit Entscheidungen Italiens zu tun hatte, finden sich die Gründe für das Ausbleiben von Rückführungen nach Griechenland innerhalb der Schweiz: Bereits im Januar 2011 hatte das damalige Bundesamt für Migration beschlossen, vorläufig auf Rückführungen nach Griechenland zu verzichten, dies «[a]ngesichts der anhaltend unbefriedigenden Situation im Asylbereich in Griechenland, die durch mehrere unabhängige Organisationen bestätigt [wurde]» (Medienmitteilung BFM vom 26.1.2011). Dadurch schloss sich die Schweiz der Mehrheit der Dublin-Mitgliedstaaten an, die nur noch eingeschränkte oder ebenfalls gar keine Dublin-Verfahren mit Griechenland mehr durchführten (*ibid.*). Auch in einem kurz zuvor gefällten Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) war Griechenland für Verstösse gegen die Menschenrechte von Asylsuchenden gerügt worden (European Court of Human Rights 2011).

Mithilfe verschiedenster Mittel verdeutlichte die SVP zu dieser Zeit ihre Kritik an Schengen/Dublin. Zum einen verlangte sie mit einer parlamentarischen Initiative die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK), um die «massiven Fehlinformationen» im Rahmen der Volksabstimmung im Jahr 2005 über Schengen/Dublin zu untersuchen (Pa.Iv. 11.454). Gemäss einem Bericht des EJPD seien die Kosten mit jährlich CHF 43 Mio. um einiges höher ausgefallen als die im Bundesbüchlein veranschlagten CHF 7,4 Mio. (Bühlmann 2012). Das Büro des Nationalrats bezeichnete die Diskrepanz zwar als Ärgernis, erachtete eine PUK sowohl angesichts der Tragweite als auch aufgrund des bereits durch andere Vorstösse gefassten Auftrags zur Erstellung von Berichten zu diesem Thema als nicht nötig (*ibid.*; vgl. auch Begründung

des Bundesrats zur Mo. 18.3094 der SVP-Fraktion). Ein Jahr später berief die Partei eine ausserordentliche Session zu Schengen/Dublin ein. Für die Session mit dem Titel «Schengen/Dublin-Realität: Freie Fahrt für Kriminelle und Asylmissbrauch», die kurz vor der Abstimmung über eine weitere Asylgesetzrevision¹⁵ anberaumt worden war, waren 30 Vorstösse traktandiert, wobei etwas über die Hälfte davon von der SVP stammten und auch Forderungen wie die Kündigung des Schengen-Abkommens (Mo. 12.3126) und die Wiedereinführung von Grenzkontrollen (Mo. 12.3488) enthalten waren (AB NR, 2013, S. 636 ff.).¹⁶ Mit Interpellationen mit Titeln wie «Chaos im Asylwesen und im Bundesamt für Migration» (Ip. 11.3773) und «Missstände im BFM und im Asylwesen unverzüglich angehen» (Ip. 12.3750) kritisierte die Volkspartei auch den Bundesrat, respektive die zu diesem Zeitpunkt dem EJPD vorstehende SP-Bundesrätin Sommaruga, und die Verwaltung für die ihrer Meinung nach unhaltbare Situation.

Dass die anderen Parteien und Fraktionen die Situation weniger dramatisch einschätzten, zeigte sich daran, dass nur wenige der traktandierten Vorstösse eine Mehrheit im Parlament fanden.¹⁷ Freilich waren auch

-
- 15 Diese Revision des Asylgesetzes (BRG 10.052), darunter auch für dringlich erklärte Änderungen, verfolgte erneut das Ziel, die Attraktivität der Schweiz als Aufnahmeland zu reduzieren (etwa AB NR, 2012, S. 1073 ff.). Die dringliche Änderung des Asylgesetzes wurde 2013 von Flüchtlingsorganisationen und linken Parteien mittels Referendum bekämpft. An der Urne erhielt die Vorlage schliesslich Unterstützung von 78,4 Prozent der Stimmenden. Mit besagter Revision wurde etwa die Möglichkeit des Botschaftsasyls abgeschafft. Weiter gelten Wehrdienstverweigerung und Desertion alleine seit dieser Revision nicht mehr länger als ausreichende Gründe zum Erhalt des Flüchtlingsstatus.
 - 16 Die übrigen traktandierten Vorstösse stammten aus der Feder von Grünen-, CVP- oder FDP-Mitgliedern.
 - 17 Namentlich zwei Motionen der FDP-Fraktion zu «Nulltoleranz für randalierende Asylsuchende» (Mo. 11.3781) und zum Abschluss von Asylgesuchen aus Safe Countries bereits in Bundesasylzentren (Mo. 11.3800), zwei SVP-Motionen zu Rückübernahmeabkommen (Mo. 11.3831 und Mo. 11.3832), eine Motion Romano (cvp, TI) zur Aufstockung des Grenzwachtkorps (Mo. 12.3071) sowie ein Postulat Humberg (cvp, AG) zur Überprüfung von Schengen/Dublin (Po. 12.3250).

Vertreterinnen und Vertreter von anderen Parteien nicht zufrieden mit dem Funktionieren von Schengen/Dublin. So störten sich Politikerinnen und Politiker anderer bürgerlicher Parteien daran, dass gewisse Staaten – insbesondere Italien – das Dublin-Abkommen nicht befriedigend umsetzen, was die Überstellung von Dublin-Fällen deutlich erschwere. Allerdings verlangten diese Kritikerinnen und Kritiker nicht die Kündigung des Abkommens, sondern dessen konsequenter Umsetzung. 2012 schaltete sich die nationalrätsliche Kommission ein und lancierte mit bürgerlicher Mehrheit zwei Vorstösse für eine konsequenter Dublin-Umsetzung (Mo. 12.3336; Mo. 12.3337). Einer dieser Motionen, gemäss der die Grenzkontrollen verstärkt werden müssen, wenn Dublin nicht «befriedigend umgesetzt» werden kann, stimmten beide Räte zu (Mo. 12.3337). Bereits zuvor hatte der Nationalrat zudem ein Postulat Humbel (cvp, AG; Po. 12.3250) angenommen, das eine Überprüfung von Schengen/Dublin verlangte. Auf der anderen Seite forderten Vertreterinnen und Vertreter der linken Parteien die verstärkte Beachtung der EMRK oder humanitärer Überlegungen: Balthasar Glättli (gp, ZH) verlangte etwa eine gerechtere Verteilung und eine «gesamteuropäische Flüchtlingsverantwortung» (AB NR, 2013, S. 637) und Cesla Amarelle (sp, VD) eine verbindliche Grundlage zur Aussetzung von Überstellungen in Staaten, die den hohen Migrationsdruck nicht mehr bewältigen konnten (AB NR, 2013, S. 642).

Kurz darauf und bis zum aktuellen Zeitpunkt einmalig hatte sich das Parlament zu zwei Dublin-Weiterentwicklungen zu äussern, die auch Änderungen in der Schweizer Asylgesetzgebung bedingten (BRG 14.029).¹⁸ Im Juni 2013 hatte die EU die Dublin-III-Verordnung sowie eine

¹⁸ Seit Unterzeichnung des Abkommens hat die Schweiz über 350 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands übernommen, ein Grossteil davon war technischer Natur oder von geringer Tragweite. Insgesamt etwa 15 Prozent dieser Rechtsentwicklungen mussten vom Parlament genehmigt werden (EDA 2021; BJ 2022a). Dreimal – im Mai 2009 (Einführung des biometrischen Passes), im Mai 2019 (Waffenrichtlinie) und im Mai 2022 (Frontex) – konnte sich die Bevölkerung im Rahmen einer Volksabstimmung zu Schengen-Weiterentwicklungen äussern. Zu Dublin waren der Schweiz von der EU bisher drei Rechtsakte notifiziert worden, davon mussten lediglich die zwei erwähnten vom Parlament beraten und verabschiedet werden (BRG 14.029; BJ 2022b, Stand: Juni 2022; siehe auch den Beitrag von *Karin Frick* zu den Rechtsbeziehungen).

neue Eurodac-Verordnung erlassen. Mit der Dublin-III-Verordnung sollte insbesondere das Dublin-System effizienter gestaltet und sollten die Rechtsgarantien der antragstellenden Personen gestärkt werden. Ferner führte die Dublin-III-Verordnung auch Massnahmen ein, von denen man sich eine bessere Bewältigung in Krisenfällen erhoffte. Die mit Dublin einhergehende Schaffung einer gemeinsamen Fingerabdruck-Datenbank Eurodac verfolgte den Zweck, asylstellende Personen rascher zu identifizieren und gegebenenfalls in das Ersteinreiseland zurückweisen zu können. Die neue Eurodac-Verordnung bildete die Grundlage zur Überweisung zusätzlicher Daten von Asylsuchenden an das Eurodac-Zentralsystem. Die SVP-Fraktion lehnte diese Dublin-Weiterentwicklung ab, wobei sie unter anderem auch bezweifelte, dass es sich bei den antragstellenden Personen tatsächlich um Personen handle, die ein Recht auf Asyl haben: «Man tut so, als ginge es um Asylsuchende. Dabei geht es natürlich um Leute, die wirtschaftlich aufsteigen wollen» (Christoph Mörgeli,svp, ZH; AB NR, 2014, S. 1248). Die Dublin-Befürwortenden rechneten im Gegenzug vor, wie viele Personen wegen Dublin von der Schweiz in einen anderen Staat überstellt worden seien (und wie wenige in die Schweiz) und dass die Verfahrensdauer dank Dublin massgeblich abgenommen habe (Walter Müller; fdp, SG; AB NR, 2014, S. 1250). Ferner erinnerte Walter Müller daran, dass es auch vor Dublin keine systematischen Grenzkontrollen gegeben habe und es unmöglich sei, diese nur annähernd lückenlos vorzunehmen. «Sie müssen Alternativen anbieten und nicht einfach das Dublin-System schlechtmachen», forderte er (AB NR, 2014, S. 1250). Der vonseiten der SVP initiierte Antrag auf Nichteintreten auf die Dublin-Weiterentwicklungen fand im Nationalrat keine Unterstützung über die Parteigrenzen hinaus.

Zur Umsetzung der Dublin-Weiterentwicklungen konkretisierten Bundesrat und Parlament auf Gesetzesebene allem voran die Bestimmungen zur Administrativhaft. Mit der Dublin-III-Verordnung war die zulässige Dauer für die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft stark gekürzt und waren die zulässigen Gründe für deren Anordnung eingeschränkt worden. Nach kritischen Vernehmlassungsantworten – neben der SVP hatten sich nicht zuletzt auch die FDP, 13 Kantone und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen- und -direktoren gegen die neuen Haftbestimmungen ausgesprochen – schlug der Bundesrat quasi als «Kompensation» (Walter Müller, fdp, SG; AB NR, 2014, S. 1318) die Einführung einer sechswöchigen Haft bei unkooperativem Verhalten vor

(BBl, 2014, S. 2694). Damit sollte verhindert werden, dass eine Person durch ihr unkooperatives Verhalten eine Dublin-Überstellung vermeiden kann (Hulliger 2014). Gegen den Willen der SP- und Grünen-Fraktion stimmte der Nationalrat – und in der Folge auch der Ständerat – diesem Vorschlag zu. Ebenfalls unterlagen die links-grünen Parteien sowohl im Stände- als auch im Nationalrat mit der Forderung, im Fall einer Beschwerde gegen die Zuweisung an einen anderen Dublin-Staat aufschiebende Wirkung zu gewähren (AB NR, 2014, S. 1247 ff.; AB SR, 2014, S. 832 ff.).

Während der sogenannten Flüchtlingskrise im Jahr 2015 stiegen die Asylgesuchszahlen in der Schweiz erneut stark an, erreichten dabei jedoch nicht das in den späten 1990er-Jahren während des Kosovo-Konflikts verzeichnete Allzeithoch (Piguet 2019). Die SVP stilisierte das von ihr so betitelte «Asylchaos» zum zentralen Wahlkampfthema und erreichte bei den eidgenössischen Wahlen 2015 ihr bisher bestes Wahlergebnis (Bühlmann et al. 2016). Erneut versuchte die Volkspartei mit dem Mittel einer ausserordentlichen Session im Jahr 2015, ihre Interessen in der Asylpolitik durchzusetzen, erneut ohne Erfolg: Ihre Motion für ein sofortiges Asylmoratorium (Mo. 15.3645; Mo. 15.3782), das nicht Dublin-konform umzusetzen gewesen wäre, fand keine Zustimmung über die SVP-Fraktion hinaus (AB NR, 2015, S. 1449 ff.).

Ganz im Gegenteil – und auch im Unterschied zu einigen Mitgliedstaaten – zeigte sich im Jahr 2015, dass sowohl der Bundesrat als auch das Parlament bereit waren, sich angesichts des Flüchtlingsdramas und der Überforderung der EU-Grenzstaaten gegenüber letzteren Ländern solidarisch zu zeigen. In diesem Jahr fällte die EU den «moderate[n] Beschluss», 120 000 Antragstellende von Italien oder Griechenland in andere Mitgliedstaaten umzusiedeln. Obwohl dieser Beschluss nicht Teil des Dublin-Besitzstands war, beschloss die Schweiz, sich freiwillig an einem Teil dieser Massnahmen zu beteiligen (Oesch 2020: 160 f.). Zwischen 2015 und 2018 beteiligte sich die Schweiz am ersten europäischen Umverteilungsprogramm (Relocation), in dessen Rahmen 1500 hauptsächlich aus Syrien, Eritrea und Irak stammende Asylsuchende aus Griechenland oder Italien in die Schweiz umgesiedelt wurden, um hier ein Asylverfahren zu erhalten (Bundesrat 2022: 16). In einer Medienmitteilung vom September 2015 begrüsste Bundesrätin und damals auch Bundespräsidentin Sommaruga den Entscheid der EU für ein zweites Programm zur Umverteilung schutzbedürftiger Menschen und bekräf-

tigte darüber hinaus ihre Unterstützung für eine Dublin-Reform: Es gehe nun darum, über permanente Verteilmechanismen zu diskutieren und die Integrations- und Asylpolitik der Dublin-Staaten zu harmonisieren. «Die Schweiz sei bereit, Teil dieser solidarischen Gesellschaft zu sein» (Sommaruga, zitiert in Medienmitteilung EJPD vom 22.9.2015). Bereits im Mai 2015 hatte die Grüne Fraktion eine Motion eingereicht, mit der sie den Bundesrat auffordern wollte, sich auf europäischer Ebene für eine Umverteilung von Flüchtlingen einzusetzen (Mo. 15.3459). Da der Bundesrat diese Forderung noch vor der parlamentarischen Beratung der Motion erfüllte, zog die grüne Fraktion diese Ziffer ihrer Motion später zurück, wobei Fraktionssprecher Glättli (gp, ZH) der Exekutive, respektive insbesondere der zuständigen Bundesrätin Simonetta Sommaruga, ein Lob aussprach und sie für ihre auch gegen aussen konstant vertretene Position in dieser Frage röhnte. Dass sich die Dublin-Staaten bisher noch nicht auf ein Verteilverfahren hätten einigen können, sei sicherlich «nicht der Fehler der mangelnden Anstrengung der Schweiz» (AB NR, 2017, S. 662).

Wie bereits in den 1990er-Jahren ergriff der Bundesrat auch in diesem Bereich die Initiative zur verstärkten europäischen Kooperation zeitlich vor dem Parlament. Allerdings zog auch hier das Parlament nach: Im Rahmen der Legislaturplanung 2015–2019 (BRG 16.016) beschloss es auf Initiative des Nationalrats und mit Unterstützung aller Fraktionen mit Ausnahme der SVP, sich «auf internationaler Ebene für eine konsequente Durchsetzung von Schengen/Dublin und für eine gerechtere Aufnahmepolitik bei der Verteilung der Asylbewerber in den Dublin-Staaten» einzusetzen (BBl, 2016, S. 5189).¹⁹

Auch unter den Mitgliedstaaten herrschte unterdessen weitgehend Einigkeit, dass das bestehende Dublin-System so nicht funktioniere; nach wie vor konnte sich die EU aber nicht «auf eine grundlegende Reform einigen» (Wichmann 2019). Im September 2020 präsentierte die Europäi-

19 Auch durch Annahme einer Motion der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats bekräftigte das Parlament 2020 nach Kenntnis der Situation in den Flüchtlingslagern auf den griechischen Inseln erneut den Willen, dass sich der Bundesrat auf europäischer Ebene aktiv für eine Reform des Dublin-Abkommens einsetzen soll (Mo. 20.3143). Erneut stellte sich lediglich die SVP gegen dieses Anliegen.

260 | Mittendrin und doch nicht (ganz) dabei?

sche Kommission ein Migrations- und Asylpaket, das neben raschen Asyl- und Rückkehrverfahren sowie effizienteren Kontrollen an den Aussengrenzen auch einen Solidaritätsmechanismus einführen wollte, wobei weniger betroffene Staaten Asylsuchende oder anerkannte Flüchtlinge von stärker betroffenen Staaten übernehmen würden (Bundesrat 2022: 16). Eine Einigung, insbesondere zur Solidaritätsfrage, scheint derzeit aber noch in weiter Ferne. Zum gegebenen Zeitpunkt sieht der Entwurf für assoziierte Staaten keine zwingende Beteiligung am Solidaritätsmechanismus vor (*ibid.*). Im Rahmen seines Berichts «Syrische Flüchtlinge. Verstärkte europäische Zusammenarbeit» liess der Bundesrat jedoch verlauten, dass er sich bei den Diskussionen um das Asyl- und Migrationspaket – an denen sich die Schweiz als assoziierter Staat beteiligen kann – für «eine bessere Verteilung der Verantwortung zwischen den Schengen Staaten» einsetzen werde; unter anderem in diesem Bereich ortete er «prioritäre[n] Handlungsbedarf» (Bundesrat 2022: 16).

Die Parlamentsdebatten lassen darauf schliessen, dass sich das Bewusstsein, dass die EU-Staaten mit südlichen Aussengrenzen sowie insbesondere auch die Anrainerstaaten Türkei, Libanon und Jordanien «wesentlich grössere Lasten tragen als die betroffenen europäischen Staaten und die Schweiz» (Pirmin Bischof, cvp, SO; AB SR, 2016, S. 535) positiv auf die Solidaritätsbereitschaft des Bundesrats und der Parlamentsmehrheit auswirkte. Bereits im März 2016 hatte die EU mit der Türkei eine Vereinbarung zur Rückübernahme von allen auf irregulärem Weg über die Ägäis nach Griechenland eingereisten Geflüchteten abgeschlossen, wonach die Asylgesuche in Europa und auch in der Schweiz beträchtlich zurückgegangen waren (Hunger 2021: 260; Bundesrat 2022). Im Gegenzug hatte sich die EU zur finanziellen Unterstützung der Türkei und zur Übernahme syrischer Flüchtlinge verpflichtet (Perchoc 2019). Ebenfalls hatte die Dublin-Praxis in der Schweiz über die Jahre gezeigt, dass die Gesuchszahlen in der Schweiz wohl dank Dublin tiefer liegen, als es ohne das Abkommen der Fall gewesen wäre. In einem im Mai 2017 erschienenen Bericht in Erfüllung eines Postulats Pfister (cvp, AG; Po. 15.3242) hielt der Bundesrat fest, dass die Schweiz «im Jahr 2015 (und mutmasslich auch im Jahr 2016) das Land [war], das am meisten Dublin-Überstellungen durchführte. Und dies obwohl der Anteil der Schweiz an allen im EU(+)-Raum gestellten Asylgesuchen in den Jahren 2015 und 2016 bei lediglich 2 Prozent (2016) respektive 3 Prozent (2015) lag» (Bundesrat 2017).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich im Unterschied zum vorangegangenen Jahrzehnt insbesondere eine Konstante und eine Neuerung zeigen: Über die Zeit – und trotz gelungener Assoziierung an Dublin – relativ konstant geblieben ist die Tendenz, mittels Verschärfungen der Asylpolitik zu versuchen, die Attraktivität der Schweiz als Aufnahmeland weiter zu senken.²⁰ Neu lässt sich seit den 2010er-Jahren indes eine verstärkte Bereitschaft der Schweiz beobachten, im Asylwesen über den Dublin-Besitzstand hinaus mit der EU zusammenzuarbeiten. Auch dabei ging die Initiative bereits früh vom Bundesrat aus, die Stossrichtung wurde vom Parlament – mit Ausnahme der SVP – indes stets unterstützt.

5 Fazit

Auch wenn sich die Schweiz erst seit ihrer Assoziierung an Dublin, die im Jahr 2008 in Kraft trat, am europäischen System über die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren beteiligt, hat sich die Schweizer Asylpolitik schon viel länger am europäischen Umfeld orientiert – und Europa umgekehrt sogar an der Schweiz. Bereits früh entsprach es dem expliziten Wunsch der Schweiz, sich Dublin anzuschliessen – diesem Wunsch gab die EU jedoch erst nach Abschluss der Verhandlungen zu den Bilateralen I nach. Die Initiative zur Zusammenarbeit mit der EU ging sowohl in den 1990er-Jahren als auch bei den jüngsten Unterfangen für einen Verteilschlüssel für die Asylsuchenden jeweils von der Exekutive aus. Diese kann somit als zentrale Initiatorin für die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU im Asylbereich angesehen werden, jedoch nicht als einzige Trägerin: Auch Parlamentsmitglie-

20 Dennoch zeigt sich mit der Asylgesetzesrevision (BRG 14.063), die im Jahr 2016 an der Volksabstimmung grossmehrheitlich Zuspruch erhielt (66,8 % Ja), erstmals ein etwas anderes Bild: Im Zentrum stand die Beschleunigung des Asylverfahrens durch eine Abwicklung eines Grossteils der Verfahren (beschleunigte Verfahren und Dublin-Verfahren) in den Bundesasylzentren. Um trotz verkürzter Rekursfrist faire Verfahren garantieren zu können, sah die Revision eine kostenlose Rechtsvertretung für Asylsuchende vor. Gegen letztere Bestimmung wehrte sich die SVP; Organisationen und NGOs im Asylbereich zeigten sich bei dieser Revision gespalten (Strasser 2020).

der wurden verschiedentlich durch eigene Vorstösse aktiv, und das Parlament bestätigte jeweils die Stossrichtung des Bundesrats.

Aufgrund der hohen Asylgesuchszahlen und der verwehrten Möglichkeit des Anschlusses ans Dublin-Abkommen in den 1990er-Jahren gelang es den bürgerlichen Politikerinnen und Politikern und allen voran der SVP, sich mit Forderungen für eine restriktivere Asylpolitik durchzusetzen, um die Attraktivität der Schweiz als Aufnahmeland zu senken. Denn mit zunehmender Dauer des Ausschlusses von Dublin wuchsen die Befürchtungen, dass die Schweiz als «Asylreserveland» noch mehr Gesuche zu bewältigen haben könnte, da in einem Dublin-Staat abgewiesene Asylbewerbende die Schweiz als zweite Chance für einen positiven Asylbescheid erachten könnten. Insgesamt gelang es der SVP in dieser Zeit zusehends, die Asylfrage ins Zentrum der Diskussionen zu stellen, was gemeinsam mit ihrer immer lauter werdenden Kritik an der EU massgeblich zu ihrem Aufstieg und zu Verschiebungen in der Parteienlandschaft beigetragen hat (Skenderovic und D'Amato 2008; Lavenex und Manatschal 2022: 870; siehe Beitrag von *Marc Bühlmann* zu den Parteien).

Sowohl der Bundesrat als auch die Mehrheit des Parlaments waren gleichzeitig aber auch darauf bedacht, die Revisionsvorhaben jeweils so auszugestalten, dass eine Assoziiierung an Dublin – sobald sie denn möglich wäre – rasch erfolgen könnte. Über die Übernahme des Dublin-Besitzstands hinaus zeigten der Bundesrat und die bürgerliche Parlamentsmehrheit jedoch kein Interesse an weitergehenden Asylrechts-harmonisierungen, wie sie mit den ab den 2000er-Jahren beschlossenen EU-Mindestnormrichtlinien möglich geworden wären. Da diese Richtlinien nicht Teil des von den assoziierten Staaten zu übernehmenden Dublin-Besitzstands waren, ermöglichte dies der Schweiz auch nach der Assoziiierung an Dublin eine weitestgehend autonome Gestaltung ihrer Asylpolitik. So verfolgte die Schweiz ihren Kurs der Verschärfung der Asylpolitik auch nach der Assoziiierung weiter, um sich als Asylaufnahmeland nicht zu attraktiv zu positionieren. Indes änderte sie in den 2010er-Jahren ihre Einstellung hinsichtlich einer über den Dublin-Besitzstand hinausgehenden Zusammenarbeit mit Europa, indem sie sich solidarisch an der Umverteilung von Flüchtlingen beteiligte und sich auf europäischer Ebene aktiv für einen wirksamen Verteilmechanismus einsetzte – ein Engagement, das an die Zeit der intergouvernementalen Zusammenarbeit in den 1980ern erinnert, während der die Schweiz eine aktive Rolle innehatte.

In diesen 30 Jahren haben zahlreiche Faktoren die Schweizer Asylpolitik beeinflusst: die absolute und relative Höhe der Asylgesuchszahlen, die Druckversuche der SVP insbesondere mithilfe der direkten Demokratie, die Assozierung an Dublin und die daraus resultierenden Dublin-Überstellungen und nicht zuletzt auch der Vorsitz des zuständigen EJPD-Departements. Wie es in der Schweizer Asylpolitik weitergeht, ist überdies wohl auch von der Entwicklung des Dubliner Abkommens selbst abhängig.

Literatur

- Achermann, Alberto; Hertig Maya (1998). Europäischer Asylraum, Einwanderung von Drittstaatenangehörigen und die Schweiz, in: Cottier, Thomas; Kopse, Alwin (Hrsg.). *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen*, Schulthess Verlag: Zürich, S. 573–607.
- Ballmer-Cao, Thanh-Huyen; Egli, Caroline; Konishi, Mario; Lanszki, Michael; Marquis, Lionel (2000). *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 24. September 2000*. GfS Forschungsinstitut und Universität Genf: Bern/Genf.
- Benteli, Marianne (1999). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Totalrevision Asylgesetz 94–98, 1994–1999*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 11.3.2022).
- Benteli, Marianne (2000). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksinitiative «für eine Regelung der Zuwanderung», 1994–2000*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 11.3.2022).
- Benteli, Marianne (2002). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksinitiative «gegen Asylrechtsmissbrauch», 1999–2002*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 11.3.2022).
- Benteli, Marianne; Bernath, Magdalena (2006). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Teilrevision des Asylgesetzes (BRG 02.060), 2000–2006*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 29.3.2022).
- Benteli, Marianne; Hirter, Hans (1996). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksinitiativen «Für eine vernünftige Asylpolitik» und «Gegen die illegale Einwanderung» (BRG 94.061), 1990–1996*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 10.11.2021).

264 | Mittendrin und doch nicht (ganz) dabei?

- Bieri, Isabelle (2010). *Zwischen Kooperation und Abgrenzung: Die Europäisierung der Schweizer Asylpolitik*. Lizziatsarbeit. Institut für Politikwissenschaft: Universität Bern.
- BJ – Bundesamt für Justiz (2022a). *Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands. Stand: 28. März 2022*. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, online <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html> (Zugriff: 28.6.2022).
- BJ – Bundesamt für Justiz (2022b). *Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands. Stand: 28. März 2022*. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, online <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html> (Zugriff: 28.6.2022).
- Bogdański, Pascal-Hervé (2006). L'association de la Suisse au système de Dublin, in: Kaddous, Christine; Jametti Greiner, Monique (Hrsg.). *Accords bilatéraux II Suisse–UE/Bilaterale Abkommen II Schweiz–EU*, Helbing & Lichtenhahn: Basel, S. 389–424.
- Brochmann, Grete; Lavenex, Sandra (2002). Neither in nor out: The Impact of EU Asylum and Immigration Policies on Norway and Switzerland, in: Lavenex, Sandra; Ucarer Emek M. (Hrsg.). *Migration and the Externalities of European Integration*, Lexington Books: Lanham, S. 55–73.
- Bundesrat (2002). *Volksabstimmung vom 24. November 2002. Erläuterungen des Bundesrates*. Schweizerische Eidgenossenschaft: Bern.
- Bundesrat (2005). *Volksabstimmung vom 5. Juni 2005. Erläuterungen des Bundesrates*. Schweizerische Eidgenossenschaft: Bern.
- Bundesrat (2017). *Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und burden sharing. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3242, Pfister Gerhard v. 19.3.2015*. Schweizerische Eidgenossenschaft: Bern.
- Bundesrat (2022). *Syrische Flüchtlinge. Verstärkte europäische Zusammenarbeit. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.3004 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 20. Januar 2017*. Schweizerische Eidgenossenschaft: Bern.
- Bühlmann, Marc (2012). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Pa.Iv. zur Einsetzung einer PUK zur Abstimmung Schengen/Dublin (11.454), 2012*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 16.11.2022).
- Bühlmann, Marc; Zumbach, David; Gerber, Marlène (2016). Campaign Strategies in the 2015 Swiss National Elections: Nationalization, Coordination, and Personalization, in: *Swiss Political Science Review*, 22(1), S. 15–28.

- Cornu, Anne (2006). Les aspects institutionnels des Accords d'association de la Suisse à Schengen et à Dublin, in: Kaddous, Christine; Jametti Greiner, Monique (Hrsg.). *Accords bilatéraux II Suisse–UE/Bilaterale Abkommen II Schweiz–EU*, Helbing & Lichtenhahn: Basel, S. 207–244.
- Dubach, Roswitha (2010a). Hoher Ja-Stimmenanteil bei der ersten SVP-Asyliniative, in: Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (Hrsg.). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Haupt: Bern, S. 549–551.
- Dubach, Roswitha (2010b). Polarisierung zwischen links und rechts bei der Einwanderungspolitik, in: Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (Hrsg.). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Haupt: Bern, S. 593–595.
- Dubach, Roswitha (2010c). Hauchdünne Ablehnung der zweiten SVP-Asyliniative, in: Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (Hrsg.). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Haupt: Bern, S. 623–624.
- EDA (2021). *Schengen/Dublin*. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, online <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/bilaterale-abkommen/ueberblick/bilaterale-abkommen-2/schengen.html> (Zugriff: 28.6.2022).
- European Court of Human Rights (2011). *Case of M. S. S. v. Belgium and Greece. Application no. 30696/09. Judgment*. Strassburg, 21.1.2011.
- Hirter, Hans (1994). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (BRG 93.128), 1993–1994*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.annee-politique.swiss (Zugriff: 11.3.2022).
- Hulliger, Caroline 2022. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Développement de l'acquis de Dublin/Eurodac (BRG 14.029), 2014*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 11.3.2022).
- Hunger, Uwe (2021). *Internationale Migrationspolitik*, utb: Stuttgart.
- Jametti Greiner, Monique (2006). Würdigung der Assoziierungsabkommen der Schweiz zu Schengen und Dublin, in: Kaddous, Christine; Jametti Greiner, Monique (Hrsg.). *Accords bilatéraux II Suisse–UE/Bilaterale Abkommen II Schweiz–EU*, Helbing & Lichtenhahn: Basel, S. 195–205.
- Kälin, Walter; Schrepfer Nina (2009). Vorübergehender Schutz in der Schweiz und der Europäischen Union, in: UNHCR; Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.). *Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationales Flüchtlingsrecht. Eine Vergleichsstudie*, Stämpfli Verlag: Bern, S. 439–470.
- Käppeli, Anita (2011). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Flüchtlingswelle: Enge Auslegung des Dublin-Abkommens durch Italien, 2011*. Bern:

266 | Mittendrin und doch nicht (ganz) dabei?

- Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 30.3.2022).
- Lavenex, Sandra (2006). Einwanderungs-, Asyl-, Integrations- und Einbürgerungspolitik, in: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter; Linder, Wolf; Papadopoulos, Yannis; Sciarini, Pascal (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*, 4., vollständig überarbeitete Auflage, Neue Zürcher Zeitung: Zürich, S. 653–675.
- Lavenex, Sandra; Manatschal, Anita (2022). Migrationspolitik, in: Papadopoulos, Yannis; Sciarini, Pascal; Vatter, Adrian; Häusermann, Silja; Emmenegger, Patrick; Fossati, Flavia (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*, 7., komplett überarbeitete und erweiterte Auflage, NZZ Libro: Zürich.
- Maiani, Francesco (2007). La Suisse, le système de Dublin et l'influence du droit communautaire sur son droit d'asile, in: Epiney, Astrid; Haag, Marcel; Heinemann, Andreas (Hrsg.). *Le défi des frontières. Mélanges en l'honneur de Roland Bieber*, Nomos: Baden-Baden, S. 812–831.
- Menzi, Brigitte (2010). Die Schweiz rückt näher an die EU: Ja zu Schengen und Dublin, in: Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (Hrsg.). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Haupt: Bern, S. 656–657.
- Oesch, Matthias (2020). *Schweiz – Europäische Union. Grundlagen, bilaterale Abkommen, autonomer Nachvollzug*, EIZ Publishing: Zürich.
- Perchoc, Philippe (2019). *EU-Turkey Statement & Action Plan*, Europäisches Parlament: Brüssel, online <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan> (Zugriff 30.3.2022).
- Piguet, Etienne (2019). Des réfugiés de moins en moins «vrais»?, in: *Terra cognita*, 34, S. 18–20.
- Schulz, Kristina (2018). «Die Schweiz und die Globalisierung der Arbeitskraft», in: Holenstein, André; Kury, Patrick; Schulz, Kristina: *Schweizer Migrationsgeschichte*, Hier + Jetzt: Baden, S. 329–346.
- Skenderovic, Damir; D'Amato, Gianni (2008). *Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulismus und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er-Jahren*, Chronos: Zürich.
- Strasser, Matthias (2020). Stimmvolk heisst Beschleunigung der Asylverfahren gut. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*, online www.swissvotes.ch (Zugriff: 29.3.2022).
- Swissvotes (2022). *Die umfassendste Datenbank zu den Schweizer Volksabstimmungen*. Bern: Année Politique Suisse (www.swissvotes.ch).

- Wanner, Philippe (2002). Migration Trends in Europe, in: *European Population Paper Series No. 7*, Council of Europe: Strassburg.
- Wichmann, Nicole (2009). More in Than Out. Switzerland's Association With Schengen/Dublin, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15(4), S. 653–682.
- Wichmann, Nicole (2019). Zehn Jahre Schengen/Dublin-Mitgliedschaft – eine Zwischenbilanz, *NCCR On the Move*, online <https://nccr-onthemove.ch/blog/zehn-jahre-schengen-dublin-mitgliedschaft-eine-zwischenbilanz/> (Zugriff: 4.3.2022).
- Wüger, Daniel (2013). Das für die Schengen- und Dublin-Assoziiierung massgebliche Recht: Publikation und Zugang, in: *LeGes*, 2013/1, S. 63–74.

Müssen, Sollen, Wollen: die Rechtsbeziehungen Schweiz–EU

Karin Frick

1 Einleitung: Beziehungen zur EU in Rechtsordnung, Polizei und Justiz

Der Bereich Rechtsordnung, Polizei und Justiz ist ein weites Feld, in dem die Schweiz vielfältige Beziehungen mit der EU unterhält. Er umfasst etwa bürger-, menschen- und völkerrechtliche Fragen, denen naturgemäß eine internationale Dimension inhärent ist, die auch die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU betrifft. Gleichermaßen gilt für die Regelung der internationalen Rechtshilfe. Doch auch in den klassischen innerstaatlichen Domänen des Straf- und Zivilrechts finden sich zahlreiche Berührungs punkte mit dem europäischen Umfeld. Ersteres verlangt eine internationale Abstimmung beispielsweise bei der Strafbarkeit der organisierten Kriminalität oder der Geldwäsche. Zivilrechtliche Regelungen mit über- oder zwischenstaatlicher Bedeutung finden sich indessen etwa im internationalen Privatrecht, das zum Beispiel die Zuständigkeiten bei internationalen Konkurs- oder Erbfällen regelt. Überdies lässt sich die Schweiz bei der Ausgestaltung ihrer straf- und zivilprozessrechtlichen Normen sowie bei vielen weiteren Fragen immer wieder von ihrem europäischen Umfeld und der dortigen Rechtsentwicklung inspirieren.

Die zunehmende – insbesondere digitale – internationale Vernetzung macht auch das Datenschutzrecht zu einem Rechtsbereich, der nach internationaler Koordination verlangt. Die immer engere internationale Verflechtung verlieh zudem sogar der Sicherheitspolitik – dem Inbegriff der Souveränität oder staatlichen Selbstbestimmung – eine internationale Dimension, die weit über die bloße Orientierung an ausländischen Entwicklungen hinausreicht. In keinem anderen der genannten Rechts-

Abbildung 10.1: Die wichtigsten Ereignisse in den Rechtsbeziehungen im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung; OR: obligatorisches Referendum; FR: fakultatives Referendum; VI: Volksinitiative; Bet: Stimmabstimmung.

bereiche ist die Schweiz so eng mit Europa verflochten wie in der Sicherheitspolitik. Zu nennen sind hier die polizeiliche und die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit zur Kriminalitätsbekämpfung und zum Staatsschutz, aber auch die Drogenpolitik, das Waffenrecht und die Grenzschutzdomäne. Mit der Assoziierung an Schengen/Dublin¹ hat die

1 Die Abkommen von Schengen und Dublin regeln die Zusammenarbeit der teilnehmenden Staaten in den Bereichen Grenze, Justiz, Polizei, Visa und Asyl. Teilnehmende Staaten sind fast alle EU-Mitgliedstaaten sowie als assoziierte Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Schengen erleichtert durch die Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen den Reiseverkehr zwischen diesen Ländern und verbessert im Gegenzug die internationale Justiz- und Polizeizusammenarbeit zur Kriminalitätsbekämpfung. Dublin regelt die Zuständigkeit im Asylverfahren und gewährleis-

Schweiz in diesem Bereich einen der bisher weitreichendsten Schritte in Richtung europäischer Integration vollzogen (siehe den Beitrag von *Marlène Gerber* und *Isabelle Bieri* zur Asylpolitik).

Die Rechtsbeziehungen der Schweiz zur EU sind allerdings nicht nur thematisch vielfältig, sondern auch in der Art der Zusammenarbeit. Am Beispiel der Geschäfte im Themenbereich Rechtsordnung, der die oben genannten inhaltlichen Dimensionen umfasst, beleuchtet dieser Beitrag verschiedene Motive, die die Schweiz zur Zusammenarbeit mit der EU veranlassen, und verschiedene Wege, wie das Verhältnis zur EU schweizerische Gesetze prägt.

2 Leitthese: drei Sichtweisen auf die Rechtsbeziehungen Schweiz–EU

Je nach Kontext, Inhalt und Akteur wird die schweizerisch-europäische Zusammenarbeit in einem anderen Licht gesehen. Unabhängig von einer inhaltlich-wertenden Beurteilung stellt dieser Beitrag drei mögliche Betrachtungsweisen ins Zentrum, die sich aus dem jeweiligen Gegenstand selbst ableiten lassen: Zusammenarbeit als Müssen, als Sollen und als Wollen.

2.1 Zusammenarbeit als Müssen: «unfreiwillige Reaktion» der Schweiz

In manchen Situationen bzw. in manchen Bereichen ist die Schweiz verpflichtet – unter Androhung konkreter Konsequenzen –, von der EU erlassene Regeln ins eigene Recht zu übernehmen. Die EU beschliesst also neue Regeln, worauf die Schweiz mit der Übernahme dieser Regeln reagieren muss. Grundlage für diese Verpflichtungen bildet jeweils ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen der Schweiz und der EU, in dem sich

tet, dass ein Asylgesuch nur von einem Dublin-Staat geprüft wird (EDA 2022).

Das Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA; SR. 0.362.31) und das Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA; SR 0.142.392.68) sind durch eine Guillotine-klausel miteinander verbunden: Sie werden nur angewendet, sofern auch das jeweils andere Abkommen angewendet wird (Art. 15 Abs. 4 SAA; Art. 14 Abs. 2 DAA).

die beiden Parteien auf eine solche verpflichtende Übernahme von EU-Regeln durch die Schweiz in einem bestimmten Rechtsbereich geeinigt haben – die sogenannte dynamische Rechtsübernahme. Zu nennen ist hier insbesondere die Schengen-Assozierung der Schweiz, mit der sie sich dazu verpflichtet hat, alle Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zu übernehmen. Sie steht damit bei jeder Weiterentwicklung vor der Wahl, die neue Regelung innerhalb von zwei Jahren zu übernehmen oder die Schengen/Dublin-Zusammenarbeit gesamthaft zu beenden. Diese Pflicht kann als Einschränkung der Schweizer Souveränität wahrgenommen werden, weil die EU in diesen Bereichen quasi über das in der Schweiz geltende Recht entscheiden kann. Es muss aber bedacht werden, dass die Schweiz als souveräner Staat diese Zusammenarbeit mit der EU aus freien Stücken eingegangen ist und sie jederzeit selbstständig beenden kann, wenn sie das möchte.

Konkret hält das Schengen-Assoziierungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (SAA; SR 0.362.31) fest, dass die «[...] Bestimmungen des Schengen-Besitzstands, die für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union [...] gelten, [...] von der Schweiz umgesetzt und angewendet [werden]» (Art. 2 Abs. 1 SAA) und «diese Rechtsakte oder Massnahmen für die Europäische Union [...] und ihre betroffenen Mitgliedstaaten sowie für die Schweiz gleichzeitig in Kraft [treten]» (Art. 7 Abs. 1 SAA). Für den Fall, dass die Schweiz eine Schengen-Weiterentwicklung nicht akzeptiert oder es versäumt, ihren Beschluss zu deren Übernahme innert der vorgegebenen Frist zu notifizieren, «wird dieses Abkommen als beendet angesehen, es sei denn, der Gemischte Ausschuss beschliesst innerhalb von 90 Tagen nach sorgfältiger Prüfung der Möglichkeiten zur Fortsetzung des Abkommens etwas anderes» (Art. 7 Abs. 4 SAA). Als beendet angesehen wird das Abkommen auch, wenn ein Streit über dessen Anwendung vom Gemischten Ausschuss nicht beigelegt werden kann (Art. 10 Abs. 3 SAA).

Besonders virulent wurde die Diskussion um Übernahme einer unliebsamen Schengen-Regel oder Inkaufnahme des Endes der Schengen/Dublin-Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der 2017 angepassten EU-Waffenrichtlinie geführt. Die Schweizer Schützen- und Waffenlobby wollte die damit einhergehende Verschärfung des Waffenrechts nicht hinnehmen und erzwang per Referendum eine Volksabstimmung über das Geschäft (BRG 18.027). Im Abstimmungskampf drehte sich die öffentliche Debatte zu einem grossen Teil darum, ob es angesichts der letzt-

lich eher milden Verschärfung des Waffenrechts verhältnismässig sei, die Errungenschaften der Schengen/Dublin-Assozierung für die Schweiz aufs Spiel zu setzen. Der drohende Schengen-Rauswurf diente dem befürwortenden Lager denn auch als Hauptargument für ein Ja. In der Abstimmung vom 19. Mai 2019 nahmen 63,7 Prozent der Stimmbevölkerung die Vorlage an. Die Nachbefragung zur Abstimmung zeigte indessen, dass es fast zwei Drittel der Stimmenden für unwahrscheinlich gehalten hatten, dass die Schweiz bei einem Nein wirklich ausgeschlossen würde. Mutmasslich müsse es auch im Interesse der EU liegen, die Schweiz weiterhin dabei zu haben, lautete ein entsprechendes Argument. Im Sinn einer Risikovermeidungsstrategie hätten schliesslich aber doch viele lieber ein Ja in die Urne gelegt, vermuteten die Autoren der Abstimmungsnachanalyse (Milic et al. 2019; vgl. auch BBl, 2019, S. 4985 ff., Frick 2022).

Dass die Überführung einer Schengen-Regel ins schweizerische Recht so viel Aufmerksamkeit erhält, ist indes die Ausnahme. Bis am 28. März 2022 sind der Schweiz seit der Unterzeichnung des Schengen-Assoziierungsabkommens am 26. Oktober 2004 insgesamt 364 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert worden (BJ 2022). Alle diese musste die Schweiz wie oben beschrieben übernehmen – hätte sie dies nicht getan, wäre die Schengen-Assozierung der Schweiz vor dem Aus gestanden. Nur in den seltensten Fällen erwägen es politische Akteure in der Schweiz überhaupt, die Übernahme einer Neuerung, zu der sich die Schweiz grundsätzlich verpflichtet hat, anzufechten. Bisher kam es neben dem Referendum gegen die Waffenrichtlinie 2019 nur zu zwei weiteren Referenden gegen die Übernahme von Schengen-Weiterentwicklungen: 2009 gegen die Einführung des biometrischen Passes (BRG 07.039) und 2022 gegen die Beteiligung der Schweiz an der europäischen Grenz- und Küstenwache Frontex (BRG 20.064).

2.2 Zusammenarbeit als Sollen: «freiwillige Reaktion» der Schweiz

Wo Fragen des europäischen Wirtschafts- und Rechtsraums zur Debatte stehen und der Schweiz ein Inseldasein mitten in diesem europäischen Raum droht, wenn sie nicht mitzieht, kann die Zusammenarbeit mit der EU als «Sollen» angesehen werden. Um die drohenden Nachteile – vielfach direkt oder indirekt wirtschaftlicher Natur – eines solchen Inseldaseins zu vermeiden, orientiert sich die Schweiz an der europäischen Rechtsentwicklung und achtet gegebenenfalls darauf, ihr eigenes Recht

europakompatibel auszustalten. Die Schweiz reagiert also von sich aus auf die Rechtsentwicklung in der EU, weil sie ein Interesse daran hat, dass das Schweizer Recht nicht allzu weit von jenem in der EU abweicht, insbesondere um den Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu erhalten. Dies geschieht einerseits durch den sogenannten autonomen Nachvollzug, bei dem die Schweiz neue EU-Regeln selbstständig übernimmt, ohne dass sie formell dazu verpflichtet ist. Andererseits bedienen sich Bundesrat und Gesetzgeber des Instruments des Rechtsvergleichs, um zu entscheiden, ob und in welchem Ausmass das Schweizer Recht dem europäischen angepasst werden soll.

So argumentierte der Bundesrat etwa in der Botschaft zur Änderung des Zivilgesetzbuchs zwecks Herabsetzung des zivilrechtlichen Mündigkeits- und Ehefähigkeitalters von 1993 explizit mit dem «Interesse der europäischen Rechtsharmonisierung» (BBl, 1993, I, S. 1180; BRG 93.022). Für die 1991 dem Parlament unterbreitete Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes betreffend strafbare Handlungen gegen das Vermögen und Urkundenfälschung bildeten Rechtsvergleiche mit diversen EU-Staaten «eine wesentliche Grundlage der Revisionsarbeiten» (BBl, 1991, S. 1113; BRG 91.032).

In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Produkthaftpflicht, die der Bundesrat 1993 zuhanden des Parlaments verabschiedete, umschrieb die Regierung den Grundgedanken der Europakompatibilität als «eine Annäherung unseres Rechts an das europäische Recht zur Sicherung von aussenpolitischem Spielraum und zur Minimierung negativer Rückwirkungen eines Verzichts auf die Teilnahme am EWR» (BBl, 1993, I, S. 810; BRG 93.125). Dies betrachte er «als seine Pflicht im Rahmen seiner Verantwortung zur Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen», führte der Bundesrat weiter aus (*ibid.*).

Ebenfalls 1993 erklärte Bundesrat Arnold Koller (cvp) dem Ständeratsplenum in der Diskussion um eine Motion betreffend die Telefonüberwachung: «Sie werden also bei der weiteren Bearbeitung dieses Revisionspaketes [...] natürlich auch diese internationalen Entwicklungen in der Europäischen Union mitbeachten müssen» (AB SR, 1993, V, S. 975; Mo. 93.3205). Anlässlich der Totalrevision des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur, die der Bundesrat 2014 dem Parlament unterbreitete, betonte die Regierung in der Botschaft, dass «[d]ie Kompatibilität mit dem europäischen Recht [...] schon immer eine wichtige Rahmenbedingung» gewesen sei und dieses Ziel «[i]n Anbetracht [...] der

intensiven Geschäftsbeziehungen der Schweiz mit dem europäischen Umfeld [...] ausser Frage» stehe (BBl, 2014, S. 1019). In der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht betreffend Konkurs und Nachlassvertrag von 2017 schrieb die Regierung, aufgrund der engen Verflechtung des schweizerischen mit dem europäischen Wirtschaftsraum sei es «denkbar, die Regelungen der EU-Insolvenzverordnung auch in der Schweiz zu übernehmen» (BBl, 2017, S. 4133; BRG 17.038).

Bei der ständerätlichen Beratung einer Motion über den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Daten im Ausland folgte Bundesrätin Simonetta Sommaruga (sp): Die EU-Kommission schlage Massnahmen vor, deshalb sei auch in der Schweiz «ein zusätzlicher Schritt angezeigt» (AB SR, 2018, S. 314; Mo. 18.3379). Als Gründe für das neue Vorläufigerstoffgesetz nannte der Bundesrat in seiner Botschaft von 2019 einerseits, zu verhindern, dass die EU-Gesetzgebung «über den Schweizer Markt umgangen werden» kann, und andererseits die Vermeidung technischer Handelshemmnisse (BBl, 2020, S. 169; BRG 19.067).

Ein ganz konkreter Sachzwang veranlasste den Bundesrat im Jahr 2000, dem Parlament per Änderung des Bundesgesetzes über Ausweise für Schweizer Staatsangehörige die Einführung neuer, maschinenlesbarer Pässe vorzuschlagen: «Die Tatsache, dass der bestehende Schweizer Pass 85 im Gegensatz zu den Pässen der EU und den nordamerikanischen Staaten nicht maschinenlesbar ist [...], machte die Ausgabe eines neuen, maschinenlesbaren Schweizer Passes nötig», führte die Regierung in der entsprechenden Botschaft aus und betonte, dass der neue Pass die Mindestvorgaben der EU bezüglich Layout erfülle (BBl, 2000, S. 4775; BRG 00.055).

Handkehrum wird das Fehlen einer bestimmten Regelung in der EU bisweilen als Argument verwendet, weshalb es in der Schweiz keine solche Regelung brauche. So begründete etwa die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats ihre ablehnende Haltung gegenüber einer parlamentarischen Initiative für ein Anti-Mobbing-Gesetz aus dem Jahr 2000 damit, dass «[d]ie Europäische Union [...] noch keine Richtlinien zum Mobbing verabschiedet» habe (Bericht RK-NR vom 10.5.2001, S. 4; Pa.IV. 00.446).

Diese illustrativen Beispiele zeigen, dass die Frage der Europakompatibilität bei der Ausarbeitung von Schweizer Rechtsnormen in verschiedensten Bereichen eine Rolle spielt. Während in manchen Fällen kon-

krete Sachzwänge eine Anpassung oder Angleichung an die EU-Regeln erfordern, legt in anderen Fällen der Bundesrat von sich aus Wert darauf, im Einklang mit den Vorgaben der EU zu legiferieren oder sich zumindest an der europäischen Rechtslage zu orientieren. Dahinter steht in der Regel die Befürchtung, früher oder später ins Hintertreffen zu geraten und Nachteile zu erfahren, sollte die Schweiz einen anderen Weg gehen als die EU.

2.3 Zusammenarbeit als Wollen: «Aktion» der Schweiz

In anderen Situationen kann die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU als «Wollen» charakterisiert werden. Hier unternimmt die Schweiz aktiv Schritte, um mit der EU zu einer gemeinsamen Lösung zu gelangen. Sie reagiert nicht einfach auf eine Entwicklung in der EU, sondern ergreift aktiv von sich aus die Initiative für eine internationale Zusammenarbeit, weil sie sich davon einen Vorteil erhofft. Es kann sich dabei sowohl um eine direkte, bilaterale Zusammenarbeit mit der EU oder einzelnen Mitgliedstaaten als auch um eine indirekte, multilaterale Zusammenarbeit handeln, wenn die Schweiz Vertragspartei eines völkerrechtlichen Abkommens wird, dem auch die EU oder deren Mitgliedstaaten angehören. Ergebnis ist hier grundsätzlich eine Form von institutionalisierter Zusammenarbeit, während sich die Schweiz beim «Sollen» einseitig anpasst, ohne dass die EU etwas zur Zusammenarbeit beiträgt.

Bundesrat Arnold Koller (cvp) legte 1994 diese Sichtweise bei der Beratung eines Postulats zu internationaler Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung dar (Po. 93.3547). Koller sprach dabei davon, dass der Bundesrat «sich ständig [bemüht], von der internationalen Zusammenarbeit – vor allem in Europa – nicht abgekoppelt zu werden». Es sei notwendig, dass die Initiativen von der Schweiz aus kommen, denn «[d]ie Europäische Union hat so viele interne Probleme, dass sie natürlich nicht in erster Linie an die Schweiz denkt» (AB SR, 1994, III, S. 949f.).

Die Bemühungen der Schweiz um direkte bilaterale Zusammenarbeit mit der EU oder mit einzelnen EU-Staaten in verschiedenen Rechtsbereichen zeigen sich exemplarisch in der Botschaft zu einem Rechtshilfeabkommen mit Frankreich von 1997, worin der Bundesrat die dahinterstehende Strategie folgendermassen erklärte: «Dieser Vertrag entspricht den Bestrebungen der Schweiz, durch bilaterale Vereinbarungen mit ihren Nachbarländern mögliche negative Auswirkungen ihrer Nichtmitglied-

schaft bei der Europäischen Union zu verhindern» (BBl, 1997, IV, S. 1207; BRG 97.053). Mit dem Abschluss des Vertrags wollte die Regierung konkret verhindern, «dass die Schweiz auf dem Gebiet der Rechtshilfe ins Abseits gerät» und dazu beitragen, «dass sie nicht zur Drehscheibe der Kriminalität in Europa wird» (BBl, 1997, IV, S. 1213). Dass die internationale Kooperation im Bereich Sicherheit «nicht bloss Solidarität [..., sondern] eine Notwendigkeit im Interesse der Schweiz» ist, betonte der Bundesrat in der Botschaft zum Abkommen zwischen der Schweiz und Europol (BBl, 2005, S. 984; BRG 05.017). Er stellte darin fest, «dass die schweizerischen Polizei- und Strafverfolgungsorgane nur durch internationale Kooperation in der Lage sind, ihre nationalen Aufgaben wahrzunehmen» (*ibid.*), weshalb er um eine vertiefte Polizeizusammenarbeit «bestrebt» sei (*ibid.*).

In der Botschaft zum Abkommen zwischen der Schweiz und Eurojust erklärte der Bundesrat explizit, dass die Schweiz «bereits anlässlich der Verhandlungen über die Bilateralen II ihr Interesse an einer institutionalisierten Zusammenarbeit mit Eurojust bekundet und dies schriftlich festgehalten» habe (BBl, 2010, S. 24; BRG 09.096). Weiter führte er aus: «Dieses Interesse ergab sich anlässlich grenzüberschreitender Fälle, bei denen Eurojust von Anfang an eine nützliche Brückenfunktion wahrnehmen konnte» (BBl, 2010, S. 27). Das eigene Interesse, zur grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung enger mit der EU zusammenzuarbeiten, bekundete der Bundesrat auch in seiner Stellungnahme zu einem Postulat bezüglich Massnahmen gegen Gewaltextremismus von 2014, wo er bekannt gab, «die polizeiliche Zusammenarbeit mit der EU schliesslich durch die Teilnahme an der Prämer Zusammenarbeit vertiefen» zu wollen (Po. 14.3710). Die Initiative ging also auch hier von der Schweiz aus.

Auch aus dem Parlament gab es immer wieder Forderungen, die Zusammenarbeit mit der EU in verschiedenen Bereichen zu vertiefen oder eine solche zu prüfen. So forderte der Ständerat 1993 mit der Überweisung eines Postulats von Hans Jörg Huber (cvp, AG) den Bundesrat auf, «die sektorelle Zusammenarbeit mit der Europäischen Union [auf dem Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung] in die Wege zu leiten» (Po. 93.3547). 2016 beauftragten die Räte den Bundesrat, Sondierungsgespräche mit der EU zu führen, um «eine Vereinbarung zur Koordinierung der Anwendung des jeweils geltenden Datenschutzrechts [...] anzustreben» und «Probleme aus der fehlenden territorialen Abgrenzung der aufsichtsrechtlichen

Zuständigkeit» zu lösen (Mo. 16.3752). Im Kampf gegen die Übernahme der EU-Waffenrichtlinie durch die Schweiz wollte Nationalrat Werner Salzmann (svp, BE) die Regierung mittels Motion dazu veranlassen, «mit jenen Staaten der Europäischen Union, welche die für die Schweiz unannehbaren Änderungen des Waffenrechts ebenfalls bekämpfen, Kontakt aufzunehmen und den koordinierten Widerstand bestmöglich zu unterstützen» (Mo. 16.3719), scheiterte damit aber im Ständerat. Mit der Überweisung eines Postulats seiner staatspolitischen Kommission beauftragte der Nationalrat den Bundesrat zu prüfen, ob das Anliegen zweier angemommener Standesinitiativen «durch einen Beitritt zum EU-Programm Ecris (European Criminal Records Information System) ganz oder zumindest teilweise erfüllt werden kann» (Po. 17.3269).

Andere Geschäfte hatten es demgegenüber zum Ziel, eine direkte Zusammenarbeit mit der EU zu verhindern oder zu beschränken. So hätte etwa eine abgelehnte parlamentarische Initiative von Hans Kaufmann (svp, ZH) gefordert, dass die Schweiz ihre Rechts- und Amtshilfe in Steuersachen einschränke (Pa.Iv. 09.461). Prominentestes Beispiel dürfte hier aber wohl die Selbstbestimmungsinitiative (BRG 17.046) sein, die unter anderem als «Vehikel, mit dem der EU-Rahmenvertrag verhindert werden könnte» (Bühlmann 2018), betrachtet wurde.

Neben dieser direkten bilateralen Zusammenarbeit strebt die Schweiz auch immer wieder indirekt – über die Ratifikation multilateraler internationaler Verträge und ohne direkte Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU – eine Harmonisierung des schweizerischen mit dem europäischen Recht an. Sind die Schweiz und die EU bzw. deren Mitgliedstaaten Vertragsparteien desselben multilateralen Abkommens, resultiert daraus eine Angleichung des schweizerischen und des europäischen Rechts, weil alle Parteien den Vertrag einhalten und umsetzen müssen. Dieser Effekt ist von der Schweiz beim Beitritt zu multilateralen völkerrechtlichen Abkommen durchaus gewollt, betonte der Bundesrat bei der Ratifikation solcher Verträge doch oft explizit, dass auch die EU bzw. deren Mitgliedstaaten dem Vertrag bereits beigetreten sind oder im Begriff sind, dies zu tun. Innerstaatliche Massnahmen zur Umsetzung solcher völkerrechtlicher Verpflichtungen begründete er etwa damit, dass sie «den Massnahmen der EU in diesem Bereich [entsprächen]» (BBl, 2008, S. 1211; BRG 07.095) oder «in der gleichen Stossrichtung [lägen], wie die EU sie verfolgt» (BBl, 2011, S. 4616; BRG 11.035).

Abbildung 10.2: Die Beziehungsformen Müssen, Sollen und Wollen

Leitthese:		
Beziehung zur EU =		
Müssen	Sollen	Wollen
EU beschliesst Regeln	EU beschliesst Regeln	Schweiz will Zusammenarbeit
Schweiz <i>muss</i> reagieren	Schweiz <i>soll</i> reagieren	Schweiz wird von sich aus aktiv
Sonst: Vertragsbruch	Sonst: Inseldasein	Sonst: Status quo
→ Themenspezifische Varianz? → Wandel über Zeit?		

Quelle: eigene Darstellung.

3 Konzeption der drei Beziehungsformen

Es stellt sich im Anschluss die Frage, wie oft welches Verständnis der Zusammenarbeit mit der EU zur Anwendung gelangt. Unterscheidet sich die Beziehungsform von Themenbereich zu Themenbereich? Hat sie sich über die Zeit verändert?

Eine deskriptive Analyse der Geschäfte im Bereich Rechtsordnung, Polizei und Justiz, die seit dem EWR-Nein im Dezember 1992 in den eidgenössischen Räten behandelt wurden, soll hier Aufschluss geben.

Für den Zeitraum von 1990 bis 2020 (Einreichungsdatum) wurden 114 parlamentarische Geschäfte (Bundesratsgeschäfte, parlamentarische Initiativen, Standesinitiativen, Motionen, Postulate) identifiziert, die in den Themenbereich Rechtsordnung fallen und die einen direkten oder indirekten Bezug zur EU bzw. EG aufweisen.² Ausschlaggebend für die Auswahl der Geschäfte war die Bezugnahme auf die EU bzw. EG im Titel, im Text, in der Begründung, in den Erläuterungen des Bundesrats oder in der parlamentarischen Debatte. Je nach Art dieser Bezugnahme wurden die Geschäfte in Anlehnung an Epiney (2006) in fünf verschiedene Zusammenarbeits- und Einflussmuster eingeteilt:

2 Die Geschäftsliste ist auf Anfrage bei der Autorin erhältlich.

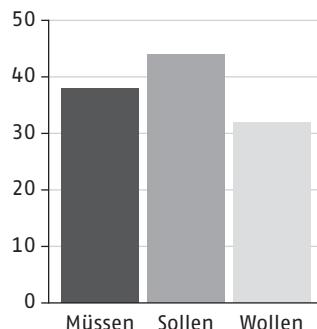
- (1) Verpflichtende Übernahme von EU-Recht: Die Schweiz ist durch Staatsverträge mit der EU verpflichtet, EU-Regeln zu übernehmen. Hier spricht man von dynamischer Rechtsübernahme. Darunter fallen insbesondere alle Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands. Diese Kategorie entspricht der *Beziehungsform des Müssens* (vgl. oben).
- (2) Autonomer Nachvollzug: Die Schweiz praktiziert eine freiwillige Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an entsprechende Regelungen der EU. Ziel ist die Europakompatibilität des Schweizer Rechts. Die Schweiz will damit in erster Linie Nachteile – oft für die Schweizer Wirtschaft – vermeiden, die durch die Inselstellung der Schweiz entstehen könnten, wenn die Schweiz aussen vor bleibt. Diese Kategorie wird der *Beziehungsform des Sollens* zugewiesen (vgl. oben).
- (3) Orientierung an der Rechtsentwicklung in der EU: Die Schweiz schaut sich im Sinn eines Rechtsvergleichs die Rechtslage in der EU bzw. in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten an und nimmt diese Erkenntnisse als Entscheidungsgrundlage für die eigene Gesetzgebung zu Hilfe. Es ist aber offen, ob und in welchem Ausmass die Schweiz die europäischen Regeln übernimmt – oder sie begründet ablehnt. Auch dieses Einflussmuster wird in der *Beziehungsform des Sollens* widerspiegelt (vgl. oben).
- (4) Freiwillige Zusammenarbeit: Die Schweiz schliesst bilaterale Abkommen mit der EU oder ihren Mitgliedstaaten ab oder geht anderweitig eine freiwillige Zusammenarbeit ein. Die Schweiz handelt direkt mit der EU bzw. den EU-Staaten gewisse Standards aus, an die sich beide Vertragsparteien zum gegenseitigen Vorteil halten wollen. Hierunter fallen die bilateralen Verträge, aber auch niederschwellige Kooperationen, etwa in der Polizeizusammenarbeit. Diese Art der Zusammenarbeit wird der *Beziehungsform des Wollens* zugeordnet (vgl. oben).
- (5) Indirekte Harmonisierung: Schweizer Recht und EU-Recht gleichen sich einander durch den Beitritt der Schweiz zu multilateralen völkerrechtlichen Abkommen an, bei denen die EU und/oder die EU-Mitgliedstaaten ebenfalls Vertragsparteien sind. Darunter fallen insbesondere UNO- und Europaratsabkommen. Eine direkte Zusammenarbeit wie etwa Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU findet hierbei allerdings nicht statt. Auch dieses Zusammenarbeitsmuster wird der *Beziehungsform des Wollens* zugeordnet (vgl. oben).

4 Ergebnisse: Müssen, Sollen und Wollen in den parlamentarischen Geschäften 1990–2020

Die insgesamt 114 untersuchten Geschäfte mit EU-Bezug wurden alle zwischen 1990 und 2020 eingereicht und zwischen 1993 und 2021 im Parlament behandelt. Thematisch lassen sich gut die Hälfte der Geschäfte (60 von 114; 53 %) der Sicherheitspolitik zuordnen. Ins Strafrecht fallen 14 (12 %), in den Bereich Bürgerrechte/Menschenrechte/Völkerrecht 13 Geschäfte (11 %). 10 Geschäfte (9 %) betreffen zivilrechtliche Fragen, 8 (7 %) die internationale Rechtshilfe. Unter das Schlagwort Datenschutz lassen sich 5 Geschäfte (4 %) subsumieren. Die übrigen 4 Geschäfte hatten allgemeine Fragen zu Schengen zum Gegenstand, die sich inhaltlich keinem anderen Bereich zuordnen lassen (vgl. Abb. 10.4).

Auf die drei Beziehungsformen Müssen, Sollen und Wollen entfallen je rund ein Drittel der 114 untersuchten Geschäfte (vgl. Abb. 10.3): 38 Geschäfte (33 %) lassen sich der Kategorie «Müssen» zuordnen, haben ihren Ursprung also in der dynamischen Rechtsübernahme. Sie dienen der Umsetzung von EU-Regeln, zu deren Übernahme die Schweiz aufgrund ihrer Teilnahme an Schengen verpflichtet ist. In 44 Geschäften (39 %) konnten die Wesenszüge des «Sollens» ausgemacht werden. Dies sind Geschäfte, die es zum Ziel hatten, dass die Schweiz ihr Recht bewusst EU-kompatibel ausgestaltet, oder bei denen sich die Schweiz zumindest an der europäischen Rechtsentwicklung orientierte und die Ergebnisse eines europäischen Rechtsvergleichs in ihre Gesetzgebung einfließen

Abbildung 10.3: Anzahl Geschäfte nach Beziehungsform



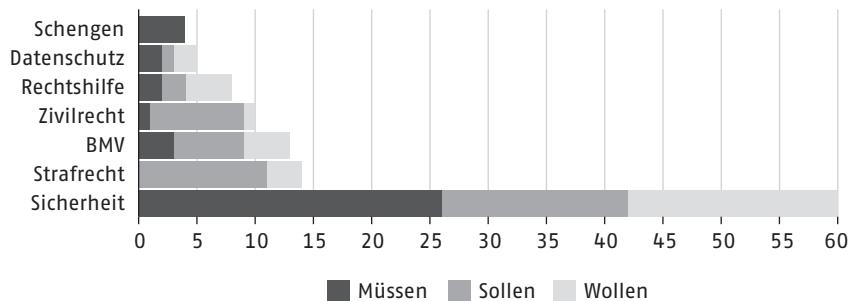
Quelle: Eigene Darstellung; 114 zwischen 1990 und 2020 eingereichte Geschäfte mit EG/EU-Bezug.

liess. Die übrigen 32 Geschäfte (28 %) werden der Kategorie «*Wollen*» zugeordnet. Diese Geschäfte hatten entweder die Aufforderung zur oder die Umsetzung einer freiwilligen Zusammenarbeit mit der EU bzw. mit den EU-Staaten zum Gegenstand oder beinhalteten eine indirekte Harmonisierung des Schweizer Rechts mit EU-Recht via multilaterale völkerrechtliche Zusammenarbeit. Bei diesen Geschäften ging der Anstoss zur Zusammenarbeit von der Schweiz aus; in diesem Sinn reagierte sie nicht, sondern agierte aus freien Stücken.

4.1 Beziehungsform und Thema

Als erste Anschlussfrage stellt sich nun diejenige, wie sich die Geschäfte dieser drei Beziehungsformen auf die verschiedenen inhaltlichen Themenbereiche verteilen. Abbildung 10.4 zeigt deutliche Unterschiede: Die Sicherheitspolitik ist von den untersuchten Politikfeldern dasjenige, das am stärksten durch *Müssen* geprägt ist. Bei fast der Hälfte der sicherheitspolitischen Geschäfte (26 von 60; 43 %) muss die Schweiz europäische Regeln übernehmen, weil sie sich durch die Schengen-Assoziiierung dazu verpflichtet hat. Ähnlich hoch ist der Anteil der Beziehungsform «*Müssen*» im Datenschutz, wo 40 Prozent (2 von 5) der Geschäfte die verpflichtende Übernahme von EU-Regeln betreffen. In allen anderen Bereichen – die Schengen-Kategorie ausgenommen – beträgt der Anteil der Beziehungsform des Müssens höchstens ein Viertel. Im Strafrecht fällt gar kein einziges Geschäft hierunter.

Abbildung 10.4: Anzahl Geschäfte nach Thema und Beziehungsform



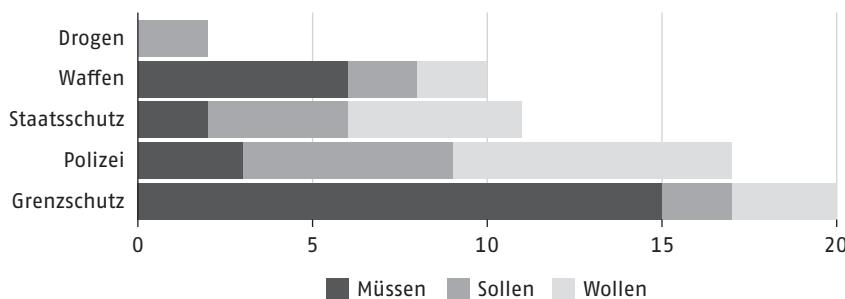
Quelle: Eigene Darstellung; 114 zwischen 1990 und 2020 eingereichte Geschäfte mit EG/EU-Bezug.

Das Strafrecht und das Zivilrecht werden stark von der Beziehungsform des *Sollens* geprägt. Im Zivilrecht fallen 8 von 10 Geschäften (80 %) unter diese Form. Im Strafrecht sind es 11 von 14 Geschäften (79 %), in denen die Schweiz europäische Regeln autonom nachvollzieht oder sich zumindest an der europäischen Rechtsentwicklung orientiert. Im Bereich Bürgerrechte/Menschenrechte/Völkerrecht (BMV) entfällt knapp die Hälfte der Geschäfte (6 von 13; 46 %) auf diese Beziehungsform.

Die Beziehungsform des *Wollens* ist insgesamt die seltenste (vgl. Abb. 10.3). Anteilsmässig am stärksten vertreten ist sie im Bereich Rechtshilfe. Hier betreffen 4 von 8 Geschäften (50 %) eine freiwillige Zusammenarbeit mit der EU bzw. mit den EU-Staaten oder eine indirekte Harmonisierung der schweizerischen und europäischen Regeln durch multilaterale völkerrechtliche Abkommen. In den Bereichen Bürgerrechte/Menschenrechte/Völkerrecht (BMV) sowie Sicherheit zeigt je rund ein Drittel der Geschäfte die Wesenszüge eines solchen aktiven Gestaltungswillens der Schweiz (4 von 14; 31 % bzw. 18 von 60; 30 %).

In Abbildung 10.5 wird das Thema Sicherheit, das sehr breit gefächert ist, in die Unterthemen Grenzschutz (20 Geschäfte), Polizei (17), Staatsschutz (11), Waffen (10) und Drogen (2) aufgeteilt. Beim Grenzschutz und im Waffenrecht macht die Beziehungsform des *Müssens* den Löwenanteil der Geschäfte aus (15 von 20; 75 % bzw. 6 von 10; 60 %). Dies sind also die Themenbereiche, in denen die Schweiz anteilsmässig besonders viele Gesetzesänderungen aufgrund ihrer Schengen-Mitgliedschaft vornehmen muss. In den Bereichen Polizei und Staatsschutz fällt dagegen je knapp

Abbildung 10.5: Anzahl sicherheitspolitische Geschäfte nach Unterthema und Beziehungsform



Quelle: Eigene Darstellung; 114 zwischen 1990 und 2020 eingereichte Geschäfte mit EG/EU-Bezug.

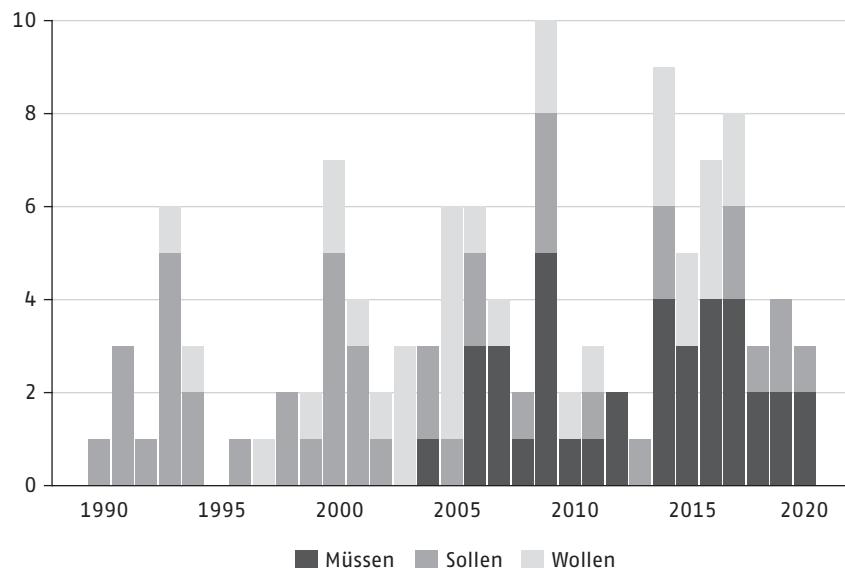
Hälfte der Geschäfte unter die Beziehungsform «*Wollen*» (8 von 17 bzw. 5 von 11). Hier sucht die Schweiz besonders oft von sich aus die Zusammenarbeit mit der EU bzw. deren Mitgliedstaaten oder die indirekte Harmonisierung der Regeln via multilaterale Zusammenarbeit. Das *Sollen* ist derweil überall – ausser in der Drogenpolitik, wo beide untersuchten Geschäfte auf diese Form passen – in mittelmässigem Ausmass präsent.

4.2 Beziehungsformen über die Zeit

Eine zweite Anschlussfrage ist diejenige, wie sich die drei Beziehungsformen über die Zeit verteilen (vgl. Abb. 10.6). Deutlich erkennbar ist, dass die dynamische Rechtsübernahme mit der Unterzeichnung des Schengen-Assoziierungsabkommens am 26. Oktober 2004 ihren Anfang nahm. Vor diesem Zeitpunkt war die Beziehung zur EU als *Müssen* der Schweiz völlig fremd.

Häufigste Beziehungsform war bis 2003 klar das *Sollen*. 70 Prozent der untersuchten Geschäfte (25 von 36), die zwischen 1990 und 2003 eingegangen waren, entfielen auf die Beziehungsform *Sollen*.

Abbildung 10.6: Anzahl Geschäfte nach Einreichungsjahr und Beziehungsform



Quelle: Eigene Darstellung; 114 zwischen 1990 und 2020 eingereichte Geschäfte mit EG/EU-Bezug.

reicht wurden, weisen die Charakteristika dieser Beziehungsform auf. In den allermeisten Geschäften mit EU-Bezug ging es für die Schweiz vor der Schengen-Assozierung also darum, EU-Regeln autonom nachzuvollziehen oder sich ganz unverbindlich an der Rechtsentwicklung in der EU zu orientieren, um allfällige Nachteile einer Alleinstellung mitten in Europa zu vermeiden. Ab 2004 macht das *Müssen* – die verpflichtende Übernahme von EU-Recht – hingegen fast die Hälfte der Geschäfte in den untersuchten Themenbereichen aus (49 %; 38 von 78).

Nach der Schengen-Assozierung ist die Anzahl Geschäfte mit EU-Bezug insgesamt höher als zuvor. Gab es in den untersuchten Themenbereichen von 1990 bis 2003 durchschnittlich 2,8 Geschäfte pro Jahr mit EU-Bezug, waren es ab 2004 durchschnittlich deren 4,6. Allein auf die Beziehungsform des *Müssens* entfallen ab 2004 rund 2,5 Geschäfte pro Jahr. Zudem hat die Beziehungsform des *Sollens* nach der Schengen-Assozierung sichtbar an Bedeutung verloren: Fielen von 1990 bis 2003 durchschnittlich 2,3 Geschäfte pro Jahr in diese Kategorie, sind es ab 2004 nur noch rund 1,6. Prozentual fiel der durchschnittliche Anteil der *Sollen*-Geschäfte pro Jahr mit der Schengen-Assozierung von rund 69 Prozent (vor 2004) auf rund 29 Prozent (ab 2004). Die Beziehungsform des *Wollens* kommt ab 2004 in absoluten Zahlen zwar auch häufiger vor als vorher – durchschnittlich 2,1 Geschäfte pro Jahr ab 2004 im Vergleich zu rund 1,4 Geschäften vor 2004 –; dieser Anstieg geht aber mit der allgemeinen Zunahme an Geschäften einher. Relativ gesehen nahmen auch die *Wollen*-Geschäfte pro Jahr von durchschnittlich 31 Prozent auf etwa 22 Prozent leicht ab.

5 Schlussbetrachtungen: vom Wollen und Sollen zum Müssen

Eine deskriptive Auswertung der parlamentarischen Geschäfte im Bereich Rechtsordnung, Polizei und Justiz von 1990 bis 2020 zeigt, dass die Schweiz die EU über den gesamten Zeitraum hinweg als Referenzpunkt für ihre eigene Gesetzgebung betrachtet hat. In Vorbereitung auf den geplanten EWR-Beitritt und zur Abfederung der Konsequenzen nach dem Scheitern desselben orientierte sich die Schweiz regelmässig an den Vorgaben der EU oder ihrer Mitgliedstaaten und übernahm diese soweit notwendig oder wenn wünschenswert in ihr eigenes Recht. Die Schweiz

reagiert hierbei freiwillig auf die Rechtsentwicklung in Europa mit dem Ziel, das eigene Abseitsstehen zu verhindern. Die Beziehung zur EU ist in diesem Sinn ein *Sollen*: Die Schweiz ist zwar formell nicht zur Übernahme der EU-Regeln verpflichtet, in der Praxis bleibt ihr aber oft nichts anderes übrig, wenn sie etwa den Zugang zum europäischen Binnenmarkt erhalten möchte.

In geringerem Umfang und über die Zeit ziemlich konstant ist auch immer das *Wollen* präsent: Geschäfte, mit denen die Schweiz von sich aus eine internationale Zusammenarbeit oder Harmonisierung von bestimmten Regeln anstrebt. Im Unterschied zum *Sollen* reagiert sie hier nicht auf die Entwicklung in der EU, um allfällige negative Konsequenzen zu vermeiden, sondern wirkt von sich aus, aus eigenem Interesse und aus freien Stücken, aktiv auf eine Zusammenarbeit oder indirekte Harmonisierung hin. Unter allen untersuchten Geschäften im Themenbereich Rechtsordnung, Polizei und Justiz macht diese Beziehungsform den geringsten Anteil aus.

Ab 2004 tritt eine neue Beziehungsform im Verhältnis zur EU in Erscheinung: das *Müssen*. Mit der Unterzeichnung des Schengen-Assoziierungsabkommens am 26. Oktober 2004 verpflichtete sich die Schweiz völkerrechtlich verbindlich, Schengen-relevante Neuerungen des EU-Rechts in ihr eigenes Recht zu übernehmen. Diese sogenannten Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands machen in der Folge rund die Hälfte der Geschäfte im Bereich Rechtsordnung, Polizei und Justiz mit EU-Bezug aus. Einerseits ist mit der Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin die Anzahl der Geschäfte mit EU-Bezug im untersuchten Themenbereich insgesamt gewachsen. Andererseits hat die Beziehungsform des *Müssens* ein Stück weit jene des *Sollens* verdrängt. Letztere kommt ab 2004 deutlich seltener vor als vorher, während beim *Wollen* keine grosse Veränderung zu beobachten ist. Dies deutet darauf hin, dass das Schweizer Recht durch die Übernahme der Schengen-Weiterentwicklungen in wichtigen Bereichen zwar nicht automatisch, aber eben «dynamisch» im Einklang mit dem EU-Recht gehalten wird, sodass die Schweiz sich weniger oft in der Situation sieht, ihr Recht an das europäische anzpassen zu *sollen*.

Die drei Beziehungsformen variieren in ihrer Häufigkeit zudem nach Thema. Während in der Sicherheitspolitik – hier insbesondere im Grenzschutz und im Waffenrecht – und im Datenschutz der EU-Bezug oft durch ein *Müssen* gekennzeichnet ist, herrscht im Straf- und im Zivilrecht klar

das *Sollen* vor. In der Rechtshilfe sowie auch in der Polizeizusammenarbeit sind demgegenüber viele Geschäfte vom *Wollen* bestimmt.

Während es insgesamt im Bereich Rechtsordnung, Polizei und Justiz also viele Geschäfte sind, die eine verpflichtende Übernahme von Schengen-relevantem EU-Recht zum Gegenstand haben, sind längst nicht alle Rechtsgebiete davon durchdrungen. Überdies scheint das *Müssen* nicht das *Wollen* ersetzt zu haben, sondern eher das *Sollen*: Aus einigen praktischen wurden auch rechtliche Notwendigkeiten. Insofern hat die Schweiz durch das Aufkommen des *Müssens* wohl gar nicht so viel Spielraum verloren, wie es auf den ersten Blick vielleicht den Anschein macht.

Literatur

- BJ – Bundesamt für Justiz. 2022. *Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands. Stand: 28. März 2022*, online <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html> (Zugriff: 21.6.2022).
- Bühlmann, Marc. 2022. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative), 2015–2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 23.6.2022).
- EDA – Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. 2022. *Schengen/Dublin*, online <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/bilaterale-abkommen/ueberblick/bilaterale-abkommen-2/schengen.html> (Zugriff: 29.6.2022).
- Epiney, Astrid. 2006. Umweltrecht in der EU und die Schweiz – am Beispiel der möglichen Teilnahme der Schweiz am gemeinschaftlichen System des Emissionshandels, in: Kaddous, Christine und Monique Jametti Greiner (Hrsg.), *Accords bilatéraux II Suisse-UE et autres accords récents / Bilaterale Abkommen II Schweiz-EU und andere neue Abkommen*, S. 707–724. Genf, Basel, München: Helbing & Lichtenhahn.
- Frick, Karin. 2022. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Übernahme der Richtlinie 2017/853 zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie, 2016–2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 22.6.2022).
- Milic, Thomas; Alessandro Feller und Daniel Kübler. 2019. *VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 19. Mai 2019*. Aarau, Lausanne, Luzern: ZDA, FORS, LINK.

Die Schweizer Verkehrspolitik: der letzte europapolitische Trumpf?

Anja Heidelberger

1 Einleitung

«Wir bauen den Alpentransit für Europa. Der Alpentransit ist die Trumpfkarte in den Verhandlungen» (Kurt Schüle; fdp, SH; AB NR, 1991, IV, S. 1811).

«Eine moderne, leistungsfähige Infrastruktur ist wohl einer der letzten Trümpfe der Schweiz in Europa» (Adolf Ogi, Bundesrat; AB NR, 1991, II, S. 437).

«Nach dem Scheitern des EWR-Vertrages stellte sich für die Kommission aber erneut die Frage [...], ob eine Ratifikation des Transitabkommens im heutigen Zeitpunkt sinnvoll sei, ob man nicht den letzten europapolitischen Trumpf ausspiele [...]» (Ulrich Fischer; fdp, AG; AB NR, 1992, VI, S. 2588).

«Die 28-Tonnen-Limite ist nach wie vor ein Pfand gegenüber der EU, das trotz vieler Löcher nicht einfach preisgegeben werden darf» (Otto Zwygart; evp, BE; AB NR, 1997, IV, 2115).

Die Liste mit Zitaten, die verschiedene Elemente der Schweizer Verkehrspolitik als wichtige Trumpfkarten oder als Pfand in europapolitischen Verhandlungen hervorheben, liesse sich noch lange erweitern. Mitglieder aller Fraktionen verwiesen zwischen 1987 und 2000 insbesondere auf die 28-Tonnen-Limite und die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), aber etwa auch auf den Gotthard, die Alpen oder den Lötschbergtunnel, um die gute Ausgangslage der Schweiz in den Verhandlungen mit der EU zu betonen.

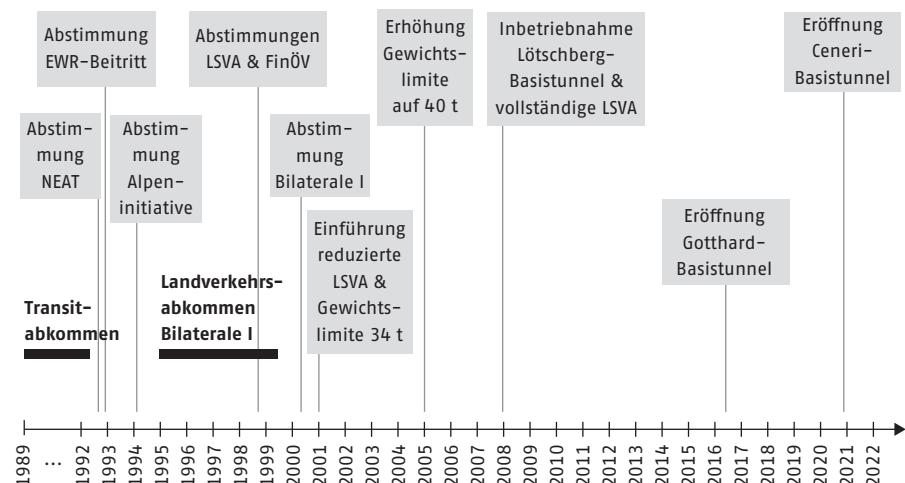
Diese gute Ausgangslage kam nicht von ungefähr: Bereits ab den 1970er-Jahren und nochmals verstärkt in den frühen 1980er-Jahren führten die immer deutlicher werdenden Probleme des zunehmenden Strassenverkehrs in der Schweiz zu Diskussionen über die Förderung alternativer Verkehrsmittel. Da eine Einschränkung des Verkehrs aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehrheitsfähig war (BBl, 1985, I, S. 197), plante die Schweiz einen Ausbau der Eisenbahn und Massnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs, was zusammen eine Verlagerung des Verkehrs von der Strasse auf die Schiene ermöglichen sollte. Zusätzlich sollte der Schienenverkehr auch dadurch gestärkt werden, dass den Strassenbenutzerinnen und -benutzern die externen Kosten des Strassenverkehrs verrechnet werden – beim Schwerverkehr mithilfe einer Schwerverkehrsabgabe und beim Individualverkehr mit einer Vignette. Ein zentrales Umweltschutzelement in der Schweizer Verkehrspolitik war lange Zeit die Beibehaltung der 28-Tonnen-Limite für Lastwagen zur Benützung der Schweizer Strassen. Während die umliegenden Staaten das Maximalgewicht für Lastwagen kontinuierlich erhöhten, begrenzte die tiefere Limite in der Schweiz den Anstieg des Transitgüterverkehrs zulasten der Nachbarländer: Ein Teil des Transitgüterverkehrs musste folglich einen Umweg durch Österreich oder Frankreich nehmen, auch wenn der direkte Weg durch die Schweiz geführt hätte. Die EG störte sich an diesen Einschränkungen des freien Warenverkehrs zwischen ihren Mitgliedstaaten – betroffen war insbesondere der Verkehr von und nach Italien – und forderte von der Schweiz die Aufhebung der Limite, zuerst im Rahmen des Transitabkommens (1987–1992), anschliessend im Rahmen des Land- und Flugverkehrsabkommens der Bilateralen I (1995–1999).

Insbesondere der Gotthard war jedoch für die Schweiz viel mehr als nur eine Transitstrecke, ist dieser doch Teil des Schweizer Gründungsmythos und diente insbesondere während des Zweiten Weltkriegs als Widerstandssymbol (Stalder 2016). Entsprechend gross war auch der Widerstand gegen die Aufgabe der 28-Tonnen-Limite. Stattdessen setzte die Schweiz auf die Verlagerung des Lastwagengüterverkehrs von der Strasse auf die Schiene und somit auf die NEAT. Der Bund erhoffte sich davon gar, Einfluss auf die europäische Verkehrspolitik nehmen zu können und das Verlagerungskonzept auch in der EU salonfähig zu machen. Gleichzeitig versprach er sich aber von den Verhandlungen mit der EG und später mit der EU einiges, etwa einen Zugang der Schweizer Trans-

portunternehmen und Fluggesellschaften zum EU-Binnenmarkt sowie die Beteiligung der europäischen Transportunternehmen an der Finanzierung der Schweizer Bahnprojekte durch eine leistungsabhängige Schwererverkehrsabgabe. Schliesslich entpuppte sich der Verkehrsbereich gar als Verhandlungspfand, um der EU in anderen Themenbereichen Konzessionen abzuringen.

Welches Resultat diese Verhandlungen im Verkehrsbereich – auch aufgrund der Schweizer Trümpfe – schliesslich brachten, ob und wann die Schweiz ihren letzten Trumpf ausspielte und wie weit sie sich von ihren ursprünglichen Zielen entfernte, behandelt dieser Beitrag. Einen Überblick über die wichtigsten, in den folgenden Abschnitten besprochenen Ereignisse liefert Abbildung 11.1. Im nächsten Kapitel wird zuerst die Ausgangslage im Verkehrsbereich vor 1987 diskutiert, anschliessend werden das Transitabkommen (Abschnitt 3), die Bilateralen I (Abschnitt 4) sowie deren Folgen (Abschnitt 5) besprochen, bevor ein Fazit gezogen wird (Abschnitt 6).

Abbildung 11.1: Die wichtigsten Ereignisse in der Verkehrspolitik im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

2 Die verkehrspolitische Ausgangslage vor 1987

2.1 Die steigende Relevanz der Strassentransporte

Bereits im Mittelalter wurden verschiedene Schweizer Alpenpässe für den Waren- und Personentransport genutzt. Insbesondere der Gotthardpass nahm im 13. Jahrhundert eine zentrale Position im internationalen Verkehr ein (Jean-Daniel Morerod zitiert in Eichenberger 2010). Allgemein entwickelten sich die Schweizer Alpenpässe zusammen mit ihren Zubringerstrassen nach dem Mittelalter zu «eigentliche[n] Transitrouten» (Schiedt 2014). Nachdem der Gotthard durch das Aufkommen der Schifffahrt zwischenzeitlich an Relevanz verloren hatte (Jean-Daniel Morerod zitiert in Eichenberger 2010), brachte ihn der Bau des Eisenbahntunnels 1882 – der damals längste Eisenbahntunnel der Welt – wieder ins Zentrum des Interesses: Die Alpenquerung wurde mit dem Durchstich stark vereinfacht. In der Folge entwickelte sich die Schweiz aufgrund ihrer zentralen Lage und ihrer guten Verkehrsinfrastruktur zu einem wichtigen Transitland.

Die Schweiz hielt diese «prominente Stellung» bis in die 1970er-Jahre aufrecht (Alptransitportal 2022): Noch 1970 wurden 40 Prozent der alpenquerenden Güter durch die Schweiz transportiert, der allergrösste Teil davon auf der Schiene (Litra 2017). Zu dieser Zeit befand sich der Verkehrsbereich jedoch durch die immer stärkere Verbreitung des motorisierten Individualverkehrs europaweit stark im Umbruch (Maibach et al. 1998). Entsprechend stellte sich die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission «Eisenbahntunnel durch die Alpen» (KEA) die Frage, «ob die Schweiz ihre heutige [verkehrspolitische] Stellung in einem sich einigenden Europa behaupten könnte» (KEA 1971). Als Voraussetzung dafür erachtete die Kommission bereits 1963 den Ausbau der Nord-Süd-Eisenbahnachse (BBl, 1990, II, S. 1081 f.).

Statt für einen prioritären Ausbau des Eisenbahnnetzes entschieden sich Bundesrat und Parlament 1965 jedoch für die Schaffung eines Gotthard-Strassentunnels, der ab 1970 gebaut und 1980 eröffnet wurde (Alptransitportal 2022). In der Folge nahm der Güterverkehr auf der Strasse stark zu und konkurrenierte bald die Transporte per Eisenbahn (Alptransitportal 2022). Insgesamt sank der Anteil auf der Schiene gelieferter Güter (in Tonnenkilometern¹) beim innerschweizerischen Güterverkehr

¹ Tonnenkilometer geben das «Produkt der transportierten [Masse] und de[r] zurückgelegten Distanzen» wieder (ARE 2022a).

zwischen 1950 und 2006 – seinem Tiefststand – von 81 auf 64 Prozent und beim Transitgüterverkehr in demselben Zeitraum von 99,8 auf 72 Prozent (Litra 2017). Gleichzeitig stieg die Verkehrsnachfrage in absoluten Zahlen in demselben Zeitraum stark an, beim schweizerischen Transitgüterverkehr auf Strasse und Schiene etwa von gut 500 Mio. Tonnenkilometern 1950 auf über 10 Mrd. Tonnenkilometer 2007 (Litra 2017; BBl, 1990, II, S. 1084).

Dass der Anteil des Strassenverkehrs am Gesamtgüterverkehr in dieser Zeit nicht noch stärker anstieg, war auf die 28-Tonnen-Limite für Lastwagen und auf deren Nacht- und Sonntagsfahrverbot in der Schweiz zurückzuführen (BBl, 1990, II, S. 1102). So kannten die Nachbarstaaten zu diesem Zeitpunkt 38- oder gar 40-Tonnen-Limiten und grösstenteils kein Nachtfahrverbot (BBl, 1990, II, S. 1094).² Dies sorgte dafür, dass es häufig wirtschaftlich sinnvoller war, «voll beladen die Schweiz zu umfahren, als diese mit einer um 10 bis 12 Tonnen kleineren Nutzlast zu durchqueren» (BBl, 1990, II, S. 1162). So wäre in den 1970er-Jahren der kürzeste Transportweg für 57 Prozent der Transporte über die (westlichen) Alpen durch die Schweiz – für 13 Prozent durch Frankreich und für 30 Prozent durch Österreich – verlaufen (BBl, 1990, II, S. 1096). Real erfolgten 1970 aber lediglich 37 Prozent der Transporte durch die Schweiz (33 % durch Frankreich, 30 % durch Österreich), 1988 waren es gar nur noch 20 Prozent (42 % durch Frankreich, 38 % durch Österreich; BBl, 1990, II, S. 1096).

Mit diesem «Umwegtransit» aufgrund der 28-Tonnen-Limite verlagerte «die Schweiz einen Teil der ökologischen Probleme» in ihre Nachbarländer, wie der Bundesrat später, in der Botschaft zur NEAT 1990, anerkannte (BBl, 1990, II, S. 1102). Verstärkt wurde diese Problematik durch das starke Verkehrswachstum, das «die schweizerische Regelung immer restriktiver» erscheinen liess (BBl, 1990, II, S. 1095). Dies störte zusehends auch die EG, die im Hinblick auf die Eröffnung ihres Binnenmarkts 1993 entsprechende Verkehrsbehinderungen aus dem Weg räumen wollte (Holenstein 1988). Insgesamt wurden die «politischen Auseinandersetzungen über die Bewältigung des europäischen Transitverkehrs» in den späten 1980er-Jahren immer heftiger (Holenstein 1988).

² Im Gegenzug war eine Durchfahrt durch Österreich oder Frankreich mit Kosten von CHF 200–300 deutlich teurer als in der Schweiz, wo sie aufgrund der pauschalen Schwerverkehrsabgabe für einen 28-Tonnen-Lastwagen CHF 25 kostete (BBl, 2006, S. 522).

2.2 Bahn 2000 und NEAT

Doch nicht nur durch die EG, auch innerhalb der Schweiz geriet die damalige, stark auf den Strassenverkehr fokussierte Verkehrspolitik in die Kritik (Washington 2000: 25). Anfang der 1970er-Jahre stieg das Umweltbewusstsein in der Schweiz stark an. 1971 wurde ein Umweltschutzartikel in der Bundesverfassung mit überragenden 92,7 Prozent Ja-Stimmenanteil angenommen (Graf 2010; Maibach et al. 1998; Skenderovic 2022; Swissvotes 2022). Darin wurden Massnahmen gegen schädliche oder lästige Einwirkungen, insbesondere gegen Luftverunreinigungen und Lärm, gefordert (Graf 2010) – wodurch der Verkehr zusätzlich ins Zentrum der Umweltschutzbemühungen gerückt wurde. In den 1970er-Jahren wurden «der Bundesrat und die traditionellen politischen Parteien [...] regelrecht mit Initiativen gegen den motorisierten Strassenverkehr überhäuft» (Washington 2000: 25). Verstärkt wurden diese Bemühungen ab 1982 aufgrund des aufkommenden Themas «Waldsterben», das ebenfalls direkt mit der Luftverschmutzung und somit auch mit dem Strassenverkehr in Verbindung gebracht wurde (BBl, 1984, I, S. 1094; BBl, 1984, III, S. 1130 ff.). Zur Bekämpfung des Waldsterbens schlug der Bundesrat 1984 unter anderem Massnahmen im Verkehrsbereich, wie eine Förderung des Schienenverkehrs, eine Verlagerung des Ferngüterverkehrs von der Strasse auf die Schiene sowie eine Schwererverkehrsabgabe mit Einbezug von dessen externen Kosten, vor (BBl, 1984, III, S. 1130 ff.).

Folglich wurde in diesem Zeitraum auch über einen Ausbau des Bahnverkehrs, sowohl auf der Nord-Süd-Achse (Alptransit, spätere NEAT) als auch auf der West-Ost-Achse (Neue Haupttransversale NHT, spätere Bahn 2000), diskutiert. Während die Bahn 2000³ vor allem für den Personenverkehr zentral war, stand bei der Frage der Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene die NEAT im Zentrum. Mit der NEAT könnten denn auch nicht nur die schweizerischen, sondern gar die europäischen Transitprobleme durch eine Umlagerung der Verkehrsströme von der Strasse auf die Schiene gelöst werden, hoffte der Bundesrat (Holenstein 1987). Eine solche Verlagerung bedurfte eines Ausbaus der entsprechenden Bahninfrastruktur durch den Bau mindestens eines

³ Das Projekt «Bahn 2000» enthielt einen Ausbau der Schnellzuglinien sowie einen allgemeinen Ausbau des Bahnangebots und wurde im Dezember 1987 von 57,0 Prozent der Stimmärgerinnen und Stimmärger gutgeheissen (Menzi 2010a).

neuen Tunnels auf der Nord-Süd-Achse. Dabei war insbesondere die Streckenführung umstritten. Es lagen zahlreiche verschiedene Varianten und Untervarianten vor – bevorzugt jeweils von den ihnen am nächsten liegenden Kantonen (Holenstein 1987). 1989 entschied sich der Bundesrat für einen Gotthard- sowie einen Lötschberg-Basistunnel (BBl, 1990, II, S. 1097). Einmal mehr stand somit auch der Gotthard im Zentrum des Interesses.

2.3 Schwerverkehrsabgabe

Ebenfalls teilweise im Zusammenhang mit dem Umweltschutz, insbesondere aber auch als Folge der schlechten finanziellen Lage des Bundes wurde 1983 eine auf zehn Jahre befristete Schwerverkehrsabgabe mit pauschalen Ansätzen geschaffen (PSVA; BRG 80.003; Gilg 1973). Damit sollten «die dem Schwerverkehr auf der Strasse zuzurechnenden Infrastrukturkosten» gedeckt,⁴ aber «durch Abbau der Wettbewerbsverzerrungen [auch] ein gesunder Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern herbeigeführt» (BBl, 1980, I, S. 1128) und der Huckepackverkehr, also der Verlad ganzer Lastwagen auf die Schiene, durch ein besseres Preisverhältnis unterstützt werden (BBl, 1980, I, S. 1155). Die Schaffung der PSVA stiess bei Umweltschutzverbänden auf Anklang (Menzi 2010b).⁵ 1984 nahmen die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die pauschale Schwerverkehrsabgabe mit 58,7 Prozent an. Deren Einführung 1985 führte jedoch zu Protesten und Retorsionsmassnahmen von verschiedenen umliegenden EG-Mitgliedstaaten. Sie erachteten die PSVA als

⁴ 1977 lag der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad des Schwerverkehrs bei 51 Prozent – seine Kosten betrugen somit das Doppelte seiner Einnahmen (BBl, 1980, I, S. 1121). Zudem hatte der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad seit 1970 um insgesamt 22 Prozentpunkte abgenommen (BBl, 1980, I, S. 1122). Bei den leichten Motorfahrzeugen lag der Deckungsgrad im Jahr 1977 hingegen bei 104 Prozent, hatte aber seit 1970 ebenfalls deutlich abgenommen.

⁵ Nachdem das Parlament die bundesrätliche Version abgeschwächt hatte, indem es die Massnahme befristet und die Pauschalen gesenkt hatte, reichte der VCS eine Initiative «für eine gerechte Besteuerung des Schwerverkehrs» ein, die grösstenteils die bundesrätliche Version übernehmen wollte. Diese lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger 1986 jedoch mit 66,1 Prozent Nein-Stimmenanteil ab.

«Hindernis für den internationalen Transport und damit als Widerspruch zum europäischen Freihandelsabkommen» von 1972 (Maibach et al. 1998; siehe auch Holenstein 1985; Lachat 1985). Einige Nachbarstaaten führten in der Folge ähnliche Abgaben für schweizerische Lastwagen ein. Erst die Aushandlung von Abkommen mit verschiedenen Staaten konnte die Retorsionsmassnahmen stoppen (Lachat 1985).

3 Das Transitabkommen – ein erster Angriff auf die 28-Tonnen-Limite

3.1 Die Forderungen der EG und die Umsetzungsideen der Schweiz

Während die Schweiz also dabei war, ihren verkehrs- und umweltpolitischen Problemen durch eine Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene zu begegnen, forderte die EG immer lauter eine «Aufhebung von Restriktionen gegen den Strassenschwerverkehr», also insbesondere der 28-Tonnen-Limite, aber auch des Nachtfahrverbots (Holenstein 1988). 1987 bestätigte der EG-Rat der Verkehrsminister das Mandat für eine erste Verhandlungsphase mit der Schweiz, Österreich und Jugoslawien, die ähnliche Restriktionen kannten (BBl, 1992, III, S. 1059). Auch der Bundesrat anerkannte, dass sich «unser Land den Herausforderungen [der internationalen Verkehrspolitik] nicht entziehen [kann]. Internationale Zusammenarbeit gehört wesensgemäß mit zu einer erfolgreichen Verkehrspolitik – vor allem in einem wirtschaftlich so verflochtenen Binnenland wie der Schweiz» (BBl, 1992, III, S. 1062). Zudem müsse die Schweiz «solidarisch einstehen, wenn es um die langfristige Bewältigung der ökologischen Probleme im ganzen Alpenraum geht», betonte die Regierung mit Blick auf den Umwegtransitverkehr in den Nachbarländern (BBl, 1990, II, S. 1102). Nicht zuletzt erhoffte sich der Bundesrat von entsprechenden Verhandlungen auch einen Zugang der Schweizer Transportunternehmen und Fluggesellschaften zum EG-Markt⁶ (BBl, 1992, III, S. 1059). Die NEAT, die der Bundesrat auch im Hinblick auf den Druck

6 Die Schweizer Fluggesellschaften waren gegenüber ihrer Konkurrenz aus der EG stark im Nachteil, insbesondere weil sie nicht das Recht hatten, Flüge innerhalb der EG durchzuführen. Einzig Flüge aus der Schweiz in einen EG-Staat respektive aus einem EG-Staat in die Schweiz waren erlaubt (Washington 2000: 54).

der EG auf die 28-Tonnen-Limite vorangetrieben hatte, erachtete er dabei quasi als Trum pf im Ärmel: Auf diese Weise könne man internationale Verkehrspolitik und Umweltschutz zusammenbringen und die EG von der Forderung nach Aufgabe der 28-Tonnen-Limite abbringen, hoffte er (Terribilini 1989, 1990).

Das Verhandlungsmandat der EG sah die Forderung eines Strassenkorridors für 40-Tonnen-Lastwagen vor. Die Schweiz lehnte jedoch sowohl eine Aufhebung der 28-Tonnen-Limite – von der sie bis 1995 einen Mehrverkehr von 1,3 Mio. Lastwagen befürchtete (BBl, 1990, II, S. 1095) – als auch einen zeitlich begrenzten und kontingentierten Strassenkorridor ab. Ihre Ablehnung begründete sie mit Verweis auf die «besondere Verkehrssituation der Schweiz», insbesondere die «besonderen geographischen Verhältnisse» – also die Alpen (BBl, 1992, III, S. 1059 ff.). Ein Strassenkorridor sei zudem nicht nötig, da «angemessene Alternativen [bestünden], um den europäischen Transitaufgaben gerecht zu werden», betonte der Bundesrat (BBl, 1992, III, S. 1059). Im Dezember 1989 begannen überdies auch die Verhandlungen der EFTA- und EG-Staaten bezüglich des EWR-Beitritts unter Beteiligung der Schweiz – diese betrafen die Verkehrspolitik jedoch nur am Rand.

3.2 Die Verhandlungen zum Transitabkommen

Nach der Startphase der Verhandlungen zum Transitabkommen 1989, in der die Schweiz hauptsächlich ihre Verhandlungsposition dargelegt hatte, lenkte die EG-Kommission «nach und nach auf das Konzept des kombinierten Verkehrs zur mittel- und langfristigen Problemlösung» ein (BBl, 1992, III, S. 1059). Bei den Verhandlungen halfen gemäss Bundesrat auch die Fortschritte der Schweiz bei der Planung der NEAT – in dieser Zeit fällte der Bundesrat seinen Entscheid bezüglich der NEAT-Variante Gotthard und Lötschberg (BBl, 1990, II, S. 1095). So anerkannte die EG zwar die Verlagerung eines Teils des Güter- und Personenverkehrs von der Strasse auf die Schiene als langfristige Lösung des Transitproblems (Terribilini 1989; BBl, 1992, III, S. 1060). Als kurzfristige Lösung verlangte sie jedoch weiterhin einen «befristeten und quantitativ beschränkten Strassenkorridor für 40-Tonnen-Lastwagen», insbesondere für verderbliche Güter (BBl, 1992, III, S. 1060). Der Bundesrat hingegen schlug als alternative kurzfristige Lösung eine Kapazitätserhöhung des Hucklepackangebots bis 1993/94 mit Kosten von CHF 1,4 Mrd. vor – und pro-

jektierte eine solche Kapazitätserhöhung bereits. «Der dadurch zum Ausdruck gebrachte Wille der Schweiz, ihre Transitrolle unter Berücksichtigung der Umwelterfordernisse auch in Zukunft voll wahrzunehmen, fand in der Folge bei der Gemeinschaft zunehmend Anerkennung», bemerkte der Bundesrat später (BBl, 1992, III, S. 1060). Weiterhin verlangte die EG in der Folge zwar «strassenseitige Erleichterungen», jedoch keinen 40-Tonnen-Strassenkorridor mehr (BBl, 1992, III, S. 1060). Sowohl bei den lang- als auch bei den kurzfristigen Massnahmen gelang es der Schweiz somit, die EG durch bereits relativ weit fortgeschrittene Projekte von einer alternativen Lösung zu überzeugen.

Nach dieser Einigung in der Grundsatzfrage machten die Verhandlungen bis Mitte 1991 allerdings nur noch schleppend Fortschritte. Die EG forderte Ausnahmen von der 28-Tonnen-Limite, insbesondere für den Fall, dass die Huckepackkapazitäten der Schweiz ausgelastet wären. In der Folge erhöhte die EG den Druck, indem sie klarmachte, dass sie ohne Transitabkommen dem EWR-Vertrag mit der Schweiz nicht zustimmen werde oder mindestens das Thema Verkehr – und damit der Zugang der Schweizer Transport- und Fluggesellschaften zum EG-Binnenmarkt – ausgeklammert werden müsste (Terribilini 1991; BBl, 1992, III, S. 1062). Bereits früh hatte die EG angekündigt, die Verhandlungen über das Transitabkommen «in den Kontext der globalen Beziehungen EG–Schweiz» (BBl, 1992, III, S. 1059) zu stellen. Für die Schweiz standen somit nicht nur ihre Interessen im Verkehrsbereich auf dem Spiel, sondern die europäische Integration insgesamt.

Auch innenpolitisch stand der Plan des Bundesrats bezüglich der NEAT unter Druck. Zwar hiess das Parlament 1991 die NEAT in zwei Sessionen gut. Mehrfach wurde im Parlament jedoch eine Verzögerung des Projekts gefordert, um dieses als Pfand in den Verhandlungen zum Transitabkommen in den Händen zu behalten: «Wenn wir bereits im heutigen Zeitpunkt den Entscheid zur NEAT fällen, hat die EG die Gewissheit, dass die NEAT ohnehin kommt, und die NEAT ist von da an kein Verhandlungstrumpf mehr» (Franz Jaeger; ldu, SG; AB NR, 1991, IV, S. 1808). Gesichert war die NEAT jedoch nach dem Ja des Parlaments noch nicht. Die Grünen ergriffen zusammen mit Greenpeace, dem WWF sowie Urner und Schwyzer Komitees das Referendum dagegen (Terribilini 1991). Das Projekt sei überdimensioniert, entwerte Alpenlandschaften, böte zu wenig Garantien für den Umweltschutz, benötige zu viel Energie und trage zum Mobilitätswachstum bei, statt dieses einzudäm-

men, kritisierte die Gegnerschaft (Menzi 2010b; Terribilini 1990, 1991). Unterstützt wurde das Referendumskomitee von Automobilkreisen, die insbesondere die Finanzierung über die Treibstoffzölle monierten und fehlende Finanzmittel für den Strassenbau befürchteten (Terribilini 1992). Verschiedene Seiten erachteten überdies die Kostenschätzungen für die NEAT als unrealistisch. Die Befürwortenden verwiesen hingegen insbesondere auf die Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene, den daraus resultierenden Umweltschutzeffekt sowie die Wichtigkeit des Projekts für die Integration der Schweiz in das europäische Eisenbahnnetz (Menzi 2010b). Ohne die NEAT – auf der Kompromiss mit der EG beruhe – sei das Transitabkommen und damit wohl auch die europäische Integration der Schweiz gefährdet, betonten sie (Terribilini 1992). Im September 1992 sprachen sich 63,6 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an der Urne für die NEAT aus (Swissvotes 2022).

Bereits bevor das Referendum gegen die NEAT ergriffen worden war, hatte die Schweiz im Oktober 1991 eine kontingentierte Anzahl Ausnahmebewilligungen für 40-Tönner, die verderbliche Waren transportierten, vorgeschlagen (Terribilini 1991). Dies stellte den entscheidenden Schritt für eine Lösung im Streit um das Transitabkommen dar. Schliesslich einigte man sich auf folgende Regelung: Die Schweiz behielt ihre 28-Tonnen-Limite für Lastwagen sowie das Nacht- und Sonntagsfahrverbot bei. Dafür stimmte sie einem sogenannten Überlaufmodell zu, wonach hundert 40-Tonnen-Lastwagen (je 50 Hin- und Rückfahrten) täglich die Alpen passieren durften, maximal waren aber jährlich 15 000 Fahrten erlaubt. Diese wurden überdies beschränkt auf den Transport von verderblichen Waren mit Fahrzeugen, die die strengsten Umweltschutznormen erfüllten, und waren nur zulässig, wenn die Huckepackkapazitäten ausgeschöpft waren (Terribilini 1991). Gleichzeitig verpflichtete sich die Schweiz zu einer kurzfristigen Kapazitätserhöhung für den Huckepackverkehr und zu dessen langfristigem Ausbau im Rahmen der NEAT (Terribilini 1991). Der Zugang der Schweizer Transportunternehmen zum EG-Verkehrsmarkt wurde jedoch nicht im Transitabkommen, sondern im gleichzeitig ausgehandelten EWR-Vertrag geregelt (siehe Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht der Beziehungen). So sollten die Schweizer 40-Tonnen-Lastwagen bei einem EWR-Beitritt zukünftig uneingeschränkt in der EG verkehren dürfen. Für den Fall einer EWR-Ablehnung sah der Transitvertrag die Aufnahme neuer Verhandlungen

über den Marktzugang vor (AB NR, 1992, VI, S. 2588). Trotz gewichtiger Zugeständnisse konnte die Schweiz somit die 28-Tonnen-Limite, die sich in den kommenden Jahren erneut als grosser Verhandlungstrumpf erweisen sollte, in den Verhandlungen zum Transitabkommen verteidigen.⁷

Das Transitabkommen mit einer Laufzeit von 12 Jahren wurde im Dezember 1991 unterzeichnet. Der Bundesrat strich in der Folge insbesondere die Anerkennung des Vorrangs des kombinierten Verkehrs vor dem Strassenverkehr durch die EG hervor (BBl, 1992, III, S. 1074). Damit anerkenne die EG die «wachsende Bedeutung des Bahn- und des kombinierten Verkehrs». Zudem erlaube das Abkommen die Integration der schweizerischen Eisenbahnlinien in das europäische Verkehrsnetz, wodurch sich ihre «verkehrspolitische Lage beträchtlich verbessert» (BBl, 1992, III, S. 1074).

3.3 Parlamentarische und nachparlamentarische Phase

Im Parlament stiess das Transitabkommen grösstenteils auf Zuspruch.⁸ Kommissionssprecher Ulrich Fischer (fdp, AG) beispielsweise nannte es einen «Erfolg der schweizerischen Diplomatie» (AB NR, 1992, VI, S. 2588). Es bringe «bedeutende Liberalisierungen, ohne die wichtigsten

⁷ Neben dem Landverkehr war auch der Luftverkehr Teil der Verhandlungen zum Transitabkommen. So sollten die bisherigen, thematisch stark beschränkten bilateralen Luftverkehrsabkommen mit den einzelnen EG-Mitgliedstaaten durch eine Integration der Schweizer Luftfahrtunternehmen in den EG-Luftraum ersetzt werden (BBl, 1999, S. 6253; Europäisches Parlament 2022; Terribilini 1991). Dadurch sollte die für die Schweizer Fluggesellschaften überlebenswichtige Zusammenarbeit mit europäischen Fluggesellschaften erleichtert werden (BBl, 1999, S. 6254). Schliesslich sah das Transitabkommen keinen Zugang der Schweizer Fluggesellschaften zum EG-Binnenmarkt vor, stattdessen sollte dieser durch den EWR-Beitritt der Schweiz möglich werden (AB NR, 1992, VI, S. 2588, Terribilini 1991). Für den Fall einer EWR-Ablehnung durch die Schweiz sah das Transitabkommen so bald wie möglich weitere bilaterale Verhandlungen über den Luftverkehr vor (AB NR, 1992, VI, S. 2588).

⁸ Gleichzeitig mit dem Transitabkommen wurde auch eine trilaterale Vereinbarung mit Deutschland und Italien über den kombinierten alpenquerenden Güterverkehr Schiene/Strasse gutgeheissen, mit der Infrastrukturmassnah-

Umweltschutzanliegen der Schweiz in Frage zu stellen» (AB NR, 1992, VI, S. 2588). Die EG habe damit die «schweizerische Philosophie hinsichtlich des Transitverkehrs durch die Alpen weitgehend übernommen, nämlich: Der Transitverkehr soll sich statt auf der Strasse zu wesentlichen Teilen auf der Schiene abwickeln» (AB NR, 1992, VI, S. 2587). Man habe damit also gar Einfluss auf die europäische Verkehrspolitik genommen. Entsprechend sprach sich der Ständerat im September 1992 einstimmig für die Annahme des Transitabkommens aus.

Doch bevor es der Nationalrat seinem Schwesterat gleichzutun und das Abkommen in der Wintersession 1992 annehmen konnte, hatten sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wenige Tage zuvor knapp gegen den Beitritt zum EWR ausgesprochen. Damit hatte sich die Ausgangslage des Transitabkommens verändert, wie Kommissionssprecher Fischer darlegte: Neben der Liberalisierung des Flugverkehrs waren auch der gegenseitige Marktzugang der Unternehmen des Strassengüterverkehrs (Kabotage⁹) sowie die Anpassung der Abmessungen der Strassenfahrzeuge nicht im Transitabkommen, sondern im EWR-Vertrag geregelt – diese Änderungen kamen folglich nicht zustande. Nun war unklar, wann die im Transitabkommen vorgesehenen «Verhandlungen über die gegenseitige Öffnung [der] Verkehrsmärkte» bei einem EWR-Nein stattfinden sollten und wie sie ausgehen würden (AB NR, 1992, VI, S. 2588). Auch die Anpassung der Abmessungen der Strassenfahrzeuge, die in den Eurolex-Regelungen enthalten gewesen wären, müsse die Schweiz nun dringend selbstständig umsetzen, um eine Diskriminierung der Schweizer Unternehmen zu verhindern, betonte Fischer (AB NR, 1992, VI, S. 2588).

Verschiedene Parlamentsmitglieder wollten in der Folge das Transitabkommen nutzen, um in diesen drei offenen Punkten eine Lösung zu erzielen. So fragte etwa Kommissionssprecher Fischer, «ob eine Ratifikation des Transitabkommens im heutigen Zeitpunkt sinnvoll sei, ob man nicht den letzten europapolitischen Trumpf ausspiele, ohne die Gegenleistungen in der Hand zu halten, die der EWR-Vertrag mit sich gebracht

men in den Nachbarstaaten auf Zulaufstrecken zur NEAT geregelt wurden (BBl, 1992, III, S. 1057 ff.).

⁹ Als Kabotage wird der Transport innerhalb eines fremden Landes oder Gebiets bezeichnet; also für Schweizer Unternehmen etwa von einem Ort in Deutschland zu einem anderen Ort in Deutschland.

hätte» (AB NR, 1992, VI, S. 2588). Zahlreiche Sprechende nahmen dieses Bild in der Folge auf, zwei Minderheiten, vertreten durch Charles Friderici (lib, VD) und Peter Schmid (gp, TG), wollten das Geschäft an den Bundesrat zurückweisen respektive ablehnen. Zuerst müsse ein gegenseitiger Zugang zu den Transportmärkten erzielt und damit eine Diskriminierung der Schweizer Unternehmen verhindert werden, forderte Friderici (AB NR, 1992, VI, 2590f.). Die Kritik der Grünen hatte hingegen nicht direkt etwas mit dem EWR-Nein zu tun: Die Umweltverbände hatten schon früher kritisiert, dass das Transitabkommen nichts zur Verhinderung des Verkehrsanstiegs beitrage und die Anzahl Fahrten von 28-Tonnen-Lastwagen damit nicht eingeschränkt werden könne (Terribilini 1991, 1992). Verena Diener (gp, ZH) kritisierte im Nationalrat denn auch, dass es im Abkommen «nicht primär um die Verminderung der schädlichen Auswirkungen der Mobilität, sondern um die Verkehrsverflüssigung, um die Verbesserung der Verteilung auf die verschiedenen Verkehrsträger und somit letztlich einmal mehr um die Vergrösserung der Mobilität» gehe (AB NR, 1992, VI, S. 2597). Dennoch befürworteten die Grünen mehrheitlich keine Neuverhandlungen, da sie von diesen keine vorteilhafteren Lösungen erwarteten.

Die Kommissionsmehrheit wollte den Vertrag trotz dieser Probleme genehmigen, um der EG nicht ein weiteres negatives Signal zu schicken und spätere Verhandlungen weiter zu erschweren. «Der Transitvertrag hat nicht nur eine verkehrstechnische Dimension, sondern eine grosse aussenpolitische Bedeutung», betonte etwa Ernst Mühlemann (fdp, TG; AB NR, 1992, VI, 2594). Nachdem Friderici und Schmid ihre Anträge zurückgezogen hatten, stimmte der Nationalrat dem Transitabkommen mit 126 zu 0 Stimmen mit zahlreichen Enthaltungen – unter anderem der grünen Fraktion – zu.

Am 22. Januar 1993 trat das Transitabkommen in Kraft. Erstmals hatte die Schweiz somit durch ihr Nachgeben im Verkehrsbereich einen Vorteil für die europäische Integration insgesamt zu erzielen versucht. Zwar hatte sie dabei einen ihrer Trümpfe – eine beschränkte Durchfahrt für 40-Tonnen-Lastwagen – ausgespielt, doch hielt sie weiterhin insbesondere die 28-Tonnen-Limite in der Hinterhand. Zudem habe sie nun mit der NEAT einen neuen Trumpf in der Hand, «der uns erlaubt, dem Druck zur Aufgabe der 28-Tonnen-Limite zu widerstehen und unsere Pflichten als europäisches Transitland auf der Schiene zu erfüllen», wie Kurt Müller (fdp, ZH) betonte (AB NR, 1991, IV, S. 429).

4 Bilaterale I

4.1 Situation vor dem Verhandlungsstart zu den Bilateralen I

Nach dem EWR-Nein standen die Schweizer Transportunternehmen und insbesondere die Fluggesellschaften bei der Eröffnung des EU-Binnenmarkts 1993 quasi vor verschlossenen Türen. Zwar konnten die Schweizer Transportunternehmen weiterhin Waren in die EU liefern und aus der EU abholen, und auch die Fluggesellschaften behielten ihre bisherigen Luftverkehrsrechte. Der von den Transportunternehmen und Fluggesellschaften dringend erhoffte Ausbau dieser Rechte, der ihnen auch Transporte innerhalb der EU und einzelner EU-Staaten erlauben würde, blieb jedoch aus. Entsprechend beantragte der Bundesrat schon kurz nach Inkraftsetzung des Transitabkommens, die darin vorgesehenen «Verhandlungen über den freien Zugang von Luft- und Strassenverkehrsunternehmen zum Binnenmarkt» aufzunehmen (Terribilini 1993). Ende 1993 erteilte der EG-Ministerrat seine Zustimmung zur Aufnahme von bilateralen Verhandlungen mit der Schweiz in zehn Bereichen, darunter dem Strassen- und Luftverkehr (Terribilini 1993; BBl, 1999, S. 6129). Ursprünglich hatte sich die EU lediglich zu Verhandlungen bezüglich der Personenfreizügigkeit und des Land- und Luftverkehrs bereit erklärt (Terribilini 1993).

Die Schweiz zielte beim Landverkehrsabkommen, also beim Abkommen zum Strassen- und Schienenverkehr, auf eine gegenseitige Öffnung der Verkehrsmärkte – konkret also auf die Möglichkeit für Kabotage für die Schweizer Transportunternehmen –, auf eine Harmonisierung technischer Vorschriften und Sozialvorschriften sowie auf eine mit der EU koordinierte und nachhaltige Alpentransitpolitik (BBl, 1999, S. 6138f.; Füzesséry 1995). Die Ziele der EU hatten sich hingegen seit 1987 nicht merklich verändert: Sie beabsichtigte – trotz der im Transitabkommen erreichten Übereinkunft für ein Überlaufmodell – erneut eine schrittweise Aufhebung der 28-Tonnen-Limite und eine Lockerung des Nachtfahrverbots sowie eine unbeschränkte Zulassung von 40-Tonnen-Fahrzeugen zu den Schweizer Städten (BBl, 1999, S. 6140; Füzesséry 1995).¹⁰

10 Eine wichtige Rolle spielte erneut auch der Luftverkehr, bei dem sich der Bundesrat den Zugang der schweizerischen Luftfahrtunternehmen zum europäischen Markt (Kabotagerechte) und somit eine Aufhebung von Kapazitäts- und Routenbeschränkungen erhoffte (BBl, 1999, S. 6138; BBl, 1999, S. 6254;

4.2 Die Alpeninitiative und ihre Umsetzung

Bevor die Verhandlungen zu den bilateralen Verträgen 1994 beginnen konnten, nahmen die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Februar 1994 mit 51,9 Prozent Ja-Stimmenanteil die sogenannte Alpeninitiative an. Diese war 1989 von Vertretenden von Umweltorganisationen und -parteien aus den Kantonen Wallis, Graubünden, Tessin und Uri lanciert worden, um die Alpenregionen stärker vor dem Transitverkehr zu schützen (Terribilini 1989). Die Initiantinnen und Initianten zielten mit ihrem Anliegen insbesondere auf den Kapazitätsausbau auf den Transitachsen, namentlich sprachen sie sich gegen den Autobahnausbau zwischen Siders und Brig (N9), gegen einen zweiten Gotthard-Straßen-tunnel, gegen die Erweiterung der Pisten am San Bernardino und gegen den von der EG geforderten Straßenkorridor für 40-Tonnen-Lastwagen aus. Die Initiative verlangte zudem innert zehn Jahren eine vollständige Verlagerung des Transitgüterverkehrs von der Strasse auf die Schiene und eine Beschränkung des Transitverkehrs (Terribilini 1989, 1994). Der Bundesrat hatte die Initiative vor ihrer Annahme als Verstoss gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern – gemäss Initiativtext sollte nur der Strassengüterverkehr von Grenze zu Grenze, nicht aber innerhalb der Schweiz verlagert werden – sowie der freien Wahl des Verkehrsmittels bezeichnet und ihre Kollision mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz – unter anderem mit dem Transitabkommen – unterstrichen (Terribilini 1992).

Entsprechend äusserten zahlreiche EG-Staaten im Anschluss an den Stimmenscheid ihre Missbilligung (Eperon 1994). Trotz der Beteuerungen des Bundesrats, dass er die Initiative in Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz umsetzen wolle, verschob die EU den Verhandlungsstart zu den meisten Dossiers der Bilateralen I wegen der Annahme der Initiative auf Dezember 1994, diejenigen zum Land- und Flugverkehrsdossier gar auf 1995 (Eperon 1994). Die Alpeninitiative sei gemäss EG-Kommission «geeignet [...], die Ziele der Union im Bereich des Landverkehrs in Frage zu stellen» (BBl, 1999, S. 6137). Ent-

Füzesséry 1995). Die EU erachtete den gegenseitigen Marktzugang als Ziel, wollte jedoch die Kabotage davon ausnehmen. Zudem sollte die Schweiz «die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über die Tarife und den Wettbewerb im Luftverkehr übernehmen und den Europäischen Gerichtshof als zuständige Behörde bei Streitigkeiten akzeptieren» (Füzesséry 1995).

sprechend verordnete sie beiden Seiten eine «Denkpause», bis konkrete Erläuterungen zur geplanten Umsetzung der Initiative vorlägen. Diese habe in Übereinstimmung mit dem Transitabkommen zu erfolgen, die freie Wahl zwischen Schiene und Strasse zu gewährleisten und dürfe den Transitverkehr nicht diskriminieren, verlangte die EU (Terribilini 1994).

Auch in der Schweiz löste die Annahme der Alpeninitiative einigen Wirbel aus. Mehrfach wurde zum Beispiel vorgeschlagen, der Stimmbevölkerung eine abgeschwächte Form der Initiative zur Abstimmung vorzulegen, da eine mit dem Transitabkommen zu vereinbarende Umsetzung der Initiative nicht möglich sei (Terribilini 1994). Dieser Vorschlag stiess bei CVP und SP auf grossen Widerstand, während ihn FDP und SVP prüfen wollten.

Bereits im Mai 1994 legte der Bundesrat eine erste Umsetzungsvorlage zum Ausbauverbot der alpenquerenden Transitstrassen vor. Kurzfristig wurde im «Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG)» (BRG 94.035) definiert, welche Strassen zukünftig nicht mehr ausgebaut werden dürfen.¹¹ Nicht geregelt blieb damit aber weiterhin die europapolitisch relevante Frage der Verlagerung des Gütertransits. Diesbezüglich legte der Bundesrat Mitte September 1994, also etwa ein halbes Jahr nach Annahme der Alpeninitiative, einen Entwurf vor, in dem er sich vor allem auf Gebühren für die Benutzung der Transitachsen stützte, unter anderem auf eine neu zu schaffende Alpentransitabgabe (Terribilini 1994). Die Nichtdiskriminierung gegenüber den Unternehmen der EU wollte er durch eine einheitliche Abgabe für LKW aller Herkunftsländer und Funktionen (Transit-, Binnen- oder Import-Export-Verkehr) sicherstellen. Gleichzeitig sollte die pauschale Schwererverkehrsabgabe durch eine leistungsabhängige Schwererverkehrsabgabe (LSVA)¹² ersetzt und der

11 Seine Kriterien legte der Bundesrat jedoch so fest, dass ein Ausbau der im Abstimmungskampf ausdrücklich kritisierten N9 im Oberwallis weiterhin möglich war (Terribilini 1994). Auch nach einer Änderung der Regelung durch das Parlament war die N9 trotz grossen Protests der Initiantinnen und Initianten sowie der links-grünen Parteien vom Ausbauverbot nicht betroffen (Terribilini 1994).

12 Ab einem Gewicht von 3,5 Tonnen müssten Strassenfahrzeuge die LSVA bezahlen, die von der Zahl in der Schweiz zurückgelegter Kilometer, vom zulässigen Gesamtgewicht des Fahrzeugs und von dessen Emissionen abhängig ist (ARE 2022b).

kombinierte Verkehr zusammen mit den Nachbarstaaten gefördert werden (Terribilini 1994). Insgesamt sollten die Kosten einer Fahrt durch die Schweiz diejenigen durch Österreich und Frankreich nicht übersteigen, um eine Verkehrsverlagerung in diese Länder zu verhindern (Terribilini 1994).

In seinem Entwurf 1996 präzisierte der Bundesrat seinen Umsetzungsvorschlag, mit dem er die Anzahl der Transporte auf der Schiene verdopeln und den Strassengüterverkehr mittelfristig um 15 bis 35 Prozent im Vergleich zu 1998 reduzieren wollte (Füzesséry 1997). Konkret zielte er auf eine jährliche Maximalanzahl alpenquerender Gütertransporte von etwa 600 000 Lastwagen ab 2004. Dazu wollte er unter anderem das Angebot im alpenquerenden Schienengüterverkehr ab 2000 um fast 300 000 Fahrten erhöhen, die Einhaltung der Ruhezeiten und der Gewichtsbegrenzung häufiger kontrollieren und die Anzahl Terminals für den unbegleiteten kombinierten Verkehr erhöhen (Füzesséry 1997). Jedoch sollte bei der Verlagerung des Verkehrs vollständig auf Zwangsmassnahmen wie Fahrverbote verzichtet werden (BBl, 1998, S. 6293).

Generell zeigten sich die Umweltverbände, das Initiativkomitee der Alpeninitiative sowie SP und CVP mit den im Entwurf festgehaltenen Zielen einverstanden, verlangten aber eine genügend hohe Abgabe sowie eine Abstufung nach gefahrenen Kilometern. ASTAG und TCS kritisierten den Entwurf hingegen stark, da sie das Verlagerungsziel des Bundesrats als unrealistisch erachteten (Füzesséry 1997). Die FDP und die SVP schlossen aus dem Entwurf, dass eine Umsetzung der Alpeninitiative nicht möglich sei, und schlügen nun ihrerseits vor, der Stimmbevölkerung einen abgeschwächten Verfassungsartikel vorzulegen (Füzesséry 1997).

Zur Umsetzung der Alpeninitiative stützte sich der Bundesrat schliesslich primär auf die LSVA. Gleichzeitig mit der Alpeninitiative hatten sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nämlich auch für die Schaffung eines Verfassungsartikels für eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (67,1 % Ja-Stimmenanteil) als Ersatz der pauschalen Schwerverkehrsabgabe ausgesprochen. Damit wollte der Bundesrat den «Grundsatz der Kostenwahrheit beim Güterverkehr verwirklichen», also das Verursacherprinzip in die Verkehrspolitik aufnehmen (Menzi 2010c). Damit nahm er auch eine Entwicklung in der EG vorweg, die zu diesem Zeitpunkt ähnliche Pläne verfolgte, aber sich noch nicht für eine konkrete Ausgestaltung einer Schwerverkehrsabgabe entschieden hatte.

4.3 Verhandlungsstart im Verkehrsbereich

Nachdem der Bundesrat seine nichtdiskriminierenden Umsetzungspläne für die Alpeninitiative erläutert hatte, konnten die bilateralen Verhandlungen im Land- und Flugverkehrsbereich 1995 starten (BBl, 1999, S. 6129, BBl, 1999, S. 6137). Weiterhin blieb die Abschaffung der 28-Tonnen-Limite das Hauptziel der EU beim Landverkehrsabkommen (Füzesséry 1995). Sie befürchtete Unsicherheiten bezüglich des Baus der NEAT, die die Schweiz erneut als Alternative zur Erhöhung der Gewichtslimiten vorschlug: Der Bundesrat plante zu diesem Zeitpunkt eine neue Finanzierungsbotschaft für die NEAT, da sich deren Rahmenbedingungen geändert hatten (BBl, 1996, S. 639). Somit biete die NEAT keine Gewähr für genug Kapazität zur Verkehrsverlagerung, so die Angst der EU (Füzesséry 1995).

Während in anderen bilateralen Dossiers 1995 Fortschritte erzielt wurden (siehe Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht der Beziehungen), dominierten im Landverkehr die Divergenzen (BBl, 1999, S. 6141). Nachdem man sich in drei Verhandlungsrunden nicht nähergekommen war, startete der Bundesrat eine breite innenpolitische Konsultation und entschied sich in der Folge für einen Paradigmenwechsel (BBl, 1999, S. 6263): Er anerkannte die Aufhebung der 28-Tonnen-Limite als «unabdingbare Voraussetzung für die Fortführung und den Abschluss der Verhandlungen mit der EG» (BBl, 1999, S. 6263). Folglich schlug er vor, die Gewichtslimite 2001 auf 34 Tonnen und 2005 – bei Auslaufen des Transitabkommens – auf 40 Tonnen zu erhöhen, während gleichzeitig die LSVA (2001) und die Alpentransitabgabe (2005) eingeführt werden sollten (Füzesséry 1996; BBl, 1996, V, S. 541). Generell sollten die Abgaben mit denjenigen in den Nachbarländern harmonisiert werden, um Umgehungsverkehr nach Österreich oder Frankreich zu verhindern. Gleichzeitig sollte die Schweiz ihre Gebühren jedoch aufgrund einer Schutzklausel falls nötig auch weiter erhöhen können.

In der Schweiz selber führte dieser Vorschlag zu grossem Widerstand bei den Umweltschutzorganisationen, die bei einer Aufhebung der 28-Tonnen-Limite ohne innenpolitische Ausgleichsmassnahmen für den öffentlichen Verkehr mit dem Referendum drohten (Terribilini 1991, 1992, Füzesséry 1995). Man gebe mit der 28-Tonnen-Limite «ein wirkungsvolles Pfand aus der Hand», betonte etwa Christine Keller (sp, BS) später bei der parlamentarischen Behandlung der Bilateralen I (AB NR, 1999, S. 1466). Die Initiantinnen und Initianten der Alpeninitiative klagten sich überdies bei der Europäischen Kommission und beim Euro-

päischen Parlament darüber, dass das Verhandlungsmandat der EU gegen das Transitabkommen verstossen – dort habe man sich ja gegen einen vollständigen Zugang von 40-Tonnen-Lastwagen entschieden (Füzesséry 1995). Erfreut zeigten sich hingegen etwa der ASTAG-Vorstand sowie die Swissair-Geschäftsleitung, deren Hoffnungen auf Erhalt der Kabotagerechte dadurch gestiegen waren (Füzesséry 1995).

Nach anfänglichem Widerstand der EU gegen die Einführung höherer Schwerverkehrsabgaben in der Schweiz – und somit höherer Abgaben für ihr Transportgewerbe – hiess sie den Vorschlag der Schweizer Delegation gut. Unstimmigkeiten zwischen den Verhandlungspartnerinnen und Verhandlungspartnern gab es jedoch weiterhin. In der Folge wurde über die Abgabenhöhe, die Schutzklausel und ein Kontingent an Durchfahrten für 40-Tonnen-Lastwagen bereits ab Inkrafttreten des Abkommens diskutiert (Füzesséry 1996, 1997).

Bei den Verhandlungen über die Gebührenhöhe im Strassenverkehr spielte die LSVA eine zentrale Rolle – diskutiert wurden aber auch alternative Gebühren, etwa eine Alpentransitabgabe. In der Zwischenzeit hatte der Bundesrat 1996 die Umsetzungsgesetzgebung zur LSVA vorgelegt (BRG 96.077). Das neue LSVA-System sollte die tatsächlich gefahrenen Kilometer erfassen und «damit besser dem Verursacherprinzip» entsprechen (BBl, 1996, V, S. 522). Damit würden die Preisverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern reduziert und somit auch die Konkurrenzfähigkeit des Schienenverkehrs gestärkt (BBl, 1996, V, S. 524 f.). Mithilfe der LSVA sollten nun die Kosten für eine Alpendurchquerung, die in der Schweiz zuvor für 28-Tonnen-Lastwagen lediglich CHF 25 betragen hatten, in Österreich und Frankreich hingegen zwischen CHF 200 und 300, auf einen ähnlichen Betrag wie in den Nachbarstaaten erhöht werden. «Die neue Abgabe ist ein wichtiges Element, um die unerwünschten Auswirkungen von Erhöhungen der Gewichtslimite abzufedern», fasste der Bundesrat die Situation zusammen (BBl, 1996, V, S. 522 f.). Er betonte überdies, dass die LSVA zur «Verwirklichung der Kostenwahrheit» beitrage, und versprach sich davon «für den ganzen Alpenraum Signalwirkung» (BBl, 1996, V, S. 523). Wie bereits beim Konzept der Verkehrsverlagerung versuchte der Bundesrat somit einmal mehr, der EU ein schweizerisches Projekt im Verkehrsbereich schmackhaft zu machen.

Auch wenn der Paradigmenwechsel – Aufgabe der 28-Tonnen-Limite und stärkere leistungs- und emissionsabhängige Besteuerung der Strassentransits – stark durch den Druck der EU begründet war, sah der

Bundesrat darin durchaus auch Vorteile. So würden es ihm die bilateralen Verhandlungen ermöglichen, den deutlich höheren LSVA-Satz «völkerrechtlich abgesichert» festzulegen. Dies erachtete er im Rückblick auf die Retorsionsmassnahmen bei der Einführung der PSVA 1985 durchaus als relevant (Lachat 1985). Darüber hinaus habe die Gewichtslimite an Wirksamkeit eingebüßt (BBl, 1999, S. 6283). So war der Anteil des alpenquerenden Transitverkehrs auf der Strasse seit 1980 bei gleichbleibender Gewichtslimite von 3 Prozent auf 21 Prozent (1996) angestiegen (BFS 2022a) – die Gewichtslimite übte somit ihre verkehrsbeschränkende Wirkung nur noch bedingt aus. Ob sich dieser Paradigmenwechsel und insbesondere die LSVA – wie vom Bundesrat erhofft – womöglich gar als neuer umweltpolitischer Trumpf im Verkehrsbereich erweisen könnten, würde sich in den folgenden Jahren zeigen müssen.

Zwar wurde die Änderung des Verhandlungsmandats durch den Bundesrat von EU-Gremien und -Vertretenden lobend anerkannt, außer einer Verbesserung des Verhandlungsklimas führte sie jedoch zu keinenzählbaren Fortschritten (BBl, 1999, S. 6141). Vielmehr kam es erneut zu Unstimmigkeiten, und die Verhandlungen wurden für fast fünf Monate ausgesetzt (Füzesséry 1997). In der Zwischenzeit sandte die Schweiz wichtige Signale nach Brüssel: So regelte sie die Finanzierung der NEAT neu und erschloss dem ÖV-Bereich dabei mehrere zusätzliche Finanzierungsquellen (FinöV; BRG 96.059). Diese Entscheidungen erachtete der Bundesrat als «Tatbeweis [gegenüber der EU], eine Stärkung des öffentlichen Verkehrs nicht nur zu propagieren, sondern durch Infrastrukturprojekte und fiskalische Massnahmen auch umzusetzen» (BBl, 1996, IV, S. 639). Denn noch bevor sich die EU definitiv für die NEAT-Lösung ausgesprochen hatte, hatte der Bundesrat bereits deren Finanzierung deutlich ausgebaut.

4.4 Kompromiss von Kloten 1998

Der eigentliche Durchbruch im Land- und Luftverkehrsdossier der Bilateralen I erfolgte im Januar 1998 beim sogenannten Kompromiss von Kloten. Dabei einigten sich Bundesrat Moritz Leuenberger und EU-Verkehrskommissar Neil Kinnock auf die Höhe der Strassenbenutzungsgebühren in der Schweiz ab 2005 sowie auf eine Regelung für die Übergangszeit (Dupraz 1998). Wie von der Schweiz vorgeschlagen, wurden die Gebühren in Abhängigkeit vom Verschmutzungsgrad der Lastwagen

festgelegt, wobei der Durchschnitt für die Strecke Basel–Chiasso ab 2005 bei CHF 325 bis CHF 330 zu liegen kommen sollte. Dieser Betrag enthielt die LSVA sowie die aufgrund der Alpeninitiative angedachte Alpentransitabgabe. Die Schweiz stimmte zudem zu, die Gewichtslimite für Lastwagen im Jahr 2001 von 28 auf 34 Tonnen und im Jahr 2005 von 34 auf 40 Tonnen zu erhöhen (Dupraz 1998). Zwischen 2001 und 2004 sollten alle auf Schweizer Strassen zugelassenen Lastwagen eine reduzierte Abgabe bezahlen, die im Jahr 2005 erhöht und nach Fertigstellung des Lötschberg-Basistunnels oder spätestens im Jahr 2007 ihren Maximalbetrag erreichen sollte (BBl, 1999, S. 6276). Ab 2000 sollte zudem eine kontingentierte Anzahl 40-Tonnen-Lastwagen auf Schweizer Strassen zugelassen werden (2000: 250 000 Fahrten; 2001/2002: 300 000 Fahrten; 2003/2004: 400 000 Fahrten).

Anders als im Transitabkommen, wo die Kontingente auf die ausländischen Transportunternehmen beschränkt waren, konnte die Schweiz ihren Transportunternehmen gemäss Landverkehrsabkommen gleich grosse Kontingente in der Schweiz zur Verfügung stellen (BBl, 1999, S. 6151). Gleichzeitig verpflichtete sie sich auch, verschiedene EG-Bestimmungen, etwa zur Zulassung zum Beruf oder zu technischen Normen, zu übernehmen (BBl, 1999, S. 6151). Hingegen hatte sich die Schweiz bezüglich der Beibehaltung des Nacht- und Sonntagsfahrverbots und der Schutzklausel durchgesetzt: So sollte die Schweiz unilaterale sowohl steuerliche als auch nichtsteuerliche Massnahmen und Sondermassnahmen für den Krisenfall, also bei einem starken Anstieg des Strassengüterverkehrs, vornehmen können (Dupraz 1998). Möglich war eine Erhöhung der Abgaben um maximal 12,5 Prozent während höchstens zwölf Monaten, wenn die Bahnkapazitäten vorhanden wären, aber «während 10 Wochen zu weniger als 66 Prozent ausgelastet sind» (BBl, 1999, S. 6279). Einvernehmlich sollten zudem weitere Einschränkungen möglich sein.¹³

Die Verhandlungen waren damit aber noch nicht vollständig abgeschlossen. Der Kompromiss stiess in der EU teilweise auf Kritik. Ins-

¹³ Der Kompromiss brachte auch die Lösung beim Luftverkehr, wo die Schweizer Fluggesellschaften die 3., 4., 5., und 7. Freiheit der Flugverkehrsrechte (mit verschiedenen Kabotagemöglichkeiten) gestaffelt ab Inkrafttreten der Bilateralen I erhalten sollten. Über die 8. Freiheit sollte später erneut verhandelt werden (Dupraz 1998; BBl, 1999, S. 6129; BBl, 1999, S. 6136). Als einzi-

besondere Österreich fühlte sich ungerecht behandelt – es war zuvor vom Europäischen Gerichtshof verurteilt worden, nachdem es die erlaubten Höchstkosten der Eurovignette auf der Brenner-Passage überschritten hatte. Nun befürchtete es, einen abschreckenden Effekt der Abgaben durch die Schweiz und somit Mehrverkehr. Frankreich, Spanien, Portugal und Italien fürchteten hingegen die Konkurrenz im Luftverkehr und drohten mit Vergeltungsmassnahmen und einer Anfechtung des Verhandlungsergebnisses (Dupraz 1998). Entsprechend wurde der Kompromiss im März 1998 von den Verkehrsministern der EU-15 noch nicht bestätigt.

Während im Juni 1998 die (meisten) übrigen Verhandlungen zu den Bilateralen I finalisiert werden konnten (siehe Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht der Beziehungen), blieb der Verkehrsbereich somit weiterhin umstritten. Erst nachdem die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im September 1998 der Einführung der LSVA mit 57,2 Prozent Ja-Stimmenanteil und im November 1998 der Finanzierung der Projekte des öffentlichen Verkehrs (FinöV) mit 63,5 Prozent Ja-Stimmenanteil zugestimmt und damit den rechtlichen Rahmen und die Finanzierung für die von der Schweiz vereinbarten Leistungen gesichert hatten, akzeptierte die EU den Kompromiss von Kloten. Der Bundesrat betonte diesbezüglich ausdrücklich die Rolle der beiden Abstimmungsresultate: «Positiv beeinflusst durch diesen direktdemokratischen Entscheid konnte das Landverkehrsdossier [...] in der Nacht vom 30. November zum 1. Dezember 1998 [...] abgeschlossen werden» (BBl, 1999, S. 6144). Nach langwierigen Verhandlungen seit 1995 mit unzähligen Rückschlägen war es im Verkehrsbereich also doch noch zu einer Übereinkunft gekommen: Am 21. Juni 1999 wurden die Abkommen unterzeichnet (BBl, 1999, S. 6144).

ges der sieben Abkommen sah das Luftverkehrsabkommen dabei eine Ausdehnung des bestehenden EU-Rechts auf die Schweiz vor (BBl, 1999, S. 6150): Natürliche und juristische Personen aus der Schweiz wurden jenen aus der EU gleichgestellt, dafür erhaltenen Institutionen der EU «Überwachungs- und Kontrollkompetenzen im Bereich des Wettbewerbsrechts» (BBl, 1999, S. 6150).

4.5 Die Ratifizierung der Bilateralen I

Nun stand jedoch noch die Bestätigung der Verträge durch das Parlament und allenfalls durch die Stimmbevölkerung an. Dass eine solche nicht einfach werden würde, hatten unter anderem die verschiedenen Referendumsdrohungen während der Verhandlungsphase gezeigt. In seiner Botschaft hob der Bundesrat die Bedeutung des Landverkehrsabkommens für die Schweiz hervor: Damit könne erstens die internationale Zusammenarbeit bei der Verkehrsverlagerung gesichert werden. So habe die «Schweiz [...] im Landverkehr nicht bloss bestehendes europäisches Recht übernommen; sie hat in wichtigen Bereichen die künftige Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft mitbeeinflusst» (BBl, 1999, S. 6282). Die EG habe wichtige Grundsätze ihrer Verkehrspolitik im Rahmen der Verhandlungen neu gestaltet, insbesondere bezüglich der Eurovignette und der Brenner-Maut. Das Abkommen sei damit «die Garantie für eine mit der EG koordinierte Verkehrspolitik im Alpenraum» und sichere der Schweiz die Rahmenbedingungen und die europäische Zusammenarbeit in diesem Bereich (BBl, 1999, S. 6128). Zweitens werde damit ein freier Marktzugang im Strassen- und Schienengüterverkehr für die Schweizer Unternehmen erzielt, womit die Wettbewerbssituation im Verkehrsmarkt ausgewogener gestaltet werde.

Neben den sieben bilateralen Verträgen, die der Bundesrat dem Parlament aufgrund der Guillotineklausel in einem Entwurf vorlegte, präsentierte die Regierung zugleich auch verschiedene zusätzliche Gesetzesänderungen, mit denen sie allfällige negative Effekte der Verträge durch flankierende Massnahmen abfedern wollte. Im Verkehrsbereich waren dies das Bundesgesetz zum Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (BRG 99.028-3) sowie das zeitlich befristete Güterverkehrsverlagerungsgesetz (BRG 99.028-7) und ein Zahlungsrahmen zu dessen Finanzierung (BRG 99.028-9). Darin quantifizierte der Bundesrat unter anderem das Ziel der Schweizer Verlagerungspolitik: Bis ein Jahr nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels (voraussichtlich 2012) sollten jährlich maximal nur noch 650 000 alpenquerende Güterschwererverkehrsfahrten auf der Strasse verbleiben (anstelle von 1,4 Mio. bis 1,6 Mio. Fahrten; BBl, 1999, S. 6293; BBl, 1999, S. 6303). Erreichen wollte er dies durch schienenseitige und strassenseitige Massnahmen, etwa durch eine Steigerung der Produktivität der Bahnen mithilfe einer Verstärkung des Wettbewerbs (schienenseitig; beispielsweise durch die Vergabe von Aufträgen an die Unternehmen mit dem besten Preis-Leis-

tungs-Verhältnis) sowie durch mehr Schwerverkehrskontrollen und Kontrollen der Arbeitsbedingungen zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs (strassenseitig; BBl, 1999, S. 6293). Ausdrücklich ausgeschlossen wurden hingegen Fahrverbote oder andere Zwangsmassnahmen. Alle zwei Jahre wollte der Bundesrat in einem Verlagerungsbericht über die Wirksamkeit der bisherigen Massnahmen und über die Erreichung von Zwischenzielen sowie über zukünftig nötige Massnahmen zur Erreichung des Verlagerungsziels berichten (BBl, 1999, S. 6293).

Im Parlament fand das Landverkehrsabkommen nicht viel Anklang. Kommissionssprecher Ernst Mühlemann (fdp, TG) bezeichnete es als «Kröte», die man schlucken müsse, um die anderen Abkommen, etwa das Luftverkehrsabkommen, zu erhalten (AB NR, 1999, S. 1435).¹⁴ Man habe hier schmerzhafte Zugeständnisse machen müssen, betonte er. Jedoch sei die Bilanz der bilateralen Verträge insgesamt positiv (AB NR, 1999, S. 1435). Verschiedene Sprechende, insbesondere aus dem linksgrünen Lager, wiesen darauf hin, dass die Zugeständnisse im Landverkehrsabkommen nur zusammen mit den flankierenden Massnahmen tragbar seien (AB NR, 1999, S. 1489). So stellten sich etwa auch die Grünen trotz ihrer Kritik an der Aufgabe der 28-Tonnen-Limite hinter das Landverkehrsabkommen: «Aus einem gesamteuropäischen Gesichtswinkel sind die Verhandlungsergebnisse des Landverkehrsabkommens so schlecht nicht, besonders dann nicht, wenn wir die wesentliche, europäische Neuerung beurteilen, nämlich die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe im gesamteuropäischen Konzept», betonte Ruth Genner (gp, ZH). Die flankierenden Massnahmen seien nun aber entscheidend dafür, ob die Bilateralen I an der Urne eine Mehrheit finden. Diese seien überdies sehr wichtig, wenn man schon «mit dem Abschluss des Vertrages ein wirkungsvolles Pfand aus der Hand» gebe (Christine Keller; sp, BS; AB NR, 1999, S. 1466). Mit 144 zu 3 Stimmen (bei 28 Enthaltungen) genehmigte die grosse Kammer in der Folge die

¹⁴ Dieselbe Formulierung verwendete Philipp Stähelin (cvp, TG) 2004, als er das Schengen-Abkommen als «Kröte» bezeichnete, die man zum Erhalt des Dublin-Abkommens schlucken müsse (AB SR, 2004, S. 665; siehe Beitrag von *Marlène Gerber und Isabelle Bieri* zur Asylpolitik).

bilateralen Verträge.¹⁵ Der Ständerat stimmte den bilateralen Verträgen einstimmig zu.

Daneben diskutierte das Parlament in den anderen drei Bundesgesetzen über die Ausgestaltung der flankierenden Massnahmen und über ihre Finanzierung. Unter anderem entschied es sich für einen früheren Stichtag für die Realisierung der Verkehrsverlagerung – der Bundesrat hätte das Fahrtenaufkommen bis 2004 stabilisieren und bis ein Jahr nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels (voraussichtlich also bis 2013) auf 650 000 Fahrten senken wollen. Das Parlament legte den Stichtag nun auf zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, also voraussichtlich auf das Jahr 2009, fest (AB NR, 1999, S. 1702; AB SR, 1999, S. 705). Umstritten war auch die Frage, ob die Zielvorgabe von 650 000 Lastwagen im Verlagerungsgesetz für den Verkehr «von Grenze zu Grenze» gelten – wie es die Alpeninitiative ursprünglich vorgesehen hatte – oder den gesamten Schwererverkehr einbeziehen sollte, wie es in den Bilateralen I zur Verhinderung einer Diskriminierung der ausländischen Transportunternehmen vorgesehen war. Man entschied sich schliesslich für die bundesrätliche, mit den Bilateralen I kompatible Version. Mit 115 zu 15 Stimmen (bei 24 Enthaltungen) respektive mit 133 zu 2 Stimmen (bei 9 Enthaltungen) sprach sich der Nationalrat für die beiden Gesetze zu den flankierenden Massnahmen, mit 126 zu 29 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) für deren Finanzierung aus. Der Ständerat stimmte allen drei Vorlagen einstimmig zu.

Nachdem elf Komitees, darunter die SD, die Lega sowie linke und Umweltschutzgruppierungen erfolgreich Unterschriften für ein Referendum gegen die Bilateralen I gesammelt hatten, sprachen sich die Stimmhörerinnen und Stimmhörer im Mai 2000 mit 67,2 Prozent Ja-Stimmenanteil für deren Annahme aus (Barras 2000, Menzi 2010d). Die Frage nach dem Inhalt der Bilateralen I in der Nachabstimmungsbefragung zeigte, dass das Landverkehrsabkommen zwar mit 60 Prozent der Befragten nach dem Personenfreizügigkeitsabkommen am zweithäufigsten als Teil der Bilateralen I genannt wurde, beim Stimmentscheid spielte es jedoch nur eine untergeordnete Rolle (Hirter und Linder 2000). So stimmten etwa Personen, die den Umweltschutz priorisierten, den Bilateralen I stärker

¹⁵ Die ablehnenden Stimmen stammten von je einem Mitglied der SD, der Lega und der NA, die Enthaltungen von 18 Mitgliedern der SVP, 9 Mitgliedern der Grünen und einem EDU-Mitglied (AB NR, 1999, S. 1497).

zu als Personen, die Wirtschaftswachstum vorzogen (Hirter und Linder 2000) – trotz der Kritik der Umweltschutzorganisationen am Landverkehrsabkommen (siehe Beitrag von *Bernadette Flückiger* zur Umweltschutzpolitik). Nur 12 Prozent der Nein-Stimmenden begründeten ihre Ablehnung unter anderem mit ihrem Widerstand gegen das Landverkehrsabkommen (Hirter und Linder 2000). Hatte dieses also in der Verhandlungsphase eine sehr wichtige Rolle gespielt, stand es bei der Abstimmung fast gänzlich im Schatten der Personenfreizügigkeit (siehe Beitrag von *Elia Heer*).

5 Wie kann das Verlagerungsziel erreicht werden?

Noch bevor die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Bilateralen I angenommen hatten, begann am 5. Juli 1999 mit den ersten Sprengungen der Bau des Lötschberg-Basistunnels und damit der NEAT. Nur kurze Zeit später – am 4. November 1999 – wurden auch am Gotthard die ersten Sprengungen durchgeführt (Alptransitportal 2022).

Auf den 1. Januar 2001 trat der erste Teil der Übergangsphase des Landverkehrsabkommens in Kraft: Die Gewichtslimite wurde von 28 Tonnen auf 34 Tonnen angehoben, und die ersten grösseren Kontingente für 40-Tonnen-Lastwagen wurden eröffnet, während gleichzeitig die LSVA in reduzierter Höhe – der vollständige Betrag durfte erst bei Fertigstellung des Lötschberg-Basistunnels verlangt werden – eingeführt wurde (UVEK 2000).

Ein erstes Zwischenfazit zur Verkehrsverlagerung und somit zum Nutzen der Bilateralen I im Verkehrsbereich zog der Bundesrat im Jahr 2002 mit dem ersten Verlagerungsbericht. Im Vorjahr hatte das Wachstum des alpenquerenden Strassengüterverkehrs hauptsächlich konjunkturbedingt gebremst werden können, wobei der Schienentransport jedoch stärker vom Konjunkturrückgang betroffen gewesen war als der Strassenverkehr (BAV 2002). Auf den 1. Januar 2005 wurde die Gewichtslimite von 34 Tonnen auf 40 Tonnen erhöht, während gleichzeitig der LSVA-Satz angehoben wurde – jedoch noch immer nicht auf seinen Zielwert. Nachdem die Anzahl alpenquerender Strassenverweise auch in den Verlagerungsberichten von 2004 und 2006 zu wenig stark gesunken war, um das Verlagerungsziel bis 2009 zu erreichen, schlug der Bundesrat dem Parlament 2006 eine Revision des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes vor. So

sollte das Verlagerungsziel zwar weiterhin bei 650 000 Fahrten belassen, die Frist jedoch bis ins Jahr 2019 verlängert werden. Erreicht werden sollte das Ziel mithilfe einer Alpentransitabgabe – die bereits zur Umsetzung der Alpeninitiative andiskutiert worden war – sowie einer Alpentransitbörse, mit der eine begrenzte Anzahl Durchfahrtsrechte versteigert werden könnte (Freymond 2007, 2008). Kritik an der Revision gab es in der Folge von allen Seiten, die Umweltschutzverbände und der Verein «Alpen-Initiative» kritisierten die Fristverlängerung als Verfassungsbruch, die bürgerlichen Parteien lehnten die Schaffung der Alpentransitbörse ab. Das Parlament stimmte anschliessend zwar der Fristerstreckung zu, nicht aber der Alpentransitabgabe (Freymond 2007, 2008).

Am 9. Dezember 2007 konnte die erste Phase der NEAT abgeschlossen werden: Der Lötschberg-Basistunnel ging in Betrieb. Damit konnte ab dem 1. Januar 2008 der vollständige LSVA-Betrag erhoben werden. Von dieser Kostenerhöhung für die Lastwagen hatte sich der Bundesrat schon lange einen Verlagerungsschub erhofft (BBL, 1999, S. 6303). Eine grosse Wirkung bei der Verkehrsverlagerung schrieb er überdies auch der Alpentransitbörse zu, für die er in den folgenden Jahren internationale Unterstützung zu gewinnen versuchte. Zusammen mit Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Slowenien – die sich später zur Gesprächsplattform «Suivi de Zurich» zusammenschlossen – erarbeitete die Schweiz ab 2006 Pläne für eine Alpentransitbörse und allgemein für nachfrageabhängige Strassengebühren (Bernath 2006; Freymond 2009). Doch trotz dieser internationalen Zusammenarbeit stiessen die Pläne bei der EU auf Ablehnung, da sie die entsprechenden Massnahmen als mit dem Nichtdiskriminierungsverbot und dem Landverkehrsabkommen inkompatibel erachtete (Freymond 2010; Schär 2011; Bieri 2013).

Während also international kein neuer Verlagerungsmechanismus in Aussicht stand, wurden Massnahmen zur Verkehrsverlagerung in der Schweiz immer dringender – das Verlagerungs-Zwischenziel von 1 Mio. Fahrten war im Jahr 2011 mit 1,22 Mio. Fahrten erneut deutlich verfehlt worden (UVEK 2022). Der Bundesrat setzte folglich auf neue innenpolitische Massnahmen: Mit einem neuen Zahlungsrahmen für die Förderung des alpenquerenden Schienengüterverkehrs sollte der bisherige Zahlungsrahmen um fünf Jahre verlängert und seine Dotierung erhöht werden (Bieri 2013). Zudem sah die Regierung den Bau eines 4-Meter-Korridors, also einer Strecke mit Platz für bis zu vier Meter hohe Sattelauflieger, auf den Zulaufstrecken zur NEAT am Gotthard vor, zu dem er 2013 eine

Botschaft vorlegte. Damit wollte der Bundesrat den Zugang zur NEAT und somit auch ihre Nutzung verbessern.

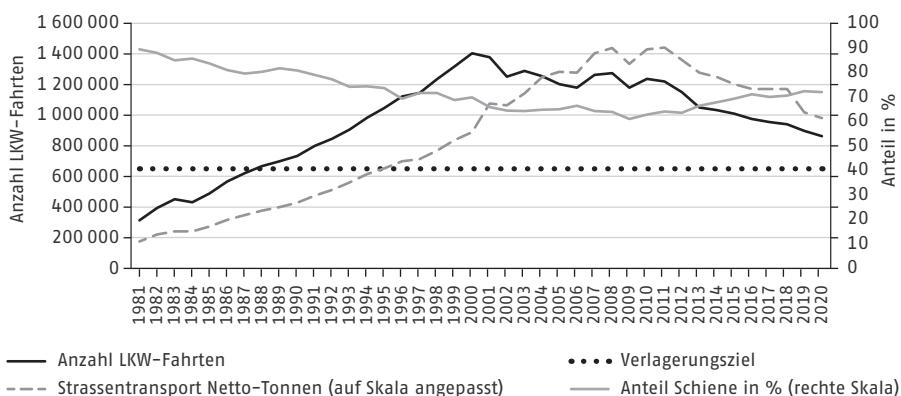
War sie in den letzten Jahren etwas in den Hintergrund geraten, rückte die Verkehrspolitik ab Mitte der 2010er-Jahre erneut stärker in den Mittelpunkt: Einerseits drohte der Schweiz nach dem Ja der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 Ungemach vonseiten der EU im Fall einer Einschränkung der Personenfreizügigkeit – insbesondere ein Ende der Bilateralen I aufgrund der Guillotineklausel (siehe Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht der Beziehungen und von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit). Davor fürchteten sich die meisten Befürworterinnen und Befürworter der Initiative jedoch nicht: Die EU werde die Bilateralen I nicht kündigen, betonte etwa Peter Föhn (svp, SZ): «Wie schon die alten Eidgenossen halten wir ein paar Trümpfe am Gotthard in der Hand» (Blick 2016). Demnach scheue die EU den grossen Aufwand im alpenquerenden Schwerverkehr, den eine Kündigung der Bilateralen I und damit auch des Landverkehrsabkommens mit sich bringen würde.¹⁶ Andererseits stand zwei Jahre später der Gotthard im Zentrum des Interesses: Am 1. Juni 2016 wurde der Gotthard-Basistunnel – und damit der weltweit längste (57 Kilometer) und tiefste (bis zu 2300 Meter unter dem Fels) Eisenbahntunnel der Welt – eröffnet, was in der Schweiz geradezu Begeisterung auslöste und gar «globale Beachtung» fand (Alptransitportal 2022).

Wie haben sich also die Bilateralen I auf die Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene ausgewirkt? Haben sich der durch die Bilateralen I begründete Paradigmenwechsel im Verkehrsbereich und insbesondere die LSVA umwelttechnisch bezahlt gemacht? Womöglich. Einerseits konnte das mit der Alpeninitiative auch in der Verfassung verankerte Verlagerungsziel bisher bei Weitem nicht erreicht werden. Andererseits hat die Anzahl alpenquerender Strassentransporte in der Schweiz ab dem Jahr 2001 – also ab der Einführung der LSVA – deutlich abgenommen: von 1,4 Mio. Fahrten (2000) auf 860 000 Fahrten

¹⁶ Die Frage, inwiefern dies die EU von einer Kündigung der Bilateralen I abgehalten hätte, blieb durch die letztlich beschlossene Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative mit einem «Inländervorrang light» durch das Parlament unbeantwortet (siehe Beitrag von *Amando Ammann* mit der Übersicht).

(2021; UVEK 2022) jährlich. Aufschlussreich ist dabei insbesondere auch ein erneuter Vergleich mit den Nachbarländern Österreich und Frankreich. In Frankreich verlagerte sich der alpenquerende Gütertransport zwischen 2000 und 2019 immer stärker auf die Strasse (Anteil Tonnenkilometer der Schiene: 2000: 25 %, 2019: 12 %), während die Gesamtzahl alpenquerender Gütertransporte gleichzeitig auf kurz vor 1990 zuletzt erreichte Werte sank (BFS 2022a). In Österreich sank der Anteil des Schienentransports nach einem relativ starken Anstieg um das Jahr 2010 vor Kurzem wieder auf den Wert von 2000 (Anteil Tonnenkilometer der Schiene: 2000: 25 %, 2010: 33 %, 2019: 25 %), während sich die Gesamtzahl Gütertransporte gegenüber 1990 bald verdreifacht haben wird (BFS 2022a). In der Schweiz fällt im Vergleich mit diesen Ländern insbesondere der noch immer sehr hohe Anteil der alpenquerenden Schienentransporte von 72 Prozent (2019) auf (siehe auch Abbildung 11.2). Ansonsten sind die Anteile des alpenquerenden Schienentransports in den Jahren 2000 und 2019 auch in der Schweiz nahezu identisch (Anteil Tonnenkilometer der Schiene: 2000: 70 %, 2019: 72 %). Auffällig ist dabei jedoch, dass die Anteile des Schienengüterverkehrs nach Einführung der

Abbildung 11.2: Anzahl LKW-Fahrten und Anteil Schienenverkehr in Prozent



Lesebeispiel: 1981 durchquerten 312 000 LKW die Schweizer Alpen; damals lag der Strassentransitgüterverkehr also noch deutlich unter dem später definierten Verlagerungsziel von 650 000 Fahrten jährlich. Diese Fahrzeuge transportierten 1,7 Mio. Netto-Tonnen an Gütern. Der Schienentransitgüterverkehr hatte in demselben Jahr einen Anteil von 89 Prozent am Gesamttransitgüterverkehr.

Quelle: BFS (2022a; 2022b);

Anmerkung: Der Strassentransport in Netto-Tonnen wird zur besseren Sichtbarkeit um den Faktor 10 kleiner dargestellt.

LSVA im Jahr 2001 anfänglich weiter sanken. Stattdessen nahm der Strassengütertransport in Netto-Tonnen zu – was wohl auf die Verwendung grösserer Lastwagen durch die Zulassung von 34-Tonnen-Fahrzeugen und einer begrenzten Anzahl 40-Tönnner zurückzuführen ist. Die eigentliche Wende im alpenquerenden Güterverkehr setzte erst im Jahr 2009 ein: Nach der Fertigstellung des Lötschberg-Basistunnels und der Erhöhung der LSVA begann einerseits der Strassengütertransport auch in Netto-Tonnen zu sinken, während gleichzeitig der Anteil des Schienengütertransports wieder zu steigen begann. Beide Entwicklungen sind bis ins Jahr 2022 noch immer im Gang, weshalb kein abschliessendes Urteil zum Nutzen der LSVA und des Landverkehrsabkommens für die Verkehrsverlagerung gezogen werden kann. Zummindest zeigt sich jedoch, dass die LSVA, die NEAT und die zusätzlichen von Bundesrat und Parlament erlassenen Massnahmen in der Lage waren, die Aufhebung der 28-Tonnen-Limite zu kompensieren.

6 Fazit

Die in diesem Beitrag beschriebenen Verkehrsbeziehungen der Schweiz mit der EU lassen zwei Hauptaussagen zu:

Erstens erlauben es die Verhandlungen zum Landverkehrsabkommen, verschiedene Effekte der direkten Demokratie auf bilaterale Verhandlungen aufzuzeigen. Einerseits erschwert die nötige Nachbestätigung von Abkommen an der Urne deren Ausarbeitung – die Stimmbevölkerung bildet einen zusätzlichen Vetopunkt, der bei Verhandlungen berücksichtigt werden muss. So betonte etwa Robert Putnam (1988) in seinem grundlegenden Werk zu Two-Level-Games, dass die Glaubwürdigkeit der Verhandlungsführenden durch diese drohende Gefahr einer Ablehnung leidet. Andererseits kann es bei Verhandlungen auch von Vorteil sein, wenn den Verhandlungsführenden die Hände bis zu einem gewissen Grad gebunden sind – gerade rote Linien können so womöglich besser durchgesetzt werden. Umgekehrt könnten Verhandlungsführende auf der internationalen Bühne einfacher herumgeschubst werden, wenn sie über mehr innenpolitische Optionen verfügen, betonte Putnam (1988: 440). Beim Landverkehrsabkommen kommt aber noch ein zusätzlicher Effekt der direkten Demokratie hinzu: Eine vorgängige Bestätigung von Teilespekten der Verhandlungen durch die Stimmbürgerschaft sendet ein

sehr starkes positives Signal an die Verhandlungspartnerinnen und Verhandlungspartner, das den Willen zur Umsetzung des Abkommens unterstreicht. Im Sinn Putnams kann das einerseits die Glaubwürdigkeit der Schweizer Delegation erhöhen, andererseits aber auch deren Verhandlungsposition schwächen, indem sie anschliessend kaum mehr glaubhaft mit Abbruch der Verhandlungen drohen kann. Generell bleibt somit unklar, wie sich eine solche frühzeitige Zustimmung auf die Verhandlungen auswirkt. Umso deutlicher war ihr Effekt jedoch beim Landverkehrsabkommen: Hatten sich einzelne EU-Staaten vorher noch gegen eine Zusage zum Abkommen gesträubt, brachte die Annahme der Einführung der LSVA und der Finanzierung der Projekte des öffentlichen Verkehrs (FinÖV) an der Urne 1998 den von der Schweiz erhofften Durchbruch. Somit hatten die beiden fakultativen Referenden für einmal eine beschleunigende Wirkung – gemeinhin gilt das fakultative Referendum eher als Bremspedal des politischen Systems der Schweiz (Vatter 2016). Im Gegenzug werden Initiativen üblicherweise als Gaspedal des Schweizer Systems erachtet (Vatter 2016), was in diesem Fall ebenfalls nur beschränkt zutrifft: So verschrieb die EU der Schweiz und sich selbst nach der Annahme der Alpeninitiative erstmals eine Denkpause und verlangte eine nichtdiskriminierende Umsetzung der Initiative. Jedoch hat die Initiative die Verkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene wohl auch beschleunigt. So wurde in den kommenden Jahren jeweils bei Vorliegen des neusten Verlagerungsberichts immer wieder diskutiert, wie das in der Verfassung festgelegte und im Verkehrsverlagerungsgesetz präzisierte Verlagerungsziel erreicht werden kann.

Neben den Wirkungen der direkten Demokratie kann *zweitens* auch der Einfluss der Verkehrspolitik auf die übrigen Themenbereiche betont werden. So scheint der Verkehrs bereich vor und während den Verhandlungen mit der EU gemeinhin als derjenige Bereich gegolten zu haben, in dem die EG/EU am meisten von der Schweiz wollte. Zahlreiche Rednerinnen und Redner aller Fraktionen stellten klar, dass man in diesem Themenbereich deshalb gute Trümpfe in der Hand habe und diesen Bereich gar als Pfand verwenden könne, um Ziele in anderen Dossiers zu erreichen. Diese Einschätzung traf insofern zu, als der Verkehrs bereich – neben der Personenfreizügigkeit – wohl einer der Gründe war, wieso die EU so kurz nach Ablehnung des EWR-Beitritts erneut Verhandlungen mit der Schweiz aufnahm. Um nun aber in anderen Themenbereichen Fortschritte zu erzielen, musste die Schweiz im Verkehrs bereich weitrei-

chende Konzessionen machen – insbesondere die Aufgabe der 28-Tonnen-Limite, die anfänglich noch kategorisch abgelehnt wurde. Sinnbildlich sprach Kommissionssprecher Ernst Mühlemann (fdp, TG) beim Landverkehrsabkommen denn auch von einer zugunsten anderer Dossiers zu schluckenden «Kröte» (AB NR, 1999, S. 1435). Ihre grossen Trümpfe – die 28-Tonnen-Limite und die NEAT – spielte die Schweiz somit nicht nur zugunsten der LSVA, mit der sie die alpenquerenden Strassengütertransporte bisher zumindest teilweise senken konnte, sondern auch zugunsten der übrigen Dossiers der Bilateralen I aus.

«Überwinde die Alpen und halte den Gotthard» (Stalder 2016: 263 f.). Etwa so könne die historische Bestimmung der Schweizerinnen und Schweizer umschrieben werden, erläutert der Schweizer Historiker Helmut Stalder. Diese zwei Aufgaben kombinierte die Schweiz in den 1990er-Jahren, um ihre verkehrspolitischen Probleme mit der EG/EU zu lösen: Durch neue Bahntunnel durch die Alpen sollte der Gotthard zwar nicht gegen fremde militärische Mächte, wohl aber gegen die negativen Auswirkungen des Transitschwererverkehrs geschützt werden (Stalder 2016: 264). Mit der Fertigstellung der NEAT kann die Schweiz zwar für den zukünftigen Schutz des Gotthards weder auf die 28-Tonnen-Limite noch auf den Bau der NEAT als Trümpfe zählen, jedoch hat sie womöglich einen neuen Trumpf gewonnen: «Eine moderne, leistungsfähige Infrastruktur ist wohl einer der letzten Trümpfe der Schweiz in Europa», hatte Bundesrat Adolf Ogi, der «Vater der NEAT» (Tagesschau 2016; Clavadel-scher 2016), bereits 1991 prophezeit (AB NR, 1991, II, S. 437).

Literatur

- Alptransitportal (2022). *Schweizerisches Bundesarchiv BAR*, online <https://www.alptransit-portal.ch/de/> (Zugriff: 2.5.2022).
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2022a). *Glossar*, online <https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/grundlagen-und-daten/verkehrsperspektiven2050/glossar.html> (Zugriff: 2.5.2022).
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2022b). *Leistungsabhängige Schwererverkehrsabgabe (LSVA)*, online <https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/grundlagen-und-daten/leistungsabhaengige-schwererverkehrsabgabe-lsva-.html> (Zugriff: 2.5.2022).
- Barras, François (2000). Aussenpolitik, in: *Année Politique Suisse*. Bern. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 2.5.2022).

- BAV – Bundesamt für Verkehr (2002). *Erste Trends zur Verkehrsverlagerung*, online <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-1834.html> (Zugriff: 2.5.2022).
- BAV – Bundesamt für Verkehr (2004). *Etappenziel erreicht: Weniger Lastwagen durch Alpen*, online <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-13884.html> (Zugriff: 2.5.2022).
- Bernath, Magdalena (2006). «Verkehr und Kommunikation», in: *Année Politique Suisse*. Bern. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 2.5.2022).
- BFS – Bundesamt für Statistik (2022a). *Alpenquerender Güterverkehr (Gesamtverkehr 1) nach Ländern*, online <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/18864258> (Zugriff: 2.5.2022).
- BFS – Bundesamt für Statistik (2022b). *Anzahl Fahrten im alpenquerenden Strassengüterverkehr (nur Schweiz)*, online <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/18864259> (Zugriff: 2.5.2022).
- Bieri, Niklaus (2013). «Verkehr und Kommunikation», in: *Année Politique Suisse*. Bern. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 2.5.2022).
- Blick (2016). «Mit Schwingern und Traktoren». *Blick vom 5.12.2016*, online <https://www.blick.ch/politik/svp-foehn-will-wegen-mei-gotthard-blockieren-mit-schwingern-und-traktoren-id5853748.html> (Zugriff: 2.5.2022).
- Clavadetscher, Richard (2016). «ADOLF OGI: <Vater der Neat>», in: Tagblatt vom 20.4.2016, online <https://www.tagblatt.ch/schweiz/adolf-ogi-vater-der-neat-id.925723> (Zugriff: 2.5.2022).
- Dupraz, Laure (1998). «Verkehr und Kommunikation», in: *Année Politique Suisse*. Bern. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 2.5.2022).
- Eichenberger, Isabelle (2010). *Mehr als ein Pass: Gotthard als nationales Symbol*, online <https://www.swissinfo.ch/ger/mehr-als-ein-pass--gotthard-als-nationales-symbol/28310918> (Zugriff: 2.5.2022).
- Eperon, Lionel (1994). «Aussenpolitik», in: *Année Politique Suisse*. Bern. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 2.5.2022).
- Europäisches Parlament (2022). *Luftsicherheit. Kurzdarstellungen zur Europäischen Union*, online <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/134/luftverkehr-sicherheit> (Zugriff: 2.5.2022).

- Freymond, Nicolas (2007–2010). «Verkehr und Kommunikation», in: *Année Politique Suisse*. Bern. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 2.5.2022).
- Füzesséry, Alexandre (1995–1997). «Verkehr und Kommunikation», in: *Année Politique Suisse*. Bern. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 2.5.2022).
- Gilg, Peter (1973). «Verkehr und Kommunikation», in: *Année Politique Suisse*. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 2.5.2022).
- Graf, Manuel (2010). «Der Umweltschutz erhält eine umfassende Verfassungsgrundlage», in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 310–311.
- Hirter, Hans; Linder, Wolf (2000). Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 21. Mai 1999, Vox Nr. 70, GfS und IPW, Bern.
- Holenstein, Kathrin (1985–1988). «Verkehr und Kommunikation», in: *Année Politique Suisse*. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 2.5.2022).
- KEA – Kommission «Eisenbahntunnel durch die Alpen» (1971). *Schlussbericht der Kommission «Eisenbahntunnel durch die Alpen»*, online [https://anneepolitique.swiss](https://www.alptransit-portal.ch/de/uebersicht/planung/ereignisse/ereignis/der-tunnel-plan>true/ (Zugriff: 2.5.2022).</p><p>Lachat, Alexandre (1985). «Aussenpolitik», in: <i>Année Politique Suisse</i>. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, online <a href=) (Zugriff: 2.5.2022).
- Litra (2017). *Verkehrszahlen*, online https://litra.ch/media/article_images/2019/02/Litra_Verkehrszahlen_2017.pdf (Zugriff: 2.5.2022).
- Maibach, Markus; Vatter, Adrian; Hess, Samuel; Sager, Fritz (1998). «Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik: Fallbeispiel 28-Tonnen-Limite», in: *NFP 42 Working Paper No. 2*. Bern.
- Menzi, Brigitte (2010a). «Umsteigen, bitte: «Bahn 2000» soll die Schweiz von der Strasse holen», in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 450–452. Menzi 2010b: NEAT
- Menzi, Brigitte (2010b). «Brummis sollen zahlen: Volk will Pauschalabgabe für den Schwerverkehr», in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 414–415.

- Menzi, Brigitte (2010c). «Ja zum Verursacherprinzip für Schwergewichte auf der Strasse», in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 518–519.
- Menzi, Brigitte (2010d). «Schritt nach Europa: Bilaterale Verträge bringen freien Personenverkehr und 40-Tönner», in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt. S. 589–591.
- Putnam, Robert (1988). «Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games», in: *International organization*, 42 (3). S. 427–460.
- Schär, Suzanne (2011). «Verkehr und Kommunikation», in: *Année Politique Suisse*. Bern. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 2.5.2022).
- Schiedt, Hans-Ulrich (2014). «Transitverkehr», in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, online <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/014051/2014-01-07/> (Zugriff: 2.5.2022).
- Skenderovic, Damir (2012). «Ökologische Bewegung», in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, online <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016515/2012-03-27/> (Zugriff: 2.5.2022).
- SRF News (2016). «Der Gotthard war bis ins 19. Jahrhundert relativ unbedeutend» vom 27.5.2016, online <https://www.srf.ch/news/schweiz/gotthard/der-gotthard-war-bis-ins-19-jahrhundert-relativ-unbedeutend> (Zugriff: 2.5.2022).
- Stalder, Helmut (2016). *Gotthard. Der Pass und sein Mythos*. Zürich: Orell Füssli Verlag.
- Swissvotes (2022). *Die umfassendste Datenbank zu den Schweizer Volksabstimmungen*. Bern: Année Politique Suisse (www.swissvotes.ch).
- Tagesschau (2016). «Adolf Ogi – der Vater der Neat». *Tagesschau vom 11.12.2016*, online <https://www.srf.ch/play/tv/tagesschau/video/adolf-ogi---der-vater-der-neat?urn=urn:srf:video:68487c7a-e687-4634-a2f9-25c29240cbe9> (Zugriff: 2.5.2022).
- Terribilini, Serge (1989–1994). «Verkehr und Kommunikation», in: *Année Politique Suisse*. Bern: Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern, online <https://anneepolitique.swiss> (Zugriff: 2.5.2022).
- UVEK – Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2000). *LSVA, 34t-Limite und 40t-Kontingente ab 1. Januar 2001*, online <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-2145.html> (Zugriff: 2.5.2022).

- UVEK – Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2022). *Verkehrsverlagerung*, online <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/verkehr/verkehrsverlagerung.html> (Zugriff: 2.5.2022).
- Vatter, Adrian (2016). *Das politische System der Schweiz. 2., aktualisierte Auflage*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Washington, Oliver (2000). «Entwicklungen in der schweizerischen Verkehrspolitik seit den 70er Jahren. Von der Autobegeisterung zur Nachhaltigkeit», in: *GVF-Bericht 3/2000*. Bern.

Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»: die Schweiz und die Forschungsrahmenprogramme der EU

Lino Heiniger

1 Einleitung

Es sei «das grösste und wichtigste internationale Forschungsprogramm», die «Champions League» der Forschung – Christian Leumann, Rektor der Universität Bern, und Elisabeth Stark, Prorektorin an der Universität Zürich, geizten nicht mit Superlativen, als sie sich im Februar 2022 im *Tages-Anzeiger* zum Forschungsprogramm Horizon Europe äusserten (de Carli 2022). *Horizon Europe (2021–2027)* ist die neuste Programmgeneration der seit 1984 bestehenden Forschungsrahmenprogramme (FRP) der EU, an denen sich auch die Schweiz seit 1987 in wechselndem Umfang beteiligt (SBFI 2018). Die FRP der EU sind in ihrer Grösse und Reichweite weltweit einzigartig und geniessen in der Schweiz nicht nur in der Forschungsgemeinde einen hohen Stellenwert. Auch aus Sicht des Bundes sind die FRP für die Schweiz in vielerlei Hinsicht von grosser Bedeutung, wie dieser immer wieder betont: Die Beteiligung stärke die Wettbewerbsfähigkeit des Forschungs- und Wirtschaftsstandorts, schaffe Arbeitsplätze, fördere die Wissensproduktion und stimuliere den Austausch insbesondere unter Hochschulen. Zudem sind die FRP nach dem Schweizer Nationalfonds das zweitwichtigste Förderinstrument für Schweizer Forschende (SBFI 2019).

So positiv sich die Vorteile einer Beteiligung an den Programmen lesen, so schwierig gestaltete sich allerdings die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU im Bereich der Forschung in den letzten 30 Jahren. Diese Irrfahrt startete am 6. Dezember 1992 mit dem Nein der Schweizer Stimmbevölkerung zum EWR-Beitritt, der der Schweiz auch eine integrale Teilnahme an den Forschungsprogrammen ermöglicht hätte (BBI,

328 | Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»

1992, III, S. 1421). Stattdessen musste man sich damals vorerst mit einer Beteiligung an einzelnen Projekten begnügen. Und auch im Jahr 2022 ist die Schweiz wieder einmal aussen vor: Seit dem Abbruch der Verhandlungen zum institutionellen Rahmenabkommen (InstA) durch den Bundesrat im Mai 2021 hat die EU die Beteiligung der Schweiz am aktuellen FRP «Horizon Europe» bis auf Weiteres sistiert. In den 30 Jahren dazwischen war die Schweiz während lediglich 14 Jahren voll an den FRP beteiligt.

Was sind die Gründe für diese wechselhafte Beteiligung? Seit 1992 waren immer wieder übergeordnete politische Ereignisse die Auslöser für Rückschläge bei der Forschungszusammenarbeit. Dabei werden der Schweiz die unterschiedlichen Kräfteverhältnisse zwischen ihr und der EU zum Verhängnis. Für die Schweiz war die Beteiligung an den FRP immer ein weitgehend unbestrittenes Ziel. Für die EU ist eine Beteiligung der Schweiz zwar sicherlich ebenfalls wünschenswert, aber verhältnismässig weniger wichtig. Deswegen dienten die FRP der EU immer wieder als Druckmittel, um politische Forderungen in anderen Bereichen, die für sie von grösserem Interesse sind, durchzusetzen. Neben den Forschungsprogrammen ereilten auch die Bildungsprogramme der EU¹ ein ähnliches Schicksal. Beide wurden immer wieder zum Spielball der Politik.

2 Ein erster Rückschlag: das Nein zum EWR

Der EWR-Beitritt hätte der Schweiz eine Vollassoziation an sämtlichen Forschungs- und Bildungsprogrammen der EU ermöglicht. Während die Schweiz vor der Abstimmung 1992 bereits an bestimmten EU-Bildungsprogrammen vollassoziiert war (BBI, 1991, I, S. 1372), hatte sie sich bis dahin lediglich indirekt an den Forschungsprogrammen (FRP) beteiligt. Schweizer Forschende konnten dadurch nur an ausgewählten EU-Projekten teilnehmen und wurden direkt vom Bund finanziert, statt über die Beiträge aus dem EU-Forschungsbudget (BBI, 1999, VI, S. 6128). Eine

¹ Die EU unterhält seit 1988 verschiedene Programme im Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendbereich. 2014 wurden die Programme unter dem Namen Erasmus+ zusammengeschlossen. Die Schweiz war von 1992 bis 1994 sowie von 2011 bis 2014 an bestimmte Bildungsprogramme vollassoziiert, ansonsten beteiligt sie sich indirekt und projektweise (Lagger 2009).

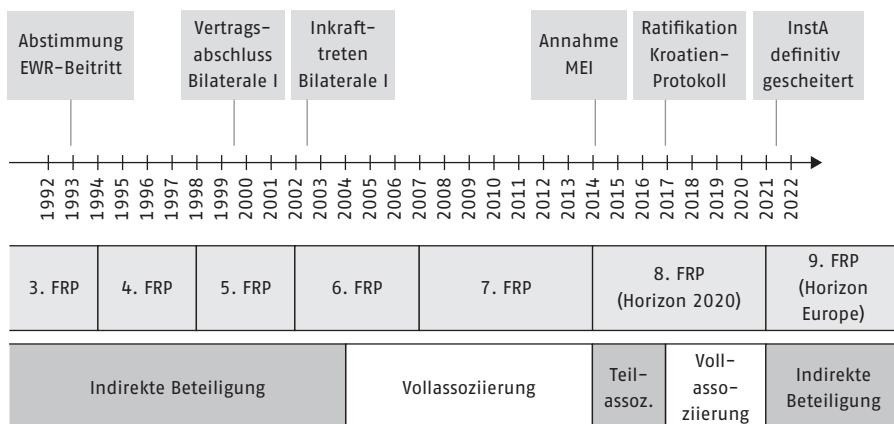
Vollassoziiierung, die mit dem EWR-Beitritt vorgesehen war, hätte Schweizer Forschenden hingegen erlaubt, nicht nur an Projekten teilzunehmen, sondern auch Projektleitungen und strategische Führungsaufgaben zu übernehmen sowie Einblick in die Ergebnisse anderer EU-Forschungsprojekte zu erhalten (BBI, 2006, S. 8018).

Allerdings bestanden die innenpolitischen rechtlichen Grundlagen für eine Schweizer Beteiligung an den europäischen Bildungs- und Forschungsprogrammen bereits unabhängig von der EWR-Vorlage (BBI, 1992, III, S. 1451).² Somit war die «Zustimmung des Souveräns zu dieser Beteiligung im Rahmen des EWR-Abkommens [...] nicht notwendig» (BBI, 1992, III, S. 1422), und der Finanzierungskredit für die Forschungs- und Bildungsprogramme für die Jahre 1993 bis 1996 konnte in einem separaten Geschäft behandelt werden. Für den Fall eines Volksneins zum EWR sah der Kreditantrag dabei vor, dass die Beteiligung der Schweiz stattdessen auf bilateralem Weg anzustreben sei (BBI, 1992, III, S. 1427). Als sich die Schweizer Stimmbevölkerung am 6. Dezember 1992 mit 50,3 Prozent Nein-Stimmen gegen den EWR-Beitritt entschied, verhinderte das deswegen zwar vorerst eine Vollassoziiierung, nicht aber die Weiterführung und den Ausbau der indirekten Beteiligung. Nur wenige Tage nach der EWR-Abstimmung genehmigte der Nationalrat den Kredit für die Beteiligung an den EU-Programmen einstimmig, wobei von allen Seiten bekräftigt wurde, dass die Vollbeteiligung der Schweiz weiterhin hohe Priorität habe (AB NR, 1992, VI, S. 2727). Der Kredit umfasste ein Budget von 477 Millionen Franken. Davon waren 400 Millionen Franken für die Forschung, 57 Millionen Franken für die Bildung und die restlichen 20 Millionen Franken für flankierende Massnahmen im Inland³ vorgesehen (BBI, 1992, III, S. 1423f.).

-
- 2 Die gesetzlichen Grundlagen bildeten Art. 16a Abs. 3 des Forschungsgesetzes (FIFG) vom 7. Oktober 1983 (SR 420.1) sowie Art. 2 des Bundesbeschlusses vom 22. März 1991 über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der höheren Bildung und der Mobilitätsförderung (AS, 1991, II, S. 1972). Als einfacher Bundesbeschluss unterstand der Kreditbeschluss nicht dem Referendum (BBI, 1992, III, S. 1451).
 - 3 Die flankierenden Massnahmen bestanden im Wesentlichen aus dem Aufbau einer zentralen Anlaufstelle im damaligen Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW, heute Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI) für die nationale Information und Koordination sowie von dezent-

330 | Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»

Abbildung 12.1: Die wichtigsten Ereignisse im Forschungsbereich im Überblick



Beteiligung der Schweiz an den FRP der EU seit 1992 (eigene Darstellung).

Ende 1994 wurden der Bundesbeschluss um vier Jahre bis ins Jahr 2000 verlängert und weitere 545 Millionen Franken gesprochen, wovon wiederum ein Grossteil des Kredits auf die Forschungsbeiträge fiel (BBI, 1994, III, S. 1446). Zwar hinterfragte SVP-Nationalrat und prominentester EWR-Gegner Christoph Blocher (svp, ZH) die Wirksamkeit der Forschungsprogramme und kritisierte, dass es unverantwortlich sei, «dieses Geld aus einer leeren Bundeskasse auszugeben» (AB NR, 1994, S. 1661 f.). Er hatte in seiner oppositionellen Haltung allerdings nicht einmal seine eigene Partei vollständig hinter sich und entsprechend mit seinem Rückweisungsantrag keinen Erfolg. Grüne und SP kritisierten ihrerseits den starken Fokus der Forschungsprogramme «auf eine eng zweckgerichtete, für Industrie und Wirtschaft unmittelbar umsetzbare Forschung» (Peter Schmid, gp, TG; AB NR, 1994, S. 1666) und verlangten, dass sozial- und geisteswissenschaftliche Disziplinen stärker gefördert werden sollten. Trotzdem sprachen sie sich wie auch die CVP und die FDP klar für die Verlängerung des Bundesbeschlusses aus. Der Kritik Blochers entgegnete

ralen Kontakt- und Beratungsstellen für die Feinverteilung der Informationen und für die Beratung der Forschenden und Studierenden (BBI, 1992, III, S. 1424/1446f).

FDP-Nationalrat Oliver Chevallaz (fdp, VD), dass ein Grossteil der Programme erfolgreich sei und zur Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz beitrage (AB NR, 1994, S. 1664). Nationalrätin Ruth Grossenbacher (cvp, SO) ergänzte, dass es Bereiche gebe, «in denen die Schweiz technisch, finanziell und persönlich gar nicht in der Lage ist, im Alleingang zu forschen» (AB NR, 1994, S. 1663).

Durch die Verlängerung des Bundesbeschlusses 1994 garantierte das Parlament die fortwährende indirekte Beteiligung der Schweiz an den Forschungs- und Bildungsprogrammen der EU bis und mit 2000. Ein bilateraler Vertrag, der eine Vollassozierung möglich machen sollte, liess allerdings vorerst noch auf sich warten.

3 Der lange Weg zur Vollbeteiligung: die FRP 5 bis 7

Auch in anderen Bereichen war mit dem Nein zum EWR ein alternativer Weg zur engeren Zusammenarbeit mit der EU nötig geworden. Deswegen nahmen die Schweiz und die EU im Dezember 1994 Verhandlungen zu sieben sektoriellen bilateralen Verträgen (Bilaterale I) auf, worunter sich auch ein Forschungsabkommen befand. Die Forschung war dabei einer der Bereiche, in denen die Ziele der Schweiz und der EU gemäss Bundesrat weitgehend übereinstimmten (BBI, 1999, S. 6139). Waren die sektoriellen Abkommen unabhängig voneinander verhandelt worden, hätte wohl bereits 1995 ein Forschungsabkommen abgeschlossen werden können. Allerdings war eine zentrale Bedingung der EU für den Abschluss der Verhandlungen, dass die Abkommen nur in ihrer Gesamtheit in Kraft treten könnten (BBI, 1999, S. 6139 ff.). Da zwischen der Schweiz und der EU in einigen Bereichen grosse Differenzen bestanden, konnten die Bilateralen I erst nach einem langwierigen Verhandlungsprozess im Juni 1999 unterzeichnet werden, also ganze vier Jahre, nachdem man sich im Bereich der Forschung eigentlich geeinigt hatte (BBI, 1999, S. 6144).

Die sieben bilateralen Abkommen waren dabei durch die sogenannte Guillotineklausel verbunden. Im Fall einer Aufhebung eines der Abkommen würden auch die anderen Abkommen ausser Kraft treten. Einzige Ausnahme: das Forschungsabkommen (BBI, 1999, S. 6156). Dieses unterschied sich nämlich von den anderen sechs Abkommen dadurch, dass es sich um ein zeitlich befristetes Abkommen handelte, das der Schweiz lediglich die Vollbeteiligung am damals laufenden 5. FRP (1999–2002)

332 | Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»

ermöglichte. Zu Beginn der Verhandlungen war noch eine Beteiligung am 4. FRP (1994–1998) vorgesehen gewesen, dies war aber durch die langen Verhandlungen unmöglich geworden. Für zukünftige Programmgeneratoren musste das Abkommen jeweils erneuert werden (BBI, 1999, S. 6146). Eine ordentliche Beendigung des Abkommens oder eine Kündigung durch die Schweiz als Folge der Anpassung der Rahmenprogramme durch die EU würde die Guillotineklausel nicht auslösen (BBI, 1999, S. 6156). Ausgerechnet dasjenige Abkommen also, von dem die Schweiz deutlich mehr profitierte als die EU, war von der Klausel, die die fortwährende Zusammenarbeit in sämtlichen Vertragsbereichen sicherstellen sollte, faktisch ausgenommen.

Am 21. Mai 2000 wurden die Bilateralen I von den Schweizer Stimmberchtigten gutgeheissen. Auch im Abstimmungskampf konzentrierte sich die öffentliche Debatte auf den Landverkehr und die Personenfrei-zügigkeit. Das Forschungsabkommen war hingegen praktisch unbestritten. Im Anschluss an die Abstimmung freuten sich Politikerinnen und Politiker, Forschende und Dozierende auf die nun hoffentlich unmittelbar bevorstehende Vollassozierung an das 5. FRP. Doch wie bereits in der Verhandlungsphase blieb die Forschung auch diesmal nicht von der Mühle politischer Prozesse verschont. Damit die Bilateralen I gesamtheitlich in Kraft treten konnten, musste das Abkommen zum freien Personenverkehr noch in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Da dieser Prozess in gewissen Ländern aufwendig war, kam es zu Verzögerungen (Ehrensperger 2000). In Kraft traten die Bilateralen I schliesslich erst am 1. Juni 2002. Für das Forschungsabkommen war es da bereits zu spät: Der letzte Termin für eine Teilnahme am Ende 2002 auslaufenden 5. FRP wäre der 1. Januar 2002 gewesen. Damit war eine Vollbeteiligung letztlich erneut nicht mehr möglich, und die Schweiz musste sich vorerst weiterhin mit der projektweisen Beteiligung begnügen (Ehrensperger 2000).

Seit dem EWR-Nein waren zu diesem Zeitpunkt bereits über zehn Jahre vergangen, in denen insbesondere in der Schweiz der politische Wille zu einer Vollassoziation an die FRP der EU bestand, diese aber durch andere Faktoren verhindert wurde. Anlass zur Hoffnung bestand trotzdem, denn der bilaterale Vertrag enthielt die Bestimmung, dass das Abkommen für zukünftige Rahmenprogramme erneuert werden konnte (BBI, 1999, S. 6146). So musste man bei den Verhandlungen für die Beteiligung am 6. FRP (2003–2006) immerhin nicht wieder bei null beginnen. Befürchtungen, dass sich die gleichzeitig angelaufenen Verhandlungen

für die Bilateralen II negativ auf das Forschungsabkommen auswirken könnten, zum Beispiel indem die Erteilung des Verhandlungsmandats an Bedingungen aus anderen Themenbereichen geknüpft würden (Cortesi 2002), sollten sich für einmal als unbegründet erweisen. Trotzdem kam es einmal mehr zu Verzögerungen, wiederum in erster Linie aus prozeduralen Gründen. Die Erneuerungsverhandlungen für das Forschungsabkommen zwischen der EU und der Schweiz konnten seitens der EU nämlich erst aufgenommen werden, nachdem das 6. FRP definitiv verabschiedet worden war und die Europäische Kommission vom Ministerrat ein Verhandlungsmandat erhalten hatte, was erst im Februar 2003 erfolgte. Die anschliessenden Verhandlungen zwischen der EU und dem Bundesrat wurden im Juli 2003 abgeschlossen und das Abkommen am 5. September 2003 paraphiert (BBI, 2004, S. 263).

Das neue Abkommen wartete dabei mit zwei Neuerungen auf, um Verzögerungen wie beim 5. FRP künftig zu vermeiden. Einerseits sah es «die Möglichkeit der provisorischen Anwendung mit allen Rechten und Pflichten per 1. Januar 2004 vor (für den Fall, dass das Abkommen 2003 unterzeichnet, die Ratifikation aber erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen wird)» (BBI, 2004, S. 262). Zudem ermächtigte das Parlament den Bundesrat, «bei vergleichbaren Bedingungen die Abkommenserneuerung in eigener Kompetenz [...] zu beschliessen» (BBI, 2004, S. 271). Für zukünftige Abkommen mussten somit nur noch die entsprechenden Verpflichtungskredite vom Parlament genehmigt werden, nicht aber die Abkommen selbst. Damit bewahrten die eidgenössischen Räte zwar ihre Kompetenz, die Beteiligung an zukünftigen Programmgenerationen durch eine Ablehnung der Finanzierungskredite zu blockieren. Da es für diese Kreditgeschäfte aber keines fertig vorliegenden Abkommens bedurfte, konnten sie bereits vorgängig behandelt werden, wodurch nach Vertragsabschluss auf Schweizer Seite keine weiteren Hürden mehr verblieben.

Das Schweizer Parlament ratifizierte das Abkommen im Juni 2004. Während es dabei im Nationalrat lediglich 17 Gegenstimmen gab (davon 15 aus der SVP), resultierte im Ständerat gar Einstimmigkeit (AB NR, 2004, S. 1238; AB SR, 2004, S. 439). Dadurch nahm die Schweiz rückwirkend ab 1. Januar 2004 das erste Mal als vollassoziiertes Mitglied an den FRP teil. Sie war damit gleichberechtigtes Mitglied an allen Aktio-nen des FRP, Schweizer Forschende konnten fortan Projekte einbringen und leiten und hatten Zugang zu den Ergebnissen anderer Projekte der FRP (BBI, 2006, S. 8018). Bundesrat Pascal Couchepin (fdp, VS) bezeich-

334 | Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»

nete den Vertrag als «Meilenstein» und bemerkte, dass die Schweiz als kleines Land eine wissenschaftliche Macht sei. Auch EU-Forschungskommissar Philippe Busquin rühmte den eindrücklichen Beitrag der Schweiz zur europäischen Forschung und freute sich über das zusätzliche Potenzial, das durch das Forschungsabkommen entstehen würde (Lautenschütz 2004).

Wie erhofft war die Beteiligung am 6. FRP für die Schweiz ein grosser Gewinn, zumindest aus Sicht der Schweizer Forschenden, wie etwa eine vom Bund in Auftrag gegebene Evaluation zeigte (BBI, 2006, S. 8138 ff.). Der wissenschaftliche und wirtschaftliche Nutzen überstieg laut Schweizer Forschenden den zusätzlichen administrativen Aufwand, der sich durch die Vollassoziiierung ergab, bei Weitem. Es war deswegen kaum überraschend, dass im Dezember 2006 beide Kammern der Beteiligung am 7. FRP (2007–2013) klar zustimmten (Bernath 2006). Im Nationalrat sprachen sich wiederum alle Parteien mit Ausnahme der SVP geschlossen für die Beteiligung aus, während die SVP mehrheitlich dagegen stimmte. Im Ständerat fiel die Entscheidung einmal mehr einstimmig. Die anschliessenden Verhandlungen mit der EU verliefen unproblematisch, und da sich diesmal auch keine bürokratischen Hindernisse ergaben, war die Beteiligung am 7. FRP für dessen ganze Laufzeit gesichert.

Trotzdem nahm die Kritik bei der Kreditdebatte zum FRP im Vergleich zu vorangegangenen Programmgenerationen zu. Von links wurde das Euratom-Programm,⁴ das ebenfalls Teil der FRP war, angegriffen. Die grüne Nationalrätin Ruth Genner (gp, ZH) beantragte erfolglos, den Beitrag an Euratom zu kürzen, da man «Atomtechnologie mit ihren hohen Risiken nicht weiter fördern und nicht weiter unterstützen» wollte. Weiter kritisierte sie, dass «auf der einen Seite so viele Steuermittel für diese Technologie eingesetzt werden und auf der anderen Seite kaum Mittel für Alternativenergien zur Verfügung stehen» (AB NR, 2006, S. 1801). Die SP

⁴ Die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom), in der die Schweiz seit 1978 Mitglied ist, verfügt über eigene Rahmenprogramme. Seit Horizon 2020 (2014–2020) ist Euratom offiziell Bestandteil des Forschungsrahmenprogramms, ausserdem funktionierten die Forschungsrahmenprogramme und die Euratom-Programme seit je «komplementär und eng verknüpft» (BBI, 2013, S. 1988). Sofern nicht anders vermerkt, schliesst deswegen der Begriff Forschungsrahmenprogramm (FRP) die Euratom-Programme mit ein.

war zwar inhaltlich mit den Grünen einverstanden, wollte aber das Forschungsprogramm nicht gefährden und unterstützte den Antrag Genner deshalb nicht (Widmer Hans, sp, LU; AB NR, 2006, S. 1801). Für die SVP verlangte Nationalrat Kurt Füglsteller (svp, AG), dass der wirtschaftliche Nutzen der FRP-Beteiligung besser gemessen und transparenter kommuniziert werden sollte und nicht nur «um der Forschung willen geforscht wird». Zudem sollte die Abstimmung zwischen EU-Programmen und nationalen Forschungsprogrammen verbessert werden (AB NR, 2006, S. 1797 f.). Nationalrat Theophil Pfister (svp, SG) stellte gleich grundsätzlich infrage, ob aus finanzieller Sicht «eine Vollbeteiligung der Schweiz der richtige Weg ist oder ob eine projektweise Beteiligung, wie dies bis 2004 der Fall war, vorteilhafter wäre». Von einer klaren Opposition der SVP gegenüber den FRP konnte allerdings weiterhin keine Rede sein. Während sie die Vorlage im Nationalrat zwar mehrheitlich (aber längst nicht einstimmig) ablehnte, äusserte sich ihr Ständerat Hermann Bürgi (svp, TG) sehr positiv zur bisherigen Beteiligung und plädierte für eine Weiterführung der Vollassoziiierung (AB SR, 2006, S. 1109).

4 Horizon 2020: die Forschung als Kollateralschaden

Neben dem wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Mehrwert, den die Vollassoziiierung generierte, lohnte sich die Beteiligung für die Schweiz auch finanziell. Die Schweiz nahm bezüglich Projektzuschlagsquote, Anzahl Beteiligungen und koordinierter Projekte einen europäischen Spitzenplatz ein und erhielt dadurch überdurchschnittlich viele Fördergelder aus dem EU-Topf (Bernath et al. 2008). Daraus ergab sich für die Schweiz ein positiver Rückflusskoeffizient, das heisst, es floss «im Rahmen der Beteiligungen an den FRPs eine höhere Summe in Form von Projektfördermitteln in die Schweiz [...], als der Bund in Form von Pflichtbeiträgen an die EU bezahlt hat» (BBI, 2013, S. 2025).⁵ Die neue

5 Für die 6. FRP erhielt die Schweiz 794,5 Millionen Franken aus dem EU-Topf zurück, was bei Beiträgen von 775,3 Millionen Franken einen Nettozufluss von 19,2 Millionen Franken bedeutete (BBI, 2013, S. 2025). Für die damals laufenden 7. FRP wurde am Ende gar ein Nettozufluss von 219 Millionen Franken verzeichnet: Die Schweiz zahlte 2263,1 Millionen Franken ein und erhielt 2482,1 Millionen zurück (SBFI 2015).

336 | Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»

Programmgeneration, genannt *Horizon 2020 (2014–2020)*, zeichnete sich zudem durch einen umfangreichen Ausbau aus. Um die Zusammenarbeit zwischen Forschung und Industrie weiter zu stärken, wurden bisher unabhängige Förderprogramme und Institutionen integriert (BBI, 2013, S. 1989). Gleichzeitig sollten die Antragsverfahren für Projekte stark vereinfacht und der administrative Aufwand dadurch verringert werden (Wehrli 2014).

Da viele der im Zusammenhang mit früheren Programmen geäusserten Vorbehalte somit wegfielen, hätte man davon ausgehen können, dass die politische Unterstützung von Horizon 2020 in der Schweiz im Vergleich zu bisherigen Programmgenerationen zunehmen würde.

Erneut zeigte sich jedoch, dass die Forschung in den Beziehungen zur EU eine vergleichsweise untergeordnete Position innehatte und bei Schwierigkeiten in anderen, politisch umstrittenen Bereichen leicht zum Spielball werden konnte. Zur Zeit der Verhandlungen zum neuen FRP war das dominierende Thema die Masseneinwanderungsinitiative (MEI), die im Februar 2014 zur Volksabstimmung kommen sollte. Die Initiative verlangte eine Neuverhandlung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU, was aufgrund der Guillotineklausel die ganzen Bilateralen I gefährdete. Obwohl die FRP (wie auch die Bildungsprogramme, die ab 2014 neu unter dem Namen Erasmus+ liefen) «weder mit den institutionellen Fragen noch der Personenfreizügigkeit verknüpft» waren, erwartete unter anderem der damalige Botschafter der Schweiz bei der EU, Roberto Balzaretti, «dass die EU – so wie es auch die Schweiz tut – ihre Position in diesen Verhandlungen im Lichte der Würdigung der Gesamtbeziehungen festlegen würde» (Bühler 2013).

In der Parlamentsdebatte zu Horizon 2020 blieb die Personenfreizügigkeit allenfalls eine Randnotiz. Zwar erwähnte Fraktionssprecher Christoph Mörgeli (svp, ZH) in seinem Votum, die Personenfreizügigkeit sei «auch aus Sicht der Forschung ein Unsinn» (AB NR, 2013, S. 873), ansonsten konzentrierte sich die SVP aber auf die altbekannte Kritik an den hohen Beteiligungskosten und der Ineffizienz der EU-Forschung. Auf linker Seite akzentuierte sich die ablehnende Haltung gegenüber dem Euratom-Teil der FRP. Neu erhielten Grüne und SP dabei Unterstützung von der GLP. Deren Nationalrätin Isabelle Chevalley (glp, VD) stellte mit Unterstützung der Grünen und der SP den letztlich erfolglosen Antrag, die Finanzierung für Euratom nur für fünf statt für sieben Jahre zu

beschliessen.⁶ Im Ständerat war ein ähnlicher Antrag von Lilian Maury Pasquier (sp, GE) ebenfalls chancenlos. Allerdings gewichteten alle drei Parteien die Beteiligung am FRP höher, auch angesichts dessen, dass die Gelder für Euratom «nur 6 Prozent der gesamten Beteiligung am Rahmenforschungsprogramm ausmachen» (Yvonne Gilli, gp, SG; AB NR, 2013, S. 874), und sprachen sich allesamt klar für die Vorlage aus. Die CVP und FDP ihrerseits standen weiter geschlossen hinter dem FRP. FDP-Nationalrat Peter Schilliger (fdp, LU) wies auf die finanziellen Vorteile hin, die der Schweiz aufgrund der Kompetitivität der Schweizer Forschenden entstünden. Den Antrag Chevalley und «das situative Rosinenpicken gegenüber unseren Partnern», wie Schilliger es nannte, lehne man ab (AB NR, 2013, S. 876). Trotz der Kritik wurde der Finanzierungskredit klar angenommen, im Nationalrat mit 146 zu 20 Stimmen, im Ständerat einstimmig (Zumofen 2016). Damit war die Grundlage für die weitere Beteiligung gelegt.

Doch noch während der Bundesrat mit der EU das neue Abkommen verhandelte, nahmen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 9. Februar 2014 die MEI mit 50,3 Prozent der Stimmen an (Guignard et al. 2014). Die neuen Verfassungsbestimmungen bewogen den Bundesrat, die Unterzeichnung des Kroatien-Protokolls, das die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU auf den neuen EU-Mitgliedstaat Kroatien ausgedehnt hätte, vorerst auszusetzen (siehe Beitrag von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit). Die EU war brüskiert und reagierte prompt. Wie von verschiedenen Seiten bereits befürchtet worden war, war dabei auch schnell ein leichtes Opfer gefunden: Nur wenige Tage nach der Abstimmung sistierte die EU die Verhandlungen für die Abkommen zur Beteiligung der Schweiz an Horizon 2020 und Erasmus+ (Zumofen 2016). Ledig-

6 Im Gegensatz zum Forschungsprogramm von Horizon 2020, das eine Laufzeit von sieben Jahren aufwies, betrug die Laufzeit des Euratom-Programms nur fünf Jahre. Zur Überbrückung der Differenz von zwei Jahren wurde ein Euratom-Zwischenprogramm angehängt. Der Finanzierungskredit für Horizon 2020 sah die Finanzierung von Euratom bis 2020 vor, obwohl das Zwischenprogramm für die Jahre 2019 und 2020 zu diesem Zeitpunkt noch nicht erlassen worden war (BBI, 2013, S. 1997). Dieselbe Vorgehensweise war bereits beim 7. FRP gewählt worden.

338 | Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»

lich am Fusionsteil des Euratom-Programms sowie am ITER-Projekt⁷ blieb die Schweiz aufgrund des 1978 abgeschlossenen Kooperationsvertrags weiterhin assoziiert (SBFI 2015).

Bei Forschenden und Studierenden herrschte in der Folge grosse Unsicherheit, Bundesrat und Parlament wurden zu raschem Handeln aufgefordert (Bernet et al. 2017). Bereits im Juni 2014 traf der Bundesrat Übergangsmassnahmen. Diese sahen eine direkte finanzielle Unterstützung der Schweizer Teilnehmenden durch den Bund vor, wie das bereits vor 2004 der Fall gewesen war. Die Übergangsmassnahmen hatten National- und Ständerat mithilfe zweier gleichlautender Motionen verlangt, verbunden mit der Forderung, «die baldmöglichste Assoziierung der Schweiz an die Bildungs- und Forschungsprogramme der EU mit aller Kraft anzustreben» (Mo. 14.3291: WBK-NR; Mo. 14.3294: WBK-SR; Bernet et al. 2017; Medienmitteilung EDA/WBF vom 25.6.2014): Während sich CVP, SP, Grüne, GLP und BDP dabei allesamt klar dafür aussprachen, erhielt die SVP in ihrer ablehnenden Haltung Unterstützung von einem Teil der FDP. Nationalrat Christian Wasserfallen (fdp, BE) argumentierte, es sei nicht «zielführend», eine Vollassoziiierung «um jeden Preis» erreichen zu wollen. Man könne «nicht den ganzen Budgetprozess über Bord werfen und auf Teufel komm raus eine volle Assoziierung machen» und müsse aufpassen, «die Schuldenbremse einhalten» zu können. (AB NR, 2014, S. 1009).

Im September 2014 einigten sich die Schweiz und die EU auf ein Abkommen für eine zeitlich befristete Teilassoziiierung (Medienmitteilung SBFI vom 5.12.2014). Forschende konnten damit an ausgewählten Programmteilen weiterhin vollumfänglich teilnehmen und wurden dabei über den EU-Beitragstopf finanziert. Bei den übrigen Programmteilen war die Schweiz hingegen nur noch Drittland, die Finanzierung ihrer Projektteile musste direkt vom Bund übernommen werden (AS, 2015, S. 5533 ff.; SBFI 2015). Diese Teilassoziiierung galt bis Ende 2016; der Fortbestand der Assoziierung wurde auf Forderung der EU formell mit

⁷ ITER bildet seit 2007 den neuen Schwerpunkt der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Fusionsforschung. Dazu wird im südfranzösischen Cadarache ein Versuchs-Kernfusionsreaktor gebaut. Die Schweiz beteiligt sich als Mitglied von Euratom am Projekt, daneben sind auch die USA, China, Indien, Japan, Südkorea und Russland beteiligt (<https://www.iter.org/proj/inafewlines>).

der Ratifizierung des Kroatien-Protokolls durch die Schweiz verknüpft: Erfolgte die Ratifizierung bis am 9. Februar 2017, würde die Schweiz wieder vollassoziiert werden, ansonsten würde die Forschungszusammenarbeit endgültig enden (AS, 2015, S. 5544; Bernet et al. 2017). Als das Parlament somit im Frühling 2016 die Ausdehnung des Freizeitigkeitsabkommens auf Kroatien behandelte, war dies in der Folge auch für die Zukunft der Forschungszusammenarbeit von grosser Bedeutung. Und obwohl das Geschäft rein inhaltlich nichts mit Horizon 2020 zu tun hatte, wurde das FRP von verschiedenen Parteien explizit als Grund genannt, die Vorlage anzunehmen. Mit der trotz des Widerstands der SVP klaren Annahme der Vorlage ermächtigte das Parlament den Bundesrat, das Kroatien-Protokoll zu ratifizieren, sollte das Ausführungsge- setz das zulassen (AB NR, 2016, S. 1220; AB SR, 2016, S. 572). Als das Parlament am 16. Dezember 2016 schliesslich entschied, die Forderungen der MEI in Form eines «Inländervorrangs light» umzusetzen (siehe Beitrag von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit), ratifizierte der Bundesrat das Kroatien-Protokoll deswegen noch am selben Tag (Guignard 2016). Somit wurde die Schweiz ab 1. Januar 2017 vollassoziiertes Mitglied von Horizon 2020 für den Rest der Programmduer (Medienmitteilung EJPD/EDA vom 16.12.2016).⁸

5 Horizon Europe: vom Regen in die Traufe

Nach der holprigen Geschichte mit Horizon 2020 hofften Befürworterinnen und Befürworter der FRP, dass sich die Beteiligung an der neuen Programmgeneration *Horizon Europe (2021–2027)* etwas einfacher gestalten würde. Den Finanzierungskredit für die Beteiligung an Horizon Europe genehmigte das Parlament im Dezember 2020 deutlich (Flückiger 2020). Während die linken Parteien weiter an ihrer Kritik an Euratom festhielten, ohne dabei aber Horizon Europe gefährden zu wollen, nahm die Opposi-

8 Auf Erasmus+ hatte die Ratifikation des Kroatien-Protokolls hingegen keinen Einfluss. Denn bei den Bildungsprogrammen hatten sich die Verhandlungen schon vor der Annahme der MEI so schwierig gestaltet, dass sie auch nach der Ratifikation nicht wieder aufgenommen wurden (Bernet 2017). Stattdessen wurden die ursprünglich als temporär angedachten Übergangsmassnahmen verlängert. Bis heute ist die Schweiz nicht an Erasmus+ assoziiert.

340 | Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»

tion der SVP ihren vorläufigen Höhepunkt, indem die Partei das erste Mal geschlossen gegen die Vorlage stimmte. Fraktionssprecherin Diana Gutjahr (svp, TG) kritisierte dabei insbesondere den neuen Verteilmechanismus «Pay as you go». Dieser sah vor, dass jedes Land nur so viel Geld aus den Programmen zurückerhält, wie es einbezahlt hat. Ein positiver Rückfluss für Länder wie die Schweiz mit besonders vielen guten Projekten war damit nicht mehr möglich und würde einen finanziellen Mehrwert für die Schweiz deswegen verunmöglichen (BBI, 2020, S. 4895; AB NR, 2020, S. 2601). Aber auch mit Grundsatzkritik hielt Gutjahr nicht zurück: Die EU würde nur ihre «eigenen strategischen Prioritäten vorantreiben», während Schweizerinnen und Schweizer lediglich «die grosszügig zahlenden Befehlsempfänger» seien (AB NR, 2020, S. 2601). Gutjahr erläuterte überdies die Befürchtungen der SVP-Fraktion, dass auch die Beteiligung an Horizon Europe wieder massgeblich vom politischen Kontext abhängen würde, in diesem Fall vom Erfolg des institutionellen Rahmenabkommens (InstA), über das seit 2014 verhandelt wurde. So sagte Gutjahr: «Weiter wird uns auch gedroht, dass es, wenn wir den Rahmenvertrag nicht unterzeichnen, kein Abkommen bei Horizon gebe», und erinnerte dabei an die Sanktionen der EU nach der MEI-Abstimmung (AB NR, 2020, S. 2601). Zwar betonten sowohl Christian Wasserfallen (fdp, BE) als Sprecher der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WAK-NR) wie auch Bundesrat Guy Parmelin (svp, VD) wiederholt, dass kein Zusammenhang zwischen dem InstA und dem Forschungsabkommen bestehe (AB NR, 2020, S. 2600ff.). Allerdings war die SVP mit ihrer Befürchtung nicht allein. Auch aus der Forschung kamen Stimmen, die eine sachfremde politische Verknüpfung seitens der EU befürchteten. So erachtete es etwa Angelika Kalt, Direktorin des Schweizerischen Nationalfonds, als durchaus denkbar, «dass die EU das Rahmenabkommen als Voraussetzung für eine Schweizer Teilnahme an Horizon sieht» (Rhyn 2020, Bernet et al. 2021).

Die Befürchtungen sollten sich bewahrheiten: Am 26. Mai 2021 brach der Bundesrat die Verhandlungen zum InstA ab, nachdem er zum Schluss gekommen war, «dass zwischen der Schweiz und der EU in zentralen Bereichen dieses Abkommens weiterhin substantielle Differenzen bestehen» (Medienmitteilung EDA vom 26. Mai 2021). Kurz darauf teilte die EU der Schweiz mit, dass diese aus Horizon Europe ausgeschlossen werde und vorläufig als nicht assoziierter Drittstaat behandelt würde (Bernet et al. 2021).

Einmal mehr war die Forschung also zum Opfer der Gesamtbeziehungen Schweiz–EU geworden. Die Ereignisse von 2014 wiederholten sich gewissermassen. Studierende, Dozierende und Forschende waren verunsichert und verlangten rasche Lösungen. Unter anderem wurden drei Standesinitiativen eingereicht, die alle sinngemäss verlangten, so schnell wie möglich eine Vollassoziiierung zu erreichen (Kt.Iv. 21.320: Genf; Kt.Iv. 21.327: Basel-Landschaft; Kt.Iv. 21.328: Basel-Stadt). Der Kanton Genf forderte zu diesem Zweck die möglichst rasche Auszahlung des zweiten Kohäsionsbeitrags.⁹

Der Kohäsionsbeitrag war von der Schweiz zuvor zeitweise als Druckmittel eingesetzt worden (siehe Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht über die Beziehungen). So stimmte das Parlament im Dezember 2019 zwar der Fortführung des Kohäsionsbeitrags zu, ergänzte den Bundesbeschluss aber mit einer sogenannten Nichtdiskriminierungs-Klausel¹⁰ und blockierte die Auszahlung damit bis auf Weiteres (Fellmann 2019). Aber auch die EU wusste die Kohäsionsmilliarde politisch zu instrumentalisieren und setzte deren Auszahlung nach dem Scheitern des InstA als Mindestvoraussetzung für eine Vollassoziiierung an Horizon Europe und Erasmus+ voraus, ohne diese jedoch im Fall einer Auszahlung zu garantieren (Steinvorth 2021). Angesichts dieser Umstände und des Drucks seitens der EU entschied das Parlament auf Antrag des Bundesrats am 30. September 2021, seine eigene Klausel von 2019 aufzuweichen und die Auszahlung des Kohäsionsbeitrags zu genehmigen. Mit

-
- 9 Der Kohäsionsbeitrag ist ein Betrag, den die Schweiz an strukturschwache EU-Mitgliedstaaten zahlt. Der zweite Kohäsionsbeitrag wurde 2019 genehmigt, beträgt wie der erste 1,302 Milliarden Franken und wird über eine Periode von zehn Jahren ausgezahlt. Die EU erachtet dessen Auszahlung als Voraussetzung für den weiteren Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt (siehe Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht über die Beziehungen).
 - 10 Laut Nichtdiskriminierungs-Klausel durfte der zweite Kohäsionsbeitrag erst ausgezahlt werden, wenn keine diskriminierenden Massnahmen der EU gegen die Schweiz mehr bestanden. Damit wollte die Schweiz insbesondere erreichen, dass die EU die Schweizer Börsengesetze wieder als gleichwertig anerkannte. Die EU hatte der Schweiz diese «Börsenäquivalenz» aufgrund fehlender Fortschritte beim institutionellen Abkommen ab Juli 2019 aberkannt (Nuspliger 2019).

342 | Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»

Ausnahme der SVP sprachen sich dabei alle Parteien für eine Auszahlung aus. Man wolle damit erreichen, dass sich die «Schweiz möglichst bald an [...] Horizon Europe und [...] an Erasmus plus vollassoziiieren kann», und erwarte dadurch von der EU auch, «dass sie hierbei einen Schritt auf uns zu macht», so FDP-Nationalrätin Christa Markwalder (fdp, BE; AB NR, 2021, S. 2075). Die SVP hingegen wehrte sich gegen die Auszahlung. Sie stellte infrage, inwieweit es sich lohne, den Kohäsionsbeitrag freizugeben und sich von der EU erpressen zu lassen, nur um eventuell an den Kooperationsprogrammen teilnehmen zu können (u.a. Roger Köppel, svp, ZH; AB NR, 2021, S. 2070).

Bei der Budgetdebatte im Dezember 2021 beantragte die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats (APK-NR) überdies eine Verdopplung des Kohäsionsbeitrags, gebunden an die Bedingung, dass die Schweiz an die Forschungs- und Bildungsprogramme der EU vollassoziiert würde. Man leiste damit «einen Beitrag zur europäischen Zusammengehörigkeit und zur Lösung der Blockade bei den Verhandlungen», so etwa SP-Nationalrätin Martina Munz (sp, SH; AB NR, 2021, S. 2230). Allerdings bestand keinerlei Garantie, dass die EU sich darauf einlassen würde, wie auch Bundesrat Ueli Maurer (svp, ZH) erwiderte: «Die Beziehungen zur EU sind doch etwas komplizierter als nur die Zahlung einer dritten Kohäsionsmilliarde. [...] Vor allem würden wir mit Sicherheit nicht den Zugang zu Horizon erhalten, wenn Sie hier aufstocken würden. Ich habe eher das Gefühl, dass wir ausgelacht und gar nicht mehr ernst genommen würden» (AB NR, 2021, S. 2231). Tatsächlich hatte der Vize-Präsident der EU-Kommission Maroš Šefčovič nur wenige Wochen zuvor klargestellt, dass es für eine Assoziation an Horizon Europe erst Fortschritte bei den institutionellen Fragen brauche (Israel 2021). Der Antrag scheiterte schliesslich relativ knapp mit 84 zu 93 Stimmen an einer bürgerlichen Mehrheit (AB NR, 2021, S. 2236).

Die APK-NR gab sich nicht geschlagen und forderte mit einem im Februar 2022 eingereichten Vorstoss, dass der Bundesrat möglichst rasch Assoziierungsverhandlungen mit der EU aufnehmen solle. Die Schweiz solle dabei «[i]m Gegenzug für eine rasche Beteiligung [...] einmalig einen zusätzlichen Beitrag zur europäischen Kohäsion anbieten» (Mo. 22.3012). Auch diese Forderung ändert aber wohl nichts an der Überzeugung der EU, dass die Beteiligung der Schweiz an Horizon Europe in erster Linie an Fortschritte bei den institutionellen Fragen zu binden sei. Solche Fortschritte scheinen allerdings aktuell in weiter Ferne zu sein. Sicher ist,

dass die Schweiz mindestens bis Ende 2022 bei Horizon Europe aussen vor bleibt, Verhandlungen mit der EU über eine erneute Assoziierung gibt es derzeit keine. Zwar genehmigte das Parlament im Dezember 2021 vom Bundesrat vorgeschlagene Übergangsmassnahmen, um zumindest die Finanzierung der projektweisen Beteiligung mit Bundesgeldern gewährleisten zu können (SBFI 2021). Trotzdem werden die Folgen des Ausschlusses zunehmend sichtbar: Schweizer Forschende müssen die Koordination ihrer Projekte an ausländische Forscher abgeben, aus gewissen Projekten sind sie gar komplett ausgeschlossen. Zahlreiche Akteure befürchten deswegen einen grossen Schaden für den Schweizer Forschungsstandort (Flückiger 2021).

6 Die Schweiz im Offside statt in der Champions League: Erkenntnisse aus 30 Jahren Beteiligungsbestrebungen

Mit dem Nein zum EWR am 6. Dezember 1992 legte die Schweizer Stimmbevölkerung den Grundstein zu einer jahrzehntelangen Irrfahrt, die der Schweiz bei einem EWR-Beitritt erspart geblieben wäre. Statt die Entwicklung der FRP als aktiver Partner langfristig mitgestalten und prägen zu können, war die Schweiz seit 1992 lediglich an einer einzigen Programmgeneration (7. FRP, 2007–2014) vom ersten bis zum letzten Tag vollassoziiert.

Es waren dabei nicht Vorbehalte der Schweiz gegenüber der inhaltlichen Ausrichtung der FRP oder eine Missbilligung des Schweizer Forschungsstandorts seitens der EU, die das Hin und Her bei der Beteiligung zu verantworten hatten. Die EU äusserte sich immer positiv zum wissenschaftlichen Beitrag der Schweiz an die europäische Forschung, und in der Schweiz konnten die Programme jeweils auf die Unterstützung eines Grossteils der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger zählen. Für die linken und grünen Parteien reichten die Vorbehalte gegenüber dem Euratom-Teil der Programme nie, um die FRP ernsthaft infrage zu stellen. Die SVP war als einzige Partei den FRP gegenüber wirklich skeptisch eingestellt. Bereits in den 1990er-Jahren äusserten einzelne SVP-Exponentinnen und -Exponenten jeweils Bedenken zum hohen finanziellen Aufwand und den aufwendigen bürokratischen Prozessen der FRP. Doch reichten diese Argumente nicht, um schon nur die eigene Fraktion zu überzeugen, geschlossen gegen die Beteiligung zu stimmen. Eine voll-

344 | Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»

ständige Opposition der SVP ergab sich erst nach der Annahme der MEI und der in ihren Augen unzureichenden Umsetzung ebendieser. Dabei verschob sich der Fokus der Kritik vermehrt weg von den technischen, inhaltlichen Aspekten der FRP und hin zu deren Ablehnung als Teil der europäischen Integration im Allgemeinen.

Es kann damit festgehalten werden, dass sämtliche Probleme bei den FRP in den letzten drei Jahrzehnten mit der Forschung selbst grundsätzlich nichts zu tun hatten. Vielmehr wurde die Forschung immer wieder zum Spielball der Politik. Sie scheint jeweils das prädestinierte Opfer zu sein, wenn sich die Gesamtbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU kritisch gestalten. Das Hauptproblem liegt dabei in den unterschiedlichen Kräfteverhältnissen zwischen der Schweiz und der EU im Bereich der Forschung. Die Schweiz hat ein grosses Interesse, Teil des wichtigsten Forschungsprogramms der Welt zu sein. Mit ihren renommierten Universitäten und innovativen Unternehmen wäre die Schweiz wohl auch ein Gewinn für die europäische Forschung. Systemrelevant ist sie für die FRP aber nicht und zur Not kann die EU gut auf die Schweizer Beteiligung verzichten. Anders als in Bereichen wie der Energie oder der Landwirtschaft (siehe die Beiträge von *Marco Ackermann* zur Energie und von *Karel Ziehli* zur Landwirtschaft) kann die Schweiz deswegen im Forschungsbereich kaum Forderungen stellen und ist in erster Linie auf die Gunst der EU angewiesen. Zusätzlich erschwert wird die Situation für die Schweiz dadurch, dass es sich bei den Forschungsabkommen um befristete Verträge handelt, die lediglich für die laufende Programmgeneration gelten. Obwohl ursprünglich Teil der Bilateralen I, ist die Forschung seit deren Inkrafttreten faktisch von der Guillotineklausel ausgenommen. Nach dem Auslaufen des ersten Forschungsabkommens im Jahr 2002 bestehen für beide Parteien keinerlei rechtliche Verpflichtungen, die Abkommen jeweils zu erneuern. Während die für die EU zentralen Abkommen im Rahmen der Bilateralen I durch die Guillotineklausel bis heute ausgezeichnet geschützt sind, bestand für die Beteiligung der Schweiz an den FRP nie eine langfristige Garantie. Alle paar Jahre wieder befindet sich die Schweiz damit in einer vulnerablen Position, die die EU ausnutzen kann, um Druck in anderen Bereichen und insbesondere im Hinblick auf die grundlegenden Fragen der Kooperation aufzubauen.

Was bedeutet das nun für die nahe Zukunft? Befürworterinnen und Befürworter aus Forschung, Wirtschaft und Politik geben die Hoffnung nicht auf, die Vollassoziiierung auf irgendeine Weise doch noch zu errei-

chen. Davon zeugen mehrere behandelte und hängige Vorstösse sowie zahlreiche mediale Aufrufe an den Bundesrat, der damit zunehmend unter Druck gesetzt wird. Auch ausserhalb der Schweiz setzen sich verschiedene Akteure für eine rasche Assoziiierung ein, allen voran die europäische Forschungsgemeinschaft, die aufgrund der hohen Schweizer Beiträge und der renommierten Universitäten ein grosses Interesse an einer Schweizer Teilnahme hat. So betonte etwa Maria Leptin, Präsidentin des Europäischen Forschungsrats, in einem Interview mit der *NZZ am Sonntag* im Februar 2022 die «Bedeutung der Schweiz für den Forschungsplatz Europa» und ergänzte, «wenn ein derart wichtiges Land nicht dabei [sei, leide] der Wettbewerb zwischen den Forschern» (Donzé 2022). Diese Sympathiebekundungen scheinen momentan allerdings ebenso wenig erfolgversprechend wie die Bemühungen der APK-NR, eine Assoziiierung über die Aufstockung des Kohäsionsbeitrags zu erreichen. Aktuell gibt es keine Anzeichen, dass die EU von ihrer bisherigen Haltung abkommt, wonach nur ein Bekenntnis seitens der Schweiz zu einer institutionellen Lösungsfindung eine Vollassoziiierung ermöglichen kann. Bis in dieser Hinsicht eine Verbesserung der Situation erreicht wird, liegt die Teilnahme an der Champions League für die Schweiz allem Anschein nach einmal mehr auf Eis.

Literatur

- Bernath, Magdalena (2005–2006). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: 7. Rahmenforschungsprogramm der EU für die Jahre 2007–2013*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 19.5.2022).
- Bernath, Magdalena; Clivaz, Romain; Ehrenspurger, Elisabeth; Mosimann, Andrea (2003–2008). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: 6. EU-Forschungsrahmenprogramm*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 19.5.2022).
- Bernet, Samuel (2017). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Förderung der internationalen Mobilität in der Bildung in den Jahren 2018–2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Online unter www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 10.5.2022.
- Bernet, Samuel; Flückiger, Bernadette; Zumofen, Guillaume (2014–2017). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: éclaircissement de la situation programmes Erasmus plus et Horizon 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Insti-

346 | Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»

- tut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 19.5.2022).
- Bernet, Samuel; Flückiger, Bernadette; Zumofen, Guillaume (2014–2022). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Erasmus und Horizon, 2014–2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 19.5.2022).
- Bühler, Stefan (22.12.2013). «Die EU wird kaum so tun, als sei nichts geschehen», in: *Neue Zürcher Zeitung*, online <https://www.nzz.ch/schweiz/die-eu-wird-kaum-so-tun-als-sei-nichts-geschehen-ld.1060090> (Zugriff: 24.2.2022).
- Cortesi, Antonio (29.5.2002). «Forscher in der Warteschlaufe», in: *Tages-Anzeiger*, S. 10.
- De Carli, Luca (8.2.2022). «So kämpfen die Schweizer Unis gegen den Abstieg», in: *Tages-Anzeiger*, online <https://www.tagesanzeiger.ch/so-kaempfen-die-schweizer-unis-gegen-den-abstieg-715137851106> (Zugriff: 24.2.2022).
- Donzé, René (19.2.2022). «Ausschluss der Schweiz wird langfristig schädlich sein», in: NZZ am Sonntag, online <https://magazin.nzz.ch/nzz-am-sonntag/schweiz/ausschluss-der-schweiz-wird-langfristig-schaedlich-sein-ld.1670751> (Zugriff 08.09.2022)
- Ehrenspurger, Elisabeth (2000–2001). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Forschung und Entwicklung (Bilaterale I und Gesetzesanpassungen, BRG 99.028-5)*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 19.5.2022).
- Fellmann, Fabian (5.12.2019). «EU reagiert gereizt auf Entscheid über Kohäsionsmilliarde», in: *Tages-Anzeiger*, online <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/eu-reagiert-gereizt-auf-entscheid-ueber-kohaesionsmilliarde/story/11585161> (Zugriff 24.2.2022).
- Flückiger, Bernadette (2020). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Horizon-Paket 2021–2027*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 19.5.2022).
- Flückiger, Bernadette (2021). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Jahresrückblick 2021: Bildung und Forschung*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 26.5.2022).
- Guignard, Sophie (2016). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Mise en œuvre de l'initiative «contre l'immigration de masse»*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.annee-politique.swiss (Zugriff: 24.2.2022).

- Guignard, Sophie; Käppeli, Anita; Pasquier, Emilia (2011–2014). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Initiative de l'UDC «contre l'immigration de masse»*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 24.2.2022).
- Israel, Stephan (17.11.2021). «Ich möchte schnelle Ergebnisse. In einem Jahr können wir viel erreichen», in: *Tages-Anzeiger*, online <https://www.tagesanzeiger.ch/wir-brauchen-ein-signal-dass-die-schweiz-es-ernst-meint-749949623387> (Zugriff: 24.2.2022).
- ITER (2022). *What is ITER?* Online <https://www.iter.org/proj/inafewlines> (Zugriff: 21.4.2022).
- Lagger, Gaétan (2009). *Indirekte Teilnahme der Schweiz an den EU-Bildungsprogrammen: Die Entwicklung 1995–2007 und Beispiele schweizerischer Beteiligung*. SBF.
- Lautenschütz, Raul (17./18.1.2004). «EU-Forschungsabkommen unterzeichnet», in: *Neue Zürcher Zeitung*. Ausgabe Nr. 13, S. 14.
- Nuspliger, Niklaus (18.6.2019). «Fünf Antworten zur Börsenäquivalenz», in: *Neue Zürcher Zeitung*, online <https://www.nzz.ch/schweiz/fuenf-antworten-zur-boersenaequivalenz-ld.1489753> (Zugriff: 11.4.2022).
- Rhyn, Larissa (24.9.2020). «Schweizer Forscher haben Angst, dass die EU die Forschungszusammenarbeit mit der Europapolitik verknüpft», in: *Neue Zürcher Zeitung*, online <https://www.nzz.ch/schweiz/horizon-forscher-fuerchten-verknuepfung-mit-dem-rahmenabkommen-ld.1578041> (Zugriff: 24.2.2022).
- SBFI – Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2015). *Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen. Zahlen und Fakten 2015*, online <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/aktuell/medienmitteilungen/archiv-medienmitteilungen/archiv-sbfi.msg-id-60389.html> (Zugriff: 24.2.2022).
- SBFI – Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2018). *Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen. Zahlen und Fakten 2018*, online <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/frp-2018.html> (Zugriff: 24.2.2022).
- SBFI – Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2019). *Auswirkungen der Beteiligung der Schweiz an den europäischen Forschungsrahmenprogrammen. Bericht 2019*, online <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/impact-2019.html> (Zugriff: 24.2.2022).

348 | Hohe Hürden für die Teilnahme an der «Champions League»

SBFI – Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2021). *Status Update: Teilnahme der Schweiz an Horizon Europe und dazugehörigen Programmen und Initiativen*, online <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/forschung-und-innovation/internationale-f-und-i-zusammenarbeit/forschungsrahmenprogramme-der-eu/horizon-europe.html> (Zugriff: 24.2.2022).

Steinvorth, Daniel (1.10.2021). «Die EU begrüßt die Freigabe der Kohäsionsmilliarde – verspricht aber kein Entgegenkommen bei «Horizon Europe»», in: *Neue Zürcher Zeitung*, online <https://www.nzz.ch/schweiz/die-eu-begruesst-die-freigabe-der-kohaesionsmilliarde-ld.1648295> (Zugriff: 24.2.2022).

Wehrli, Christoph (14.1.2014). «Forschungsabkommen noch nicht unter Dach», in: *Neue Zürcher Zeitung*, online <https://www.nzz.ch/schweiz/forschungsabkommen-noch-nicht-unter-dach-ld.1068981> (Zugriff: 24.2.2022).

Zumofen, Guillaume (2013–2016). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Horizon 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 17.2.2022).

Die Beziehungen Schweiz–EU im Strommarkt: Regelt ein bilaterales Abkommen die Spannung?

Marco Ackermann

1 Einleitung

«Wir [die Schweiz] wollen Erneuerungen und wir sind gewillt, sie als selbstständiger Partner der EU zusammen mit ihr zu erreichen – in unserem Tempo der direkten Demokratie, aber mit dem gleichen Ziel» (Leuenberger 2005). Dieses Fazit zog der damalige Bundesrat Moritz Leuenberger am 29. September 2005 zu den Herausforderungen der nationalen und internationalen Energiepolitik. Das Zitat des Magistraten beschreibt die Situation passend: Die Schweiz und die EU sind im Strombereich physisch sehr stark miteinander vernetzt und streben eine funktionierende und sichere Stromversorgung an. Jedoch gibt es aus Sicht der EU im Jahr 2022 zwei grosse Stolpersteine, die die politische Zusammenarbeit mit der Schweiz in diesem Themenbereich erschweren: die fehlende vollständige Liberalisierung im Schweizer Strombereich und das fehlende Rahmenabkommen.

Lange Zeit galt die Schweiz insbesondere aufgrund ihrer geografischen Lage als «Stromdrehzscheibe Europas» (Finger und van Baal 2020). Insgesamt 41 Grenzleitungen verbanden im Jahr 2021 das Schweizer mit dem europäischen Netz (EDA 2021b). In den 1950er-Jahren bildete die Schweiz mit dem sogenannten «Stern von Laufenburg» das Zentrum des (west-)europäischen Stromhandels – insbesondere jenem zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz (EDA, 2021a). Die Station entwickelte sich über die Jahre immer weiter und war im Jahr 1996 zu Spitzenzeiten eine zentrale Schaltstelle für insgesamt 19 europäische Länder (Finger und Baal 2020). Diese starke Stellung der Schweiz hat aber nach gängiger Meinung in den letzten Jahren an Bedeutung verloren (Ackermann 2022).

mann 2022; Finger und van Baal 2020).¹ Die Gründe hierfür dürften insbesondere auch in den unterschiedlichen Entwicklungen der Strommärkte in der EU und der Schweiz zu finden sein.

Bis heute fehlt im Bereich der Elektrizität ein umfassendes, bilaterales, sektorielles Stromabkommen, das den grenzüberschreitenden Stromhandel zwischen der Schweiz und der EU sowie den freien Marktzugang gewährleistet, die technischen Sicherheitsstandards harmonisiert sowie die Mitarbeit der Schweiz bei den entsprechenden europäischen Gremien regelt (Ackermann et al. 2022; Finger und van Baal 2020; Swissgrid 2022a). Damit ein Abkommen zustande kommen könnte, verlangte die EU stets, dass der Schweizer Strommarkt vollständig liberalisiert wird. Später knüpfte sie das Stromabkommen zudem an das Zustandekommen des institutionellen Rahmenabkommens (Hettich et al. 2015; Swissgrid 2022c). Bis heute sind die Beziehungen der Schweiz und der EU im Stromsektor vorwiegend durch technische Übernahmeregelungen und Verträge zwischen den Akteuren der Energiebranche geregelt, nicht jedoch auf politischer Ebene (Swissgrid 2022a).²

Im vorliegenden Beitrag werden deshalb in einer Gesamtschau die Liberalisierungsbestrebungen sowie die Entwicklungen in Sachen Stromabkommen mit der EU beleuchtet, thematisch eingeordnet und politische Positionen wichtiger Akteure erörtert. Grundsätzlich können die politischen Diskussionen grob in drei Phasen eingeteilt werden. In einer ersten Phase standen die Anpassungen an Entwicklungen in der EU vor allem im Fokus niedrigerer Preise. In einer zweiten Phase drängten Überlegungen zur Versorgungssicherheit stärker in den Fokus. In einer dritten Phase, nach dem Scheitern des institutionellen Rahmenabkommens, vermischten sich Ängste zur Versorgungssicherheit mit grundlegenden Fragen zur Beziehung mit der EU.

-
- 1 Die koordinativen Aufgaben des Sterns von Laufenburg etwa wurden im Jahr 2009 der EU-Organisation ENTSO-E (European Network of Transmission System Operators for Electricity) übertragen und nach Brüssel verlegt (Secretariat of UCTE; Swissgrid 2022b). Die Swissgrid, die Schweizer Übertragungsnetzbetreiberin, spricht allgemein beim Elektrizitätsmarkt von einem Verlust von Handlungsfreiheit (Swissgrid 2022d).
 - 2 Die *Aargauer Zeitung* beschrieb die aktuelle Situation deshalb wie folgt: «Der technischen Integration steht eine rechtliche und politische Abkapselung gegenüber» (Bühler 2022).

Nachfolgend werden zuerst die Strommärkte in der Schweiz und der EU grob umschrieben und danach die Entwicklungen in diesen drei Phasen beleuchtet. Abschliessend wird ein Fazit zur Entwicklung der Beziehungen zur EU im Strombereich gezogen.

2 Wie funktioniert der Strommarkt in der Schweiz und in der EU?

In diesem Unterkapitel werden die beiden Strommärkte in der Schweiz und der EU grob umschrieben und die wichtigsten Institutionen vorgestellt. Zentrale Unterschiede zwischen dem Strommarkt in der EU und demjenigen der Schweiz werden dabei hervorgehoben und dienen dem Verständnis der danach folgenden Kapitel.

2.1 Strommarkt in der Schweiz

Der Schweizer Strommarkt ist seit 2008 teilliberalisiert, das heisst, dass grössere Unternehmen mit einem jährlichen Stromverbrauch von über 100 000 kWh ihren Stromanbieter frei wählen können (Ackermann et al. 2022; BFE 2017). Solche Unternehmen können ihren Sitz also beispielsweise in der Westschweiz haben, ihren Strom aber bei einem Ostschweizer Stromproduzenten beziehen und gegen ein Entgelt über das Stromnetz liefern lassen. Der grösste Teil der KMU und der Haushalte können ihren Stromanbieter hingegen nicht frei wählen und gehören damit zu den gebundenen Endkundinnen und Endkunden (Axpo 2022; Finger und van Baal 2020). Sie müssen ihren Strom beim lokalen Stromversorgungsunternehmen beziehen und sind damit einem staatlichen Monopol unterstellt. Diese Grundversorgung muss gemäss Gesetz mit einer guten Qualität und zu angemessenen Tarifen angeboten werden (Art. 6 Abs. 1 und 2 StromVG).

Damit der Strom bei den Endkundinnen und -kunden ankommt, braucht es Übertragungsnetze und Verteilnetze (Swissgrid 2022h). Die grossen und starken Netze, die sogenannten Übertragungsnetze, dienen dazu, den Strom über weite Strecken – etwa auch aus dem Ausland – zu transportieren, während die Verteilnetze der regionalen und lokalen Verteilung dienen (Swissgrid 2022h).

Die Übertragungsnetze werden von Swissgrid betrieben, die 2006 im Zuge der Liberalisierung von den grossen Stromkonzernen in der

Schweiz gegründet wurde (Swissgrid 2022g). Sie agiert als Übertragungsnetzbetreiberin und ist damit für den Betrieb und Unterhalt dieser Leitungen sowie für die Koordination, Planung und für die Steuerung der grossen Stromflüsse verantwortlich (BFE 2017; Swissgrid 2022f). Des Weiteren ist sie dafür zuständig, die internationalen Stromflüsse durch die Schweiz zu überwachen und zu koordinieren. Sie sorgt dafür, dass der Verbrauch und die Produktion von Strom im Gleichgewicht sind, damit die Netze nicht überlastet werden. Um Angebot und Nachfrage im Gleichgewicht zu behalten, kann sie sich dabei grob zweier Instrumente bedienen: Einerseits kann sie Kraftwerke anweisen, ihre Leistung hochzufahren oder zu drosseln. Andererseits kann sie mit dem Handel von sogenannter Regelenergie, also kurzfristig verfügbaren Energiemengen zwecks Ausgleichs von Angebot und Nachfrage, dafür sorgen, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt eine gewisse Energiemenge, beispielsweise aus einem französischen Werk, für die Schweiz bereitsteht – etwa, wenn die geplante Stromproduktion aufgrund von unvorhersehbaren Ereignissen wie einem Ausfall eines Schweizer Kraftwerks nicht ausreicht (BFE 2017).

Die Swissgrid nimmt also eine wichtige politische Rolle im Schweizer und internationalen Strommarkt ein. Sie ist auf internationale Koordination und Mitbestimmung angewiesen, um einen sicheren und stabilen Betrieb der Netze sicherstellen zu können. Es gilt einerseits, sogenannte ungeplante Lastflüsse zu vermeiden: Der Strom wählt auch bei internationalen Lieferungen stets den Weg des geringsten Widerstands, was zu unvorhergesehenen Stromdurchflüssen durch die Schweiz und damit zu einem Problem bei der Netzstabilität führen kann. Andererseits braucht es internationale Koordination und Zusammenarbeit bei der Bereitstellung von Regelenergie (Swissgrid 2022e). Die Swissgrid vertritt die Schweizer Stromwirtschaft zudem beim Handel und bei der Bereitstellung von sogenannten Grenzkapazitäten, d. h. Strommengen, die für den Handel mit dem Ausland zur Verfügung stehen (Art. 20 Abs. 1 StromVG).

Die Verteilnetzbetreiber sorgen derweil für die Verteilung des Stroms an die verschiedenen Endkunden: Grossunternehmen, KMU oder Haushalte (VSE 2022). Während einige Verteilnetzbetreiber den gelieferten Strom (teilweise) auch selbst produzieren, wie beispielsweise das Stadtwerk Energie Wasser Bern, kaufen andere den Strom nur ein und liefern ihn an die gebundenen Haushalte und KMU oder lassen den eingekauften Strom gegen ein Entgelt an die Grossunternehmen durchleiten. Unter

den Stromversorgungsunternehmen gibt es Akteure wie beispielsweise die Alpiq, die viel Strom produzieren, in der Schweiz selbst aber keine gebundenen Endkundinnen und Endkunden besitzen und nur den Strom an grössere Abnehmer und andere Stromunternehmen und Verteilnetzbetreiber verkaufen. Andere grosse Konzerne wie beispielsweise die BKW produzieren hingegen selbst viel Strom und sind sowohl im internationalen Stromhandel als auch im Verteilnetzgeschäft mit den gebundenen Endkunden tätig. Der grösste Teil der Stromversorgungsunternehmen ist dabei im Besitz der Kantone und Gemeinden (Axpo 2022; BFE 2021c).

Über den gesamten Strommarkt wacht schliesslich ein zentraler staatlicher Akteur – die eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom, eine unabhängige staatliche Regulierungsbehörde. Grob gesagt bestehen ihre Aufgaben darin, die Strompreise zu überwachen, das Funktionieren des Markts sicherzustellen und die Entwicklung der Versorgungssicherheit des Landes zu analysieren (ElCom 2022).

2.2 Strommarkt in der Europäischen Union

In der EU entwickelte sich der Energiebinnenmarkt seit 1996 in verschiedenen Schritten (Ciucci und Keravec 2021). In bisher vier Energiepaketen brach die EU über die Jahre die nationalen Monopole auf und schuf einen grossen europäischen Binnenmarkt. Das grundlegende Prinzip beim Stromsektor bestand darin, Stromerzeuger, Übertragungsnetzbetreiber und Verteilnetzbetreiber voneinander zu trennen (Hettich et al. 2015). Mit dieser sogenannten «Entflechtung» der Wertschöpfungskette wurden die sich vorher meist in Monopolen befindenden Infrastrukturen aufgebrochen und ein EU-weiter Wettbewerb geschaffen.

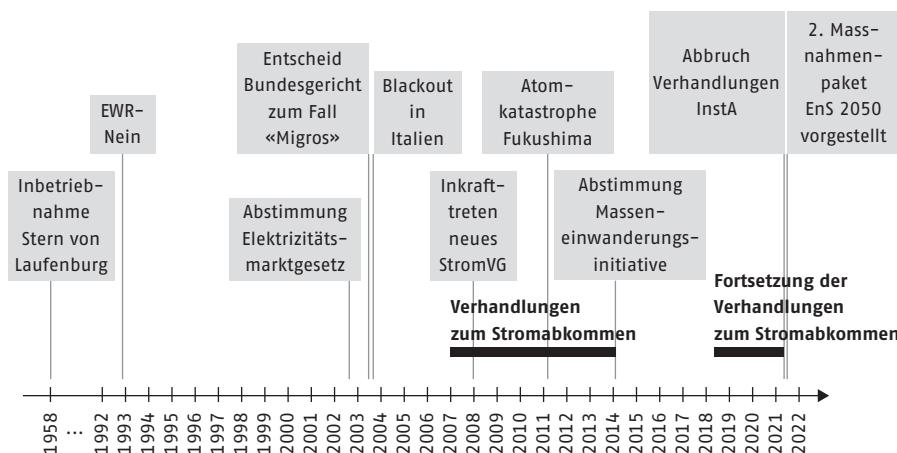
Mit der Liberalisierung des Strommarkts konnten ab 2004 alle Grosskunden ihren Stromversorger frei wählen. Seit dem Jahr 2007 gilt dies auch für alle Haushalte (Europäische Union 2022). Gleichzeitig mit der Liberalisierung und dem Aufbau des europäischen Strombinnenmarkts schuf die EU verschiedene Gremien und regulatorische Behörden, die den neuen EU-Markt koordinieren und überwachen sollen, sodass alle Akteure nach den gleichen Regeln handeln. Ein wichtiges Prinzip im europäischen Markt bildet die sogenannte Marktkoppelung (Market Coupling), die besagt, dass der Erwerb von Elektrizität und der Erwerb von Netzkapazitäten für die Übertragung dieser Energiemenge im grenz-

354 | Die Beziehungen Schweiz–EU im Strommarkt

überschreitenden (internationalen) Handel als gemeinsames Paket gehandelt werden müssen (Hettich et al. 2015). Der EU-Markt wurde des Weiteren in Kapazitätsberechnungsregionen aufgeteilt, in denen die Grenzkapazitäten, also die Energiemengen für den Handel mit dem Ausland, berechnet und gehandelt werden (Swissgrid, 2022a).

Die nachfolgende Abbildung 13.1 enthält die zentralsten Etappen und Ereignisse der Beziehungen der Schweiz zur EU im Strombereich, die im vorliegenden Beitrag genauer erläutert werden:

Abbildung 13.1: Die wichtigsten Ereignisse im Strombereich im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

3 Phase 1: Anpassung an EU für tiefere Kosten

Die politischen Diskussionen in der Schweiz um eine Anpassung an die Entwicklungen auf dem EU-Strommarkt standen in einer ersten Phase nach dem EWR-Nein bis 2003 vor allem im Licht der Strompreisfrage. Da die Strompreise in der Schweiz im Vergleich zum umliegenden Ausland viel höher waren, erhoffte sich eine Parlamentsmehrheit, durch eine stärkere Zusammenarbeit und Anpassung an die Entwicklungen in der EU eine Preissenkung erzielen zu können.

3.1 Das EWR-Nein und seine kurzfristigen Folgen

Bis kurz vor dem EWR-Nein vom 6. Dezember 1992 lag das Thema «Energie» vollständig in der Kompetenz der Kantone. Im Jahr 1983 war der Versuch, die Energiepolitik teilweise in die Hoheit des Bundes zu übertragen, an den Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gescheitert (Menzi 2010). Erst in einer Neuauflage der Abstimmung im Jahr 1990 stimmte der Souverän dem Vorhaben mit grosser Mehrheit von gut 70 Prozent Ja-Stimmenanteil zu.³ Ab diesem Zeitpunkt war es dem Bundesrat überhaupt erst möglich, Energiepolitik zu betreiben; etwa in der Form der Energiestrategie 2050 oder eben auch einer Energie-Aussenpolitik (Finger und van Baal 2020).

Eine Ratifizierung des EWR-Vertrags hätte direkt die Einführung der vier Grundfreiheiten (freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) zwischen der Schweiz und der EU zur Folge gehabt – auch im Energiebereich (EU-Parlament 2021). Bei einem Beitritt zum EWR wäre die Schweiz bei dessen Schaffung ab 1996 wohl Teil des Energiebinnenmarkts geworden – entsprechend müsste heute kein Stromabkommen mehr ausgehandelt werden. Die drei anderen EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein, die dem EWR beigetreten waren, sind heute in den EU-Strommarkt integriert (EDA 2021b). Kurzfristig hatte das Nein zum EWR-Beitritt im Jahr 1992 jedoch keine allzu grossen Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen im Energiesektor, da sich der Energiebinnenmarkt der EU zu dieser Zeit noch im Aufbau befand (EU-Parlament 2022; Finger und van Baal 2020). Die Zusammenarbeit war damals noch über eine Vielzahl kleinerer technischer Übereinkommen zwischen den Stromunternehmen und Netzgesellschaften geregelt (Finger und van Baal 2020).

Innenpolitisch zur Sprache kamen die Beziehungen zur EU im Elektrizitätsbereich nach dem EWR-Nein zum ersten Mal 1995 im Rahmen der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Gewässer (BRG 95.059). Im Kern ging es bei diesem Geschäft um die Neufestlegung

³ Gemäss geltendem Energiegesetz ist die Energieversorgung der Schweiz primär in der Verantwortung der Energiewirtschaft, und der Bund sowie die Kantone greifen nur subsidiär ein. Aufgabe der öffentlichen Hand ist es primär, die Rahmenbedingungen für eine funktionierende Versorgung zu gewährleisten. Droht dem Land ein Versorgungsengpass, kann der Bundesrat eingreifen und geeignete Massnahmen anordnen (BFE 2021c).

des maximalen Wasserzinses, also um die maximale Abgeltung für die Nutzung der öffentlichen Gewässer, die die Kantone von den Wasserkraftbetreiberfirmen verlangen können. Die Diskussionen um die Festlegung des Wasserzinses drehten sich stark um die Frage der Strompreise, da diese in der Schweiz viel höher waren als in der EU. Dabei warnten verschiedene Sprechende vor zu hohen Wasserzinsen und damit vor zu hohen Abgaben bei den inländischen Stromreserven (etwa Kaspar Rhyner, fdp, GL), um später nicht auf Stromimporte angewiesen und somit von den in den Ländern der EU festgesetzten Preisen abhängig zu sein (AB SR, 1996, S. 97f.). Zudem wurden die Wasserzinsen nicht als geeignetes Mittel angesehen, um die Strompreise tatsächlich zu senken. Als Massnahme gegen das Preisproblem wurde stattdessen eine Liberalisierung des Strommarkts und damit eine Aufspaltung der Monopole ins Spiel gebracht, wie es bereits die EU-Kommission plante.

3.2 Das Elektrizitätsmarktgesetz scheitert an der Stimmbevölkerung

Eine Marktöffnung wie in der EU wurde mit dem Elektrizitätsmarktgesetz 1999 aufgeleist (BRG 99.055). Es beinhaltete im Kern die Öffnung des Elektrizitätsmarkts der Schweiz in mehreren Etappen, analog zum Vorgehen der EU. Nebst einer freien Stromversorgerwahl sah das Gesetz vor, dass eine nationale privatrechtliche Gesellschaft für die Betreibung der Übertragungsnetze, d.h. der Starkstromnetze zwischen den verschiedenen Knoten, geschaffen wird – die spätere Swissgrid. Die Liberalisierung des Strommarkts war dabei auch die Grundvoraussetzung dafür, dass die Schweiz sich am EU-Strombinnenmarkt, der sich zu derselben Zeit im Aufbau befand, würde beteiligen können.

Trotz einer geplanten zusätzlichen Förderung einheimischer erneuerbarer Energien, was vornehmlich linke Parteien freute, sprach sich insbesondere der Gewerkschaftsbund gegen eine Liberalisierung aus (Menzi 2007). Er kritisierte, dass durch den Liberalisierungsschritt die Macht der Stromkonzerne steige, sie beliebige Preise verlangen könnten und Arbeitsplätze im Inland sowie die Kontrolle über die Anlagen durch den öffentlichen Dienst verschwinden würden. Nicht zuletzt würde das Gesetz jene belohnen, die besonders viel Strom verbrauchen und gute Preise aushandeln könnten, was negative Auswirkungen auf die Umwelt haben werde (Bundeskanzlei 2002). Ähnliche Positionen vertraten die Fraktionen der SP und der Grünen auch in der Parlamentsdebatte, in der sie die Strom-

marktliberalisierung zum Teil deutlich kritisierten. Auf der anderen Seite argumentierte der Bundesrat, dass dank dem Gesetz eine unkontrollierte Liberalisierung verhindert werde, Kundinnen und Kunden von fairen Preisen profitieren könnten und einheimische Energie gefördert werde. Der Bundesrat strich dabei auch die zentrale Rolle der Schweiz im internationalen Handel hervor: «Damit kann die Schweiz Drehscheibe und wichtige Akteurin im Stromexportgeschäft bleiben» (ibid. S. 17). Bei den bürgerlichen Parteien war die Liberalisierung des Strommarkts in der Parlamentsdebatte kaum mehr umstritten, wie etwa Kommissionssprecher Adalbert Durrer (cvp, OW) betonte: «Die Frage für den Gesetzgeber kann [...] nicht mehr lauten, ob wir den liberalisierten Markt wollen oder nicht. Es geht darum, so schnell als möglich Spielregeln für eine kontrollierte Einführung der Strommarktliberalisierung zu schaffen und diese nicht den Gesetzen des Dschungels zu überlassen» (AB NR, 2000, S. 252). Die Schweiz müsse dabei ihre Marktoffnung mit der EU und ihren Mitgliedstaaten abstimmen, forderte er. Betont wurden dabei immer wieder die Kostenvorteile durch tiefere Strompreise, die eine Strommarktliberalisierung mit sich bringen würde – in der EU seien etwa die Strompreise nach der Liberalisierung stetig gesunken, erläuterte Ulrich Fischer (fdp, AG; AB NR, 2000, S. 258).

In der Folge ergriffen der Verband öffentliche Dienste, die Jungsozialisten und linke Parteien aus der Romandie das Referendum, wobei auch die SP und die Grünen das Gesetz zur Ablehnung empfahlen. Die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger lehnten das Elektrizitätsmarktgesezt im September 2002 mit 52,6 Prozent Nein-Stimmenanteil ab und liessen damit die Pläne der Marktoffnung vorerst platzen (Menzi 2007). Dennoch blieb die Idee der Liberalisierung des Strombereichs weiterhin auf dem Tisch; so war die darauffolgende Debatte von der Frage gekennzeichnet, wie das gescheiterte Gesetz in anderer Form mehrheitsfähig werden könnte (etwa Pa.Iv. Speck, svp, AG, 03.409 oder Mo. Schweiger, fdp, ZG, 03.3059).

3.3 Ein Entscheid des Bundesgerichts als Wegbereiter der Liberalisierung

Nebst der Exekutive und der Legislative trug auch die Judikative stark zur Debatte um die Liberalisierung des Schweizer Strommarkts bei. So verteilte im Jahr 2003 ein Entscheid des Bundesgerichts die Karten neu (BGE 129 II 497, 17.6.2003): Die Verteilnetzbetreiberin Entreprises Electriques

Fribourgeoises (EEF) wurde damals verpflichtet, ihre Netze gegen Entgelt für die Durchleitung von elektrischer Energie der Elektrizitätswerke Watt Suisse AG an die Migros zur Verfügung zu stellen. Die Wettbewerbskommission (WEKO) hatte zuvor auf Antrag der Migros das Kartellrecht im Elektrizitätsmarkt angewendet und war bereits im Jahr 2001 zum Schluss gelangt, dass die EEF ihr Monopol missbrauchen würden, wenn sie ihr Netz nicht gegen ein angemessenes Entgelt für die Durchleitung von Strom der Watt Suisse AG bereitstellen würden (NZZ 2003a). Das Bundesgericht anerkannte damit, dass die Migros Genossenschaft ihren Strom für die Betriebsstätten in Courtepin (FR) und Estavayer-le-Lac (FR) frei auf dem Markt einkaufen könne und der EEF nur die entsprechenden Netznutzungsgebühren zu entrichten habe. Das Bundesgericht hiess diese Entscheidung der WEKO gut und bestätigte das Recht auf Netzzugang durch Dritte. Die zuvor an der Urne abgelehnten Regelungen des Elektrizitätsmarktgesetzes wurden somit auf juristischem Weg eingefordert, wodurch der erste Schritt der Liberalisierung des Strommarkts, nämlich der Zugang zur freien Wahl des Stromlieferanten für Grosskunden, damit faktisch Realität wurde und sich die Schweiz den Entwicklungen der EU anschloss. Dieser Gerichtsfall baute zusätzlichen Druck auf die Legislative auf, einen «Dschungel» im Strommarkt ohne gesetzlich regulierten Liberalisierungsschritt, wie es Adalbert Durrer (cvp, OW) beschrieben hatte, zu vermeiden (AB NR, 2000, S. 252).

4 Phase 2: Anpassung an EU für mehr Versorgungssicherheit

In einer zweiten Phase von 2003 bis 2021 konzentrierten sich die Argumentationen bezüglich einer Zusammenarbeit mit der EU im Strombereich auf das Thema Versorgungssicherheit. Eine Anpassung der Schweiz an die Entwicklungen in der EU sowie eine verstärkte Zusammenarbeit sollten dazu dienen, die Stromversorgungssicherheit in der Schweiz zu erhöhen.

4.1 Der Blackout in Italien als Wendepunkt

Für die EU spielte das Vorankommen einer allfälligen Marktliberalisierung in der Schweiz im Stromsektor vorerst eine eher zweitrangige Rolle (Finger und van Baal 2020). Ein zentraler Wendepunkt in der Einstellung

der EU zur Schweiz und ihrer Anbindung an den EU-Strombinnenmarkt stellte jedoch der Blackout in Italien im Jahr 2003 dar. Ganze 19 Stunden lang waren grosse Teile Italiens ohne Strom. Gründe dafür gab es mehrere, einer lag jedoch in einer Überbelastung der Übertragungsleitungen an der Schweizer Grenze zu Italien, was einen Dominoeffekt auslöste und schliesslich im Kollaps des Systems endete (Finger und van Baal 2020; NZZ 2003b). Nach diesem Ereignis wurde klar, wie zentral eine gute Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU ist, damit solche milliardenschweren Schäden nicht mehr auftreten und eine Stromversorgungssicherheit in Europa gewährleistet werden kann (Schraner 2004). Bis zu diesem Punkt waren die Beziehungen der Schweiz zur EU im Bereich des Stromsektors vorwiegend durch technische Übereinkommen und bilaterale, kleinere Übereinkünfte zwischen Unternehmen sowie zwischen behördlichen Akteuren geregelt. Was fehlte, war ein grundlegendes Abkommen, das die Beziehungen regelte. Nach dem Blackout in Italien begannen die Schweiz und die EU vermehrt, Gespräche über ein mögliches sektorielles bilaterales Abkommen im Strombereich zu führen. Nachdem beide Seiten die Rückendeckung der Parlamente erhalten hatten, begannen im Jahr 2007 die offiziellen Verhandlungen über ein Stromabkommen (Finger und van Baal 2020).

4.2 Das Strommarktgesetz und das Elektrizitätsgesetz 2008

Der Bundesrat wollte, unterstützt von zahlreichen Parlamentarierinnen und Parlamentariern, das Elektrizitätsgesetz nach seinem Scheitern in eine breit abgestützte Neuauflage gießen – der «Änderung zum Stromversorgungsgesetz und zum Elektrizitätsgesetz» (BRG 04.083). Damit sollte insbesondere eine chaotische Umsetzung der Liberalisierung nach dem Präjudiz «Migros» am Bundesgericht vermieden werden. Mit dem Stromversorgungsgesetz wollte der Bundesrat verschiedene Ziele erreichen: Er versuchte mit dem Gesetzespaket einerseits, die inländische Stromversorgung zu stärken, und andererseits, die Schweiz in das europäische, liberalisierte Umfeld einzubinden (BBI, 2005, 200, S. 1617). Das Gesetzespaket beinhaltete auch einen autonomen Nachvollzug von EU-Regelungen. Kernelemente der Vorlage bildeten erneut die etappenweise Markoliberalisierung, der verstärkte Einbezug von erneuerbaren Energien in die Stromstrategie, die Schaffung eines unabhängigen Übertragungsnetzbetreibers (Swissgrid) und die Einführung einer Regulierungsbehörde

(ElCom), die die Einhaltung der Gesetzesbestimmungen gewährleisten soll (BBI, 2005, S. 1621f.). Mit der gleichzeitigen Anpassung des Elektrizitätsgesetzes sollte der Bundesrat zudem die Kompetenz erhalten, mit der EU ein Abkommen abzuschliessen, damit die EU die Schweizer Rechtsnormen als vergleichbar anerkennt (BBI, 2005, S. 1625). Der Bundesrat war damit mit seinem Vorhaben bestrebt, die Stromversorgungssicherheit dank Regulierung und Kooperation weiter auszubauen.

Auch bei diesem Geschäft äusserten die links-grünen Parteien gewisse Vorbehalte. So wehrten sie sich beispielsweise dagegen, «die Erhaltung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Elektrizitätswirtschaft» (StromVG Art. 1, Abs. 2b) als Ziel zu definieren. Das Ziel müsse vielmehr eine nachhaltige Stromversorgung sein – der Wettbewerb solle somit nur ein Mittel für die Erreichung dieses Ziels darstellen (AB NR, 2005, S. 1047). Die Bürgerlichen erachteten hingegen den Wettbewerb als wichtigen Pfeiler, damit die Schweiz im europäischen Umfeld bestehen kann (AB NR, 2005, S. 1048). Im Unterschied zum ersten Liberalisierungsprojekt hatte sich die Regierung diesmal allerdings die Unterstützung der links-grünen Parteien im Vorfeld mit einem Kompromiss gesichert: Demnach soll der zweite Öffnungsschritt dem Beschluss des Parlaments und einem fakultativen Referendum unterstellt werden (Berclaz et al. 2022). Zudem enthielt das Paket erneut Massnahmen zur Förderung der erneuerbaren Energien. Entsprechend sprachen sich diesmal auch die SP und die Grünen im Parlament für das neue Gesetz aus, und ein erneutes Referendum von linker Seite blieb aus (Berclaz et al. 2022). Das neue Gesetz trat entsprechend ohne Volksabstimmung per 1. Januar 2008 in Kraft.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes im Jahr 2008 war es Schweizer Grosskundinnen und Grosskunden mit einem jährlichen Konsum von über 100 000 kWh ab 2009 erlaubt, ihren Stromversorger frei zu wählen – analog zur EU. Der Einbezug der Schweiz in den europäischen Strommarkt mit einem Abkommen war damit aber noch nicht möglich – dafür verlangte die EU eine vollständige Liberalisierung des Strommarkts, also auch für Haushalte und KMU. In der Folge beschäftigten sich daher verschiedene parlamentarische Vorstösse mit einer möglichen zukünftigen Integration der Schweiz in den europäischen Strombinnenmarkt (Po. 08.3241; Mo. 09.3083). Gleichzeitig behandelte das Parlament auch Vorstösse zur Rolle der Schweiz als Stromdrehscheibe Europas und zu Fragen der Versorgungssicherheit (Po. 09.3468; Po. 10.3348).

4.3 Verknüpfung des Stromabkommens mit dem institutionellen Abkommen

Ein Ereignis, das den Energiesektor allgemein stark prägte, war das Atomunglück in Fukushima im Jahr 2011. Die Kernschmelze im japanischen Werk führte zu einem sehr starken medialen Echo und grosser Kritik an der Atomkraft. In der Beziehung Schweiz–EU hatte dies in einem ersten Moment vor allem im Bereich der Zusammenarbeit bei der nuklearen Sicherheit Auswirkungen. Bei den darauffolgenden sogenannten «Stress-tests» für die AKW nahm die Schweiz in Europa eine zentrale Rolle ein (Mo. 11.3304). Auch in weiteren Bereichen wurde der Schweiz in dieser Krisenphase eine gute Zusammenarbeit mit der EU attestiert (SDA 2013) – unter anderem nahm die Schweiz an EU-Forschungsprogrammen betreffend die atomare Sicherheit teil (Finger und van Baal 2020).

Negativ wirkte sich hingegen die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Jahr 2014 auf die Beziehungen zur EU aus. Zwar war der Energiebereich nicht direkt von der Initiative betroffen, jedoch legte die EU die Verhandlungen mit der Schweiz über ein Stromabkommen in der Folge auf Eis (Finger und van Baal 2020; LZ 2015). Nachdem die Schweiz mit Annahme der Initiative die Personenfreizügigkeit – ein zentrales Element der bilateralen Verträge mit der EU – infrage gestellt hatte (siehe den Beitrag von *Elia Heer* zur Personenfreizügigkeit), wollte die EU die Beziehungen zur Schweiz zuerst generell definieren (siehe den Beitrag von *Amando Ammann* zur Übersicht der Beziehungen). Kritik übte die EU überdies an den staatlichen Beihilfen zur Unterstützung der Schweizer Wasserkraft, die im Zuge der Energiestrategie 2017 auch von den Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern abgesegnet worden waren; die EU erachtete diese als wettbewerbsverzerrend.⁴ In den Folgejahren inten-

4 Schon vor der Abstimmung vom 21. Mai 2017 zum ersten Energiepaket der Energiestrategie 2050 wurde darüber diskutiert, wie EU-kompatibel einzelne Massnahmen seien, beispielsweise die staatlichen Beihilfen bei der Wasserkraft. Da die internationalen Strompreise zu tief waren, um die Gestehungskosten der Schweizer Wasserkraftwerke zu decken, entschied sich das Schweizer Parlament 2016, eine sogenannte Marktprämie für die Wasserkraft einzuführen (BRG 13.074): Bei Preisbaissen erhalten Wasserkraftbetreiber so zusätzliche finanzielle Mittel, um die Gestehungskosten decken zu können, eine Massnahme, die nicht den Vorstellungen der EU für einen freien Wettbewerb entsprach. Solche staatlichen Beihilfen standen deshalb insbesondere im Hinblick auf ein institutionelles Rahmenabkommen unter Beschuss (Höltchi 2018).

sivierte sich die Forderung nach einem institutionellen Rahmenabkommen, und das Stromabkommen wurde immer stärker an das Zustandekommen dieses Rahmenvertrags geknüpft. Die Verhandlungen über ein Stromabkommen zwischen der Schweiz und der EU wurden schliesslich erst 2018 wieder offiziell aufgenommen, nachdem sich die politischen Spannungen durch die EU-konforme Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative etwas gemässigt hatten (Finger und van Baal 2020).

4.4 Erneuter Anlauf für eine vollständige Liberalisierung

Das Haupthindernis für ein Stromabkommen – die von der EU verlangte vollständige Liberalisierung des Strommarkts – war jedoch noch immer nicht gelöst. In einer Motion verlangte die UREK-NR 2017 eine vollständige Öffnung des Strommarkts für alle Endkundinnen und Endkunden (Mo. 17.3971). Zwar hatte der Bundesrat bereits 2014 eine Vernehmlassung zum zweiten Liberalisierungsschritt durchgeführt, das Vorhaben nach grossem Widerstand vonseiten der linken Parteien, der Gewerkschaften und der Umweltschutzverbände sowie Vorbehalten der Energiewirtschaft und der bürgerlichen Parteien – Letztere kritisierten vor allem den Zeitpunkt, da die gesetzlichen Massnahmen zur Umsetzung der Energiestrategie 2050 noch nicht definiert worden waren – vorerst aber wieder fallen gelassen (Bundesrat 2016; Forster 2018; Handelszeitung 2014; UVEK 2016). Auch bei der Debatte der Motion im Nationalrat lehnte eine linke Minderheit die vollständige Liberalisierung des Strommarkts ab. Roger Nordmann (sp, VD) etwa kritisierte den liberalisierten europäischen Markt als dysfunktional (AB NR, 2018, S. 306). Gleichzeitig schloss er aber nicht aus, ein Abkommen mit der EU zu unterzeichnen, um die Versorgungssicherheit gewährleisten zu können (AB NR, 2018, S. 306). Die Bürgerlichen befürworteten den Liberalisierungsschritt hingegen – erste Massnahmen zur Energiestrategie 2050 waren mittlerweile in Kraft getreten – und betonten dessen Notwendigkeit im Hinblick auf ein Stromabkommen mit der EU. «Der Strommarkt ist nicht nur eine inländische Angelegenheit», betonte etwa Christian Wasserfallen (AB NR, 2018, S. 304). Die Fronten schienen sich damit über die Jahre hinweg wenig verändert zu haben.⁵

⁵ Bis im Mai 2022 hatte sich der Ständerat noch nicht mit der Motion befasst.

Nach dem Nein an der Urne zum neuen CO₂-Gesetz (BRG 17.071) durch die Schweizer Stimmbevölkerung im Juni 2021 gab Energieministerin Simonetta Sommaruga schliesslich bekannt, die Bemühungen um eine Liberalisierung des Schweizer Strommarkts fortsetzen und diese mit der Förderung des Ausbaus von erneuerbaren Energien verknüpfen zu wollen (LT, 19.6.2021).

5 Phase 3: InstA-Scherbenhaufen oder Aufbruch?

In der dritten Phase, von 2021 an, standen die Folgen des Abbruchs der Verhandlungen der Schweiz mit der EU zum institutionellen Abkommen (InstA) im Mittelpunkt. Nachdem der Bundesrat die Verhandlungen im Mai 2021 für gescheitert erklärt hatte, schien auch ein Stromabkommen in weite Ferne gerückt zu sein (VSE 2021). Im Zentrum der Diskussionen standen in der Folge nicht in erster Linie Preisfragen, sondern generelle Fragen zur Beziehung Schweiz–EU. Jedoch erhielten insbesondere auch die Frage der Versorgungssicherheit und der bunte Strauss an Lösungsvorschlägen Aufmerksamkeit von den verschiedenen politischen Lagern.

5.1 Vorerst kein Stromabkommen

Das Verdikt aus Brüssel im Anschluss an das Ende der Verhandlungen zum InstA war klar: Ohne institutionelles Abkommen gibt es keine weiteren sektorielles Abkommen – und somit auch kein Stromabkommen. Die EU hatte seit 2012 neue Marktzugangsabkommen an den Abschluss eines institutionellen Abkommens geknüpft (BFE 2021b). In der Rechtslehre wird in diesem Zusammenhang auch von einer «conditio sine qua non» gesprochen, dass also konkret ein solches institutionelles Abkommen die zwingende Grundlage bildet, um weitere Marktzugangsabkommen abschliessen zu können (Oesch 2020). Nach dem Verhandlungsabbruch herrschte in der Strombranche eine kritische Haltung: Ohne Abkommen werde die Schweiz von gewissen Handelsmärkten und Marktplattformen ausgeschlossen, was die Stabilität des Stromnetzes sowie die Versorgungssicherheit gefährde – so die Befürchtungen (VSE 2021). Swissgrid warnte zudem, dass sich ein fehlendes Abkommen beim Stromsektor genau umgekehrt zur Situation beim institutionellen Abkommen verhalte: «Die Gegner des Rahmenabkommens warnen vor Souveränitätsver-

lust. Beim Strom ist das Umgekehrte der Fall: [O]hne Stromabkommen entgleitet uns die Hoheit, die Souveränität über unser Höchstspannungsnetz zunehmend» (Swissgrid 2022d).

In den Medien kursierte im Sommer und im Herbst 2021 die Angst, dass aufgrund der fehlenden geregelten Beziehungen zur EU die Stromversorgungssicherheit der Schweiz gefährdet sei.⁶ «In 13 Jahren sitzen wir ohne Importe im Dunkeln», titelte etwa der «Blick» im Juli 2021 (Faki 2021). Und tatsächlich wandte sich Bundespräsident Guy Parmelin im Herbst 2021 mit einem Video an die Grossverbraucherinnen und Grossverbraucher mit der Warnung, dass künftig mit Stromengpässen zu rechnen sei und Notfallpläne für eine Stromverbrauchsreduktion ausgearbeitet werden sollen (SDA Swissinfo 2021). Das liess Forderungen nach Alternativen aufkommen. So verlangte etwa Magdalena Martullo-Blocher (svp, GR) den Bau eines neuen AKW (Faki 2021). Andere forderten den Weiterbetrieb der bestehenden AKW. Ebenfalls stark diskutiert wurden der Bau von Gaskombikraftwerken, die bei Stromengpässen den nötigen Strom liefern sollten (Häne und Läubli 2021). Diese könnten bei Stromengpässen im Winter kurzfristig einspringen, um die inländische Versorgungslücke zu schliessen, sofern die Nachbarländer in der EU nicht gewillt oder in der Lage sind, diese zu schliessen. Diese Option erschwerten in der Folge jedoch der Krieg in der Ukraine und die damit zusammenhängenden Lieferengpässe russischen Gases (Vonplon und Forster 2022).

6 Die Situation scheint insofern herausfordernd, als die Schweiz in wenigen Jahren aus der Kernenergie aussteigen möchte und damit knapp 40 Prozent der inländischen Stromproduktion wegfallen werden. Gleichzeitig steigen auch die Nachbarländer wie Deutschland aus der Kernenergie sowie aus der Kohleenergie aus, was einen massiven Rückgang auf der Strom-Angebotsseite zur Folge haben wird. Zudem setzen viele Länder auf die Förderung von volatilen, erneuerbaren Energien wie Sonnenenergie, was die Nachfrage nach Stromimporten in den dunklen und kalten Wintermonaten stark ansteigen lassen könnte. Dazu kommt, dass die Schweiz bis 2050 klimaneutral werden will und die Nutzung von fossilen Energieträgern – grösstenteils auch durch Strom – ersetzen möchte. Dieser Mix aus verschiedensten Entwicklungen, zusammen mit dem fehlenden Stromabkommen mit Brüssel, dürfte die Schweiz vor grosse Herausforderungen stellen (Ackermann 2022).

5.2 Die Schweiz als elektrische Insel

Nebst der Frage nach den Beziehungen zur EU beschäftigten sich die Medien auch mit der Frage der Bedeutung der Schweizer Stromlandschaft für das europäische Umfeld. Demnach habe die Schweiz im Strommarkt massiv an Bedeutung verloren, kritisierten sie. Lange Zeit hätten die geografische Lage, die starken Netze sowie die flexible Wasserkraft eine zentrale Rolle in Europa gespielt. Jahrzehntelang sei die Schweiz ein integraler Knotenpunkt gewesen, «es glänzte der Stern von Laufenburg» (Wuethrich 2021). Heute werde sie hingegen zu einer «[...] îlot électrique au cœur de l'Europe» (Wuethrich 2021) – einer elektrischen Insel in Europa. So habe sie mittlerweile bei der EU eher den Status eines «Drittlandes» (Fluri und Kleck 2021). Beispielsweise werde etwa die Netzgesellschaft Swissgrid von den relevanten europäischen Gremien ausgeschlossen und verliere das Mitspracherecht (Vonplon 2021; Wuethrich 2021). Eine Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarländern habe sich in den letzten Jahren als immer schwieriger erwiesen. Die Schweiz könne nicht mehr so einfach technische Abkommen über den Stromhandel mit den Nachbarländern abschliessen und die EU lege der Schweiz «[...] Steine in den Weg [...]» (Forster 2021a).

Ein Beispiel für solche Hürden konnte bei den Kapazitätsregionen beobachtet werden. Die Swissgrid blieb bei der Berechnung von Grenzkapazitäten in den benachbarten Kapazitätsregionen CORE und Italy North lange unberücksichtigt, was negative Auswirkungen auf die Netzsicherheit zur Folge hatte (Swissgrid 2022a). Im Frühjahr 2022 konnte sie wenigstens für ein Jahr eine Notlösung mit der südlichen Nachbarregion Italy North bekannt geben (Bühler 2022). Dank dieses Abkommens kann Swissgrid Informationen über geplante Stromflüsse an der südlichen Landesgrenze erhalten, ungeplante und teure Lastflüsse vermeiden und eine verbesserte Planung vornehmen. Aber auch die Mitwirkung der ElCom bei der EU-Energieregulierungsbehörde ACER war seit Herbst 2021 nicht mehr möglich, nachdem der ElCom nach dem Aus des Rahmenabkommens der Beobachtungsstatus entzogen worden war (Forster 2021b).

Voraussichtlich werden sich diese Probleme ab 2025 weiter vergrössern: Ab dann müssen in der EU 70 Prozent der grenzüberschreitenden Kapazitäten innerhalb der Mitgliedstaaten gehandelt werden (BFE 2021a). Somit bleibe gemäss dem Bundesamt für Energie (BFE) unklar, wie viel Kapazitäten für Drittstaaten wie die Schweiz zur Verfügung stehen werden. Zudem würden Bestrebungen wie der Bau einer Erdverkabelung

zwischen Österreich und Italien die Wichtigkeit der Schweiz als Transitland für Strom zwischen den europäischen Staaten verringern (Läubli und Häne 2021). Diesen Eindruck teilte auch der Bundesrat in seiner Antwort auf eine frühere Interpellation (14.4175) von Bernhard Guhl (bdp, AG): «Längerfristig könnten vermehrt Stromleitungen um die Schweiz herum gebaut werden» (parlament.ch 2015). Schliesslich seien auch «aktive Schritte seitens der EU» zum Ausschluss der Schweiz aus wichtigen Gremien nicht undenkbar, meinte der Bundesrat bereits 2014.

Im Parlament gab es verschiedene Ansätze, dieses Problem anzugehen. Während die SVP-Fraktion beispielsweise auf technische Abkommen mit den Nachbarländern setzen wollte (Mo. 20.4275), verlangte unter anderem die Mitte-Fraktion, dass der Bundesrat Verhandlungen mit der EU für ein sichereres Stromsystem aufnimmt (Mo. 21.3500). Weitere Vorstösse wollten vom Bundesrat wissen, wie es nach dem gescheiterten Rahmenabkommen im Bereich der Stromversorgung und der dortigen Zusammenarbeit mit der EU weitergehen soll (Mo. 21.3645, Ip. 21.3668, Ip. 21.3995, Ip. 21.4042).

Der Bundesrat selbst schlug im Jahr 2021 mit der Revision des StromVG und des Eng vor, die inländische Stromproduktion und Stromversorgungssicherheit zu erhöhen (BRG 21.047) und so die Abhängigkeit von den EU-Nachbarstaaten zu verringern. Probleme bereitet die Isolation der Schweiz jedoch nicht nur bei der Versorgungssicherheit, sondern zunehmend auch beim alltäglichen internationalen Stromhandel. So mutiert die Schweiz auch organisatorisch im Strombereich je länger, je mehr zur Insel, wie etwa folgendes Beispiel zeigt: Die EU-Kommission verlangte, dass die Swissgrid bei der EU-Handelsplattform für Tertiär-Regelenergie⁷ «Terre» ausgeschlossen werden soll. Sie wies die europäischen Stromnetzbetreiber deshalb an, die Schweizer Vertretung ab März 2020 von der Plattform auszuschliessen, da diese zur Teilnahme «nicht

⁷ Mit sogenannter Zuschaltung von Regelenergie kann sichergestellt werden, dass genügend Strom auf dem Stromnetz zur Verfügung steht und Angebot und Nachfrage im Gleichgewicht stehen. Nebst Primär- und Sekundärenergie, die innerhalb von wenigen Sekunden bzw. Minuten abgerufen werden kann, hat die sogenannte Tertiärenergie eine Vorlaufszeit von 15 bzw. 30 Minuten. Fällt die standardisierte Netzfrequenz unter 50 Herz, können auf dem Regelenergiemarkt (bspw. auf der Plattform TERRE) flexible Kapazitäten zugekauft und abgerufen werden (BKW 2020).

qualifiziert» sei (Bühler 2021). Nach ersten entsprechenden Schritten der EU-Kommission reichte Swissgrid im Februar 2021 Klage beim Europäischen Gerichtshof ein (Rechtssache T-127/21) und versuchte damit, die Teilnahme der Schweiz an sogenannten Regelenergieplattformen gerichtlich durchzusetzen. Ein Ausschluss könne «zu ungeplanten physischen Leistungsflüssen durch die Schweiz führen [...], die die Systemsicherheit der Region gefährden», war der Klageschrift zu entnehmen (Rechtssache T-127/21).⁸

5.3 Die aktuellen Positionierungen der Schweizer Parteien

Die SP und die Grünen lehnen einen freien und wenig regulierten Strommarkt – also eine der Voraussetzungen der EU für ein Stromabkommen – weiterhin ab. In einem Mediencommuniqué liess die SP im Sommer 2021 verlauten, dass sie die Öffnung des Strommarkts ohne Aussicht auf ein Stromabkommen mit der EU als inakzeptabel betrachte (SP Schweiz 2022b). Im 2022 veröffentlichten Europapapier konkretisierte die SP zudem, dass sie bei ihrer Forderung nach einem mittelfristigen Beitritt der Schweiz zur EU den Service public – darunter auch die Stromversorgung – von der Liberalisierung ausklammern möchte (SP Schweiz 2022b). Auch die Grünen erachteten ein Stromabkommen in der Vernehmlassung zum geplanten zweiten Öffnungsschritt des Strommarkts als nicht dringlich, da im Vordergrund der umweltfreundliche Umbau der Energieproduktion stehe. Eine «Liberalisierung auf Vorrat» lehnten sie deshalb ebenfalls ab (Grüne Partei der Schweiz 2015). Die Mitte hat ihre Position seit der Fusion von CVP und BDP noch nicht offiziell dargelegt, allerdings schweben zwei Ideen im Raum, etwa die Schaffung einer Strom-Neat (Gafafer und Schmutz 2021): Die Schweiz solle der EU ein starkes und ausgebautes Stromnetz für den Transit anbieten, im Gegenzug aber mehr Anerkennung und Mitsprache bei den entsprechenden EU-Gremien erhalten, machte Gerhard Pfister (mitte, ZG) eine Idee von Beat Rieder (mitte, VS) publik. Eine weitere Idee von Benedikt Würth (mitte, SG) sieht vor, die Mechanismen zur Streitbeilegung und zu den staatlichen Beihilfen aus dem gescheiterten Rahmenvertrag auf die Strombranche zu übertragen und so ein bilaterales Stromabkommen auszuhandeln. Klar für die

8 Bis im Juni 2022 stand das Urteil über die Klage der Swissgrid am Europäischen Gerichtshof noch aus (EU-Gerichtshof, 28.6.2022).

Strommarktliberalisierung und für ein Abkommen mit der EU sprachen sich bisher die GLP und die FDP aus (FDP 2018; GLP 2022). Die FDP hielt an ihrer Delegiertenversammlung 2018 jedoch fest, das Abkommen nur abschliessen zu wollen, wenn daraus Vorteile für die Schweiz in Form einer verbesserten Versorgungssicherheit, mehr Investitionssicherheit und einer Einbindung der Schweizer Wasserkraft in den europäischen Markt resultieren. Auch die SVP liess in ihrem Positionspapier 2020 verlauten, eine vollständige Marktöffnung zu unterstützen und eine markt-basierte Anbindung an die Nachbarländer im Sinn einer verbesserten Versorgungssicherheit zu unterstützen. Dem Abschluss eines bilateralen Abkommens sah die Partei hingegen skeptisch entgegen, da sie einen Souveränitätsverlust und einen Zwang zur Übernahme von EU-Vorschriften befürchtete (SVP 2020).⁹

6 Fazit

«Mittendrin, aber nicht dabei», fasste Swissgrid die Einbindung der Schweiz in die europäischen Institutionen im Stromsektor zusammen (Swissgrid 2022a). So gestaltete sich die Energie-Aussenpolitik der Schweiz mit der EU nach dem Nein zum EWR-Beitritt 1992 facettenreich. Die Schweiz und die EU sind zwar im europäischen Stromsystem physisch stark miteinander vernetzt und deshalb voneinander abhängig, jedoch sind die Beziehungen auf politischer Ebene weniger stark geregelt. Während die EU im EWR-Raum den Strommarkt immer mehr liberalisierte und einen Binnenmarkt unter ihren Mitgliedstaaten aufbaute, sprachen sich die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuerst gegen eine Strommarktliberalisierung aus. Doch obwohl die Schweiz dann nach einigem Hin und Her doch noch einen ersten Liberalisierungsschritt vollzogen hatte, gelangte sie im Strombereich immer mehr ins Abseits. Mit der vollständigen Liberalisierung tut sie sich auch heute noch schwer. Und ohne sektorielles bilaterales Stromabkommen erschwert die EU der Schweiz den Zugang zu wichtigen Gremien und Ver-

⁹ Lehrmeinungen zufolge wäre der Stromsektor tatsächlich ein Bereich gewesen, der wahrscheinlich durch die dynamische EU-Rechtsübernahme betroffen gewesen wäre, sofern gleichzeitig auch ein institutionelles Abkommen abgeschlossen werden würde (z. B. Oesch 2017).

handlungsrunden immer stärker, was die Versorgungssicherheit und auch die Position des Landes im EU-Strommarkt verschlechtert. Zudem fehlen grundlegende Bestimmungen auf einer höheren Ebene, die den grenzüberschreitenden Handel regeln.

Die Beziehungen der Schweiz und der EU im Strombereich seit dem EWR-Nein, mit denen die momentan vulnerable Position der Schweiz erklärt werden kann, können grob in drei Phasen eingeteilt werden. In einer ersten Phase standen vorwiegend finanzielle Aspekte im Vordergrund der Diskussionen für eine verstärkte Zusammenarbeit und eine Übernahme von EU-Normen. Wendepunkte stellten 2003 das Blackout in Italien sowie der Entscheid des Bundesgerichts im Fall «Migros» dar, die den Fokus stärker auf die Versorgungssicherheit lenkten und damit eine zweite Phase der Argumentationen einläutete. Mit dem Beginn der Verhandlungen über ein bilaterales Abkommen im Strombereich ab dem Jahr 2007 kam schliesslich der formelle Prozess zur politischen Eingliederung der Schweiz ins europäische Stromnetz ins Rollen. Nach Rückschlägen in den Beziehungen zur EU, wie beispielsweise nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Jahr 2014 oder nach dem Abbruch der Verhandlungen über ein bilaterales Rahmenabkommen im Jahr 2021, kam es bis heute zu keinem Abschluss einer solchen Vereinbarung. In dieser dritten Phase ab 2021 standen grundsätzlichere Fragen zur Beziehung mit der EU im Vordergrund, auch wenn die Versorgungssicherheit weiterhin ein wichtiges Thema blieb – zumal durch die Energiewende grosse Veränderungen in der Energielandschaft anstehen und die EU gleichzeitig als verlässlicher Partner beim Stromhandel infrage gestellt werden musste, nachdem die Schweiz von der EU in gewissen Bereichen als «Drittland» (Swissgrid 2022d) eingestuft wurde. Der Strombereich kann deshalb als «wunder Punkt» der Schweiz betrachtet werden, in denen ein Ausschluss seitens der EU deutlich spürbar wird (Forster 2021b).

Die Anpassungen an die Normen der EU im Bereich des Stromsektors, allen voran die Liberalisierung, wird von bürgerlicher Seite grundsätzlich befürwortet – sie erachtet die dadurch erwarteten Kostensenkungen als Stärkung des Wirtschaftsstandorts –, während die links-grünen Parteien einer Stärkung des Wettbewerbs im Strombereich skeptisch gegenüberstehen. Sie befürchten einen Kontrollverlust in Bezug auf Preise, Arbeitsplätze und den Produktionsstandort. Nachdem ein Stromabkommen mit der EU aufgrund des Scheiterns des Rahmenabkommens in weite Ferne gerückt ist, schlug der Bundesrat eine Erhöhung der inländischen Strom-

produktion vor (BRG 21.047), um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Im Februar 2022 gab er zudem bekannt, eine Reservekapazität für den Winter mittels Wasserkraft und Gaskraftwerken per Verordnung einzuführen (Bundesrat 2022). Unter den Parteien besteht grundsätzlich Konsens darin, dass die Schweiz weniger stark auf den Stromimport aus der EU setzen sollte und eigenständig die Produktionskapazitäten ausbauen muss, insbesondere auch im Hinblick auf die altersbedingte schrittweise Ausserbetriebnahme der Schweizer Atomkraftwerke, die rund 40 Prozent des Schweizer Strombedarfs decken. Darüber, wie dies allerdings geschehen soll, beispielsweise durch den Ausbau von Photovoltaik, Windenergie, Wasserkraftenergie, Gaskraftwerke oder gar über den Weiterbetrieb oder Neubau von Atomkraftwerken, bestehen unterschiedliche Ansichten.

Zwar verfolgen die EU und die Schweiz im Grunde dasselbe Ziel, nämlich eine sichere Stromversorgung. Nur der Weg dahin fällt für die beiden Akteure unterschiedlich aus: Jeder in seinem Tempo, wie es schon der damalige Bundesrat Leuenberger im Jahr 2005 erklärt hatte. Zudem gilt in Sachen Strom: Politischer Gegenwind hin oder her, der Strom wählt die Leitung mit dem geringsten Widerstand – und genau das führt wiederum zu politischen Spannungen.

Literatur

- Ackermann, Marco (2022). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Strommangellage ab 2025*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 22.6.2022).
- Ackermann, Marco; Bernhard, Laurent; Bieri, Nik; Freymond, Nicolas und Andrea Mosimann. (2022). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Stromabkommen mit der EU, 2006–2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 22.6.2022).
- Axpo (2022). *Strommarkt Schweiz*, online <https://www.axpo.com/ch/de/ueberuns/medien-und-politik/strommarkt-schweiz.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- Berclaz, Philippe; Freymond, Nicolas und Andrea Mosimann (2022). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Prozess 04.083, 2004–2007*. Bern: Année Poli-

- tique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, online www.anneepolitique.swiss (Zugriff: 22.6.2022).
- BFE (2017). *Zuständigkeiten im Bereich der Stromversorgungssicherheit: Bericht zu Handen der UREK-N* [11. Januar 2017].
- BFE (2021a). *Bundesrat treibt Vorsorgeplanung für Stromversorgungssicherheit voran: Medienmitteilung vom 13.10.2021*, online <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/news-und-medien/medienmitteilungen/mm-test.msg-id-85447.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- BFE (2021b). *Energieverhandlungen Schweiz–EU*, online <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/stromversorgung/energieverhandlungen-schweiz-eu.html> (Zugriff 22.6.2022).
- BFE (2021c). *Stromversorgungssicherheit: Rollen und Verantwortlichkeiten in der Schweiz: Faktenblatt vom 13. Oktober 2021*. Bundesamt für Energie BFE.
- BKW (2020). *Mit TERRE zu mehr Netzstabilität in Europa*, online <https://www.bkw.ch/de/ueber-uns/aktuell/blog/maerkte-und-analysen/mit-terre-zu-mehr-netzstabilitaet-in-europa> (Zugriff: 22.6.2022).
- Bühler, S. (12. Juni 2021). Swissgrid: Der Stromnetzbetreiber klagt gegen EU-Kommission. *Neue Zürcher Zeitung*, online <https://nzzas.nzz.ch/schweiz/swiss-grid-der-stromnetzbetreiber-klagt-gegen-eu-kommission-ld.1630148> (Zugriff: 22.6.2022).
- Bühler, Stefan (2022). Bald ein Energieproblem? Notlösung für die Stromversorgung. *Aargauer Zeitung* vom 15.12.2022, online <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/strommarkt-notloesung-fuer-die-stromversorgung-wieso-die-schweiz-bald-ein-energie-problem-haben-koennte-ld.2238739> (Zugriff: 22.6.2022).
- Bundeskanzlei (2002). *Volksabstimmung vom 22. September 2002: Erläuterungen des Bundesrates [«Goldinitiative»/Elektrizitätsmarktgesezt]*, online <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/volksabstimmungen/volksabstimmung-20020922.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- Bundesrat (2016). *Bundesrat will mit voller Öffnung des Strommarktes zuwarten: Medienmitteilung*, online <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61608.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- Bundesrat (2022). *Versorgungssicherheit: Bundesrat richtet ab dem nächsten Winter eine Wasserkraftreserve ein und plant Reserve-Kraftwerke: Medienmitteilung*, online <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87202.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- Ciucci, Matteo und Albane Keravec (2021). *Energiebinnenmarkt | Kurzdarstellungen zur Europäischen Union | Europäisches Parlament*, online [https://www.claudia-wild.de: \[PuG_Schweiz_14\]_Heidelberger_Schweiz-EU_01_\[AK2\]/14.10.2022/Seite 371](https://www.claudia-wild.de: [PuG_Schweiz_14]_Heidelberger_Schweiz-EU_01_[AK2]/14.10.2022/Seite 371)

www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/45/energiebinnenmarkt (Zugriff: 22.6.2022).

EDA (2021a). *Energie – intensiver Austausch: Mission der Schweiz bei der Europäischen Union*. Eidgenössisches Aussendepartement, online <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/dossiers/energie.html> (Zugriff: 22.6.2022).

EDA. (2021b). *Strom: Schweizerische Europapolitik*. Eidgenössisches Aussendepartement, online <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/strom-energie.html> (Zugriff: 22.6.2022).

ElCom. (2022). *Homepage*. Eidgenössische Elektrizitätskommission, online
<https://www.elcom.admin.ch/elcom/de/home.html> (Zugriff: 22.6.2022).

EU-Gerichtshof (2022). T-127/21, Info Curia Rechtssprechung (EU-Gerichtshof 28. Juni 2022), online <https://curia.europa.eu/juris/liste> (Zugriff: 28.6.2022).

EU-Parlament (2021). *Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Schweiz und der Norden | Kurzdarstellungen zur Europäischen Union | Europäisches Parlament*, online <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/169/der-europäische-wirtschaftsraum-ewr-die-schweiz-und-der-norden> (Zugriff: 22.6.2022).

Europäische Union (2022). *Energiedienstleistungen – Zugang und Nutzung – Ihr Europa: Your Europe*, online https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/energy-supply/access-use-energy-services/index_de.htm (Zugriff: 22.6.2022).

Europäisches Parlament (2022). *Energiebinnenmarkt | Kurzdarstellungen zur Europäischen Union | Europäisches Parlament*, online <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/45/energiebinnenmarkt> (Zugriff: 22.6.2022).

Faki, Sermîn (2021). Stromlücke öffnet sich mit dem Wegfall der Atomkraft. *Blick* vom 23.7.2021, online <https://www.blick.ch/politik/stromluecke-oeffnet-sich-mit-dem-wegfall-der-atomkraft-in-13-jahren-sitzen-wir-ohne-importe-im-dunkeln-id16697355.html> (Zugriff: 22.6.2022).

FDP. Die Liberalen Schweiz. (2018). *Zukunft der Energie- und Klimapolitik: Markt-wirtschaftliche und nachhaltige Lösungen der FDP* [Verabschiedet durch die Delegiertenversammlung (DV) der FDP. Die Liberalen am 13. Januar 2018], online www.fdp.ch [Zugriff: 22.6.2022].

Finger, Matthias und Paul van Baal (2020). *Beziehungen unter Strom: Die Schweiz, die Elektrizität und die Europäische Union*. Chronos.

Fluri, Lucien und Doris Kleck (2021). Stromversorgung: Wo die EU der Schweiz wehtut. *Aargauer Zeitung* vom 13.10.2021, online <https://www.aargauerzeitung.ch>

- tung.ch/schweiz/sichere-stromversorgung-die-eu-ist-knallhart-wo-die-nadelstiche-der-eu-der-schweiz-so-richtig-weh-tun-ld.2200881 (Zugriff: 22.6.2022).
- Forster, Christof (2018). Der Bundesrat will den Strommarkt vollständig liberalisieren. *Neue Zürcher Zeitung vom 17.10.2018*, online <https://www.nzz.ch/schweiz/bundesrat-will-strommarkt-vollstaendig-liberalisieren-ld.1428972> (Zugriff: 22.6.2022).
- Forster, Christof (2021a). Elcom warnt: Nach Nein zum Rahmenvertrag hat sich Lage verschärft. *Neue Zürcher Zeitung vom 4.6.2021*, online <https://www.nzz.ch/schweiz/elcom-warnt-nach-nein-zum-rahmenvertrag-hat-sich-lage-verschaerft-ld.1628583> (Zugriff: 22.6.2022).
- Forster, Christof (2021b). Weiterer Nadelstich der EU gegen die Schweiz beim Strom. *Neue Zürcher Zeitung vom 13.9.2021*, online <https://www.nzz.ch/schweiz/weiterer-nadelstich-der-eu-gegen-die-schweiz-beim-strom-ld.1644869> (Zugriff: 22.6.2022).
- Gafafer, Tobias und Christoph G. Schmutz (2021). Ständeräte der Mitte wollen Strom-Gespräche mit EU deblockieren. *Neue Zürcher Zeitung vom 14.10.2021*, online <https://www.nzz.ch/schweiz/politiker-der-mitte-wollen-strom-gespraechen-mit-eu-deblockieren-und-setzen-auf-modell-des-gescheiterten-rahmenvertrags-ld.1650222> (Zugriff: 22.6.2022).
- GLP Schweiz (2022). *Grünliberale unterstützen Strommarkttöffnung und fordern mehr Intelligenz statt Kupfer*, online <https://grunliberale.ch/aktuell/media/mediadetail> (Zugriff: 22.6.2022).
- Grüne Partei Schweiz (2015). *Bundesbeschluss über die zweite Etappe der Strommarkttöffnung: Vernehmlassung: Stellungnahme der Grünen Partei Schweiz*, online <https://gruene.ch/vernehmlassungen> (Zugriff: 22.6.2022).
- Handelszeitung (2014) Strommarkttöffnung stößt auf Zuspruch und Widerstand. *handelszeitung.ch vom 8.10.2014*, online <https://www.handelszeitung.ch/politik/strommarktoeffnung-stoessst-auf-zuspruch-und-widerstand-679510> (Zugriff: 22.6.2022).
- Häne, Stefan und Martin Läubli (2021). Klimaneutrale Stromversorgung ohne AKW – Jetzt liebäugeln selbst die Grünen mit Gaskraftwerken. *Tages-Anzeiger vom 5.8.2021*, online <https://www.tagesanzeiger.ch/jetzt-liebaeugeln-selbst-die-gruenen-mit-gaskraftwerken-483588166822> (Zugriff: 22.6.2022).
- Hettich, Peter; Walther, Simone und Sabine Schreiber Tschudin (2015). *Schweiz ohne Stromabkommen. Schriften zum Energierecht: Band 1*. Zürich/St. Gallen: Schulthess.

- Hölttschi, René (2018). Treibt die EU der Schweiz die Subventionitis aus? *Neue Zürcher Zeitung vom 9.2.2018*, online <https://www.nzz.ch/wirtschaft/treibt-die-eu-der-schweiz-die-subventionitis-aus-ld.1355680> (Zugriff: 22.6.2022).
- Läubli, Martin und Stefan Häne (2021). 15 Fakten zur Stromversorgung – Drohen Blackouts oder Strommangel? Und brauchen wir Gaskraftwerke? *Tages-Anzeiger vom 28.10.2021*, online <https://www.tagesanzeiger.ch/kommt-es-zu-blackouts-oder-strommangel-und-brauchen-wir-gaskraftwerke-747823979570> (Zugriff: 22.6.2022).
- Leuenberger M. (2005). Bundesrat Moritz Leuenberger anlässlich der Frühstücks-konferenz mit EU-Kommissar am 29. September 2005.
- LZ (2015). Stromabkommen: Kein leichtes Spiel für Leuthard. *Luzerner Zeitung vom 1.2.2015*, online <https://www.luzernerzeitung.ch/schweiz/stromabkommen-kein-leichtes-spiel-fuer-leuthard-ld.84080> (Zugriff: 22.6.2022).
- Menzi, Brigitte (2007). Kurzschluss im Elektrizitätsmarkt: Öffnung scheitert am Referendum, in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt, S. 622–623.
- Menzi, Brigitte (2010). Stolperstein Ständemehr: Die Deutschschweiz kippt den Energieartikel, in: Linder, Wolf; Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hrsg.): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt, S. 410–411.
- NZZ (2003a). FEW müssen Strom des Konkurrenten über ihr Netz leiten. *Neue Zürcher Zeitung vom 20.6.2003*. <https://www.nzz.ch/newzzDH6G4UTD-12-ld.261213> (Zugriff: 22.6.2022).
- NZZ (2003b). Hochspannung zwischen Schweiz und Italien. *Neue Zürcher Zeitung vom 28.10.2003*. <https://www.nzz.ch/article96U4F-ld.276582> (Zugriff: 22.6.2022).
- Oesch, Matthias (2017). *Die bilateralen Abkommen Schweiz–EU und die Übernahme von EU-Recht*. <https://doi.org/10.5167/UZH-147749> (Zugriff: 22.6.2022).
- Oesch, Matthias (2020). *Schweiz – Europäische Union: Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug*. <https://doi.org/10.5167/UZH-193359> (Zugriff: 22.6.2022).
- parlament.ch. (2015). 14.4175 | Fehlendes bilaterales Stromabkommen mit der EU und Ausschluss vom Market Coupling. Wie weiter? | Geschäft | Das Schweizer Parlament, online <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20144175> (Zugriff: 22.6.2022).

- Schraner, Johannes J. (2004). Strommarkt: Europa drängt auf Öffnung. *handelszeitung.ch* vom 6.10.2004, online <https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/strommarkt-europa-draengt-auf-oeffnung> (Zugriff: 22.6.2022).
- SDA (2013). EU-Lob für Schweizer Umsetzung des AKW-Stresstests. *Neue Zürcher Zeitung* vom 29.4.2013, online <https://www.nzz.ch/newsticker/eu-lob-fuer-schweizer-umsetzung-des-akw-stresstests-ld.1043482> (Zugriff: 22.6.2022).
- SDA Swissinfo (2021). Guy Parmelin ruft zur Vorbereitung auf Strom-Mangellage auf. *swissinfo.ch* vom 17.10.2021, online <https://www.swissinfo.ch/ger/guy-parmelin-ruft-zur-vorbereitung-auf-strom-mangellage-auf/47034750> (Zugriff: 22.6.2022).
- SP Schweiz (2022a). *Aufbruch in ein soziales und demokratisches Europa: Strategie der SP für die Schweizer Europapolitik* [Europa-Papier vom SP-Präsidium vom 9.5.2022], online <https://www.sp-ps.ch/de/themen/europa-und-aussenpolitik> (Zugriff: 22.6.2022).
- SP Schweiz (2022b). *Wichtige Schritte für die Energiewende. Doch die Öffnung des Strommarktes ist inakzeptabel*, online <https://www.sp-ps.ch/de/publikationen/medienmitteilungen/wichtige-schritte-fuer-die-energiewende-doch-die-oeffnung-des> (Zugriff: 22.6.2022).
- SVP Schweiz (2020). *Für eine sichere und einheimische Energieproduktion: Positionspapier der Schweizerischen Volkspartei zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung* [Positionspapier August 2020], online <https://www.svp.ch/partei/positionen> (Zugriff: 22.6.2022).
- Swissgrid (2022a). *Europäischer Strombinnenmarkt*, online <https://www.swissgrid.ch/de/home/operation/market/european-market.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- Swissgrid (2022b). *Topic overview: European Network Codes*, online <https://www.swissgrid.ch/en/home/customers/topics.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- Swissgrid (2022c). *Stromabkommen: Wie weiter nach dem Verhandlungsabbruch beim Rahmenabkommen?* online <https://www.swissgrid.ch/de/home/newsroom/blog/2021/wie-weiter-nach-dem-verhandlungsabbruch-beim-rahmen-abkommen.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- Swissgrid (2022d). *Strompolitisch nicht ins Abseits geraten*, online <https://www.swissgrid.ch/de/home/newsroom/blog/2021/strompolitisch-nicht-ins-abseits-geraten.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- Swissgrid (2022e). *Netzstabilität*, online <https://www.swissgrid.ch/de/home/operation/regulation/grid-stability.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- Swissgrid (2022f). *All dies verantwortet Swissgrid*, online <https://www.swissgrid.ch/de/home/about-us/company/what-we-do.html> (Zugriff: 22.6.2022).

376 | Die Beziehungen Schweiz–EU im Strommarkt

- Swissgrid (2022g). *Geschichte*, online <https://www.swissgrid.ch/de/home/about-us/company/history.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- Swissgrid (2022h). *Netzebenen*, online <https://www.swissgrid.ch/de/home/operation/power-grid/grid-levels.html> (Zugriff: 22.6.2022).
- UVEK (2016). *Ergebnisbericht Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über die zweite Etappe der Strommarktöffnung*. Bundesamt für Energie BFE.
- Vonplon, David (2021). Geplatzter Rahmenvertrag: Es drohen instabile Netze und Engpässe. *Neue Zürcher Zeitung vom 28.5.2021*, online <https://www.nzz.ch/schweiz/geplatzter-rahmenvertrag-es-drohen-instabile-netze-und-engpaesse-id.1627316> (Zugriff: 22.6.2022).
- Vonplon, David und Christof Forster (2022). Elcom-Präsident: Ohne russisches Gas droht Rationierung. *Neue Zürcher Zeitung vom 31.3.2022*, online <https://www.nzz.ch/schweiz/elcom-praesident-ohne-russisches-gas-droht-rationierung-id.1677143?reduced=true> (Zugriff: 22.6.2022).
- VSE (2021). *Stromabkommen*, online <https://www.strom.ch/de/energiepolitik/stromabkommen> (Zugriff: 22.6.2022).
- VSE (2022). *Strommarkt*, online <https://www.strom.ch/de/energiewissen/produktion-und-handel/strommarkt> (Zugriff: 22.6.2022).
- Wuethrich, Bernard (2021). La Suisse doit éviter de devenir un îlot électrique au cœur de l'Europe. *Le Temps vom 4.6.2021*.

Schweiz–EU: Mehr als nur eine Beziehung

Marc Bühlmann, Elia Heer und Anja Heidelberger

1 Beziehungen – Akteure – Verhältnisse

«Es ist kompliziert» – diese Bezeichnung, die auf den «Facebook»-Beziehungsstatus verweist, übernahmen zahlreiche deutschsprachige Medien für die Beschreibung der Verhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union zum institutionellen Rahmenabkommen (InstA).¹ Die Beziehung zwischen der Europäischen Union und der Schweiz ist freilich nicht nur seit den Verhandlungen zum InstA komplex – so viel dürfte nach der Lektüre der einzelnen Beiträge in diesem Sammelband deutlich geworden sein –, dies obwohl die beiden aufgrund ihrer geografischen, wirtschaftlichen und kulturellen Nähe ganz grundsätzlich ein Interesse daran haben, geregelte Beziehungen zu pflegen. Woher kommt also diese Komplexität? Was macht das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU derart diffizil?

Die Antwort liegt wohl zu einem grossen Teil in der in diesem Sammelband oft thematisierten Abstimmung von 1992. Durch das Nein der Stimmbevölkerung zu einem EWR-Beitritt hat die Schweiz eine globale Lösung zur Regelung der Beziehungen zur EU abgelehnt und stattdessen auf bilaterale sektorelle Abkommen gesetzt. Wie in den Beiträgen beschrieben, wurden diese bilateralen Beziehungen in vielen Themenbereichen als Königsweg bezeichnet, während sie sich in manchen Dossiers

¹ Bei «Facebook» lässt sich der Beziehungsstatus einstellen: «Single», «In einer Beziehung» oder eben «Es ist kompliziert»; übernommen wurde dies z. B. von der *Aargauer Zeitung* am 20.11.2019, von der *Berner Zeitung* und vom *Blick* am 26.5.2021 und von ORF1 am 26.11.21.

eher als Holzweg entpuppten. So oder so sorgte dieser Schweizer Sonderweg für eine hohe Komplexität der Beziehungen.

In dieser abschliessenden Synthese soll basierend auf den Erkenntnissen der einzelnen Beiträge aufgezeigt werden, wie sich diese Komplexität in den letzten rund dreissig Jahren entwickelt hat. Zum Einstieg ist es sinnvoll, den Begriff «Beziehung» analytischer zu fassen. Im Duden wird «Beziehung» als «Kontakt zwischen Einzelnen oder Gruppen» bzw. als «wechselseitiges Verhältnis» definiert. Eine Beziehung kann also durch die verschiedenen Akteure, die in Kontakt zueinander stehen, und durch die Art des Verhältnisses beschrieben werden (vgl. dazu die Ideen der Verhandlungstheorien bei Olekalns und Adair 2013).

Die Komplexität nährt sich – so der *erste* unserer zusammenfassenden Befunde – aus dem Umstand, dass weder die EU noch die Schweiz einheitliche Akteurinnen darstellen. Beide haben über mehrere politische Ebenen verteilte Entscheidungsfindungsverfahren und bei beiden prallen An- und Absichten zahlreicher interner Interessengruppen aufeinander. Beide sprechen also nicht mit einer Stimme, sondern gleichen eher einem vielstimmigen Chor. Dies wirkt sich im Sinn von Two-Level-Games in der Folge auch auf die Handlungsoptionen und Verhandlungspositionen bei Verhandlungen aus (Putnam 1988).

Zweitens sind die Beziehungen kompliziert, weil es sich nicht um ein einzelnes Verhältnis, sondern je nach Themenfeld, Akteurskonstellation oder Zeitpunkt um viele unterschiedliche Verhältnisse zwischen der Schweiz und der EU handelt. Oft sind diese Interaktionen vertraglich geregelt, manchmal wechselseitig angedacht, aber selten gleichgewichtig, was unterschiedlichen Machtverhältnissen, aber auch der technischen Natur der Zusammenarbeit oder der Stärke der jeweiligen Verpflichtungen geschuldet ist. Der Komplexitätsgrad der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU erhöht sich noch weiter, weil sich nicht nur die relevanten Akteure und Interaktionen von Politikfeld zu Politikfeld unterscheiden, sondern auch, weil sich deren Positionen und deren Stärke sowie die jeweils durchaus auch unterschiedlich wahrgenommene politische Bedeutung der verschiedenen Interaktionen mit der Zeit wandeln.

Folglich – und das ist eines der zentralen Resultate dieses Sammelbands – kann eben nicht von *einer* Beziehung «Schweiz-EU» gesprochen werden. Vielmehr handelt es sich um zahlreiche unterschiedliche Beziehungen, die die Schweiz und die EU verbinden.

In dieser Synthese möchten wir dieses zentrale Resultat entlang der beiden Bereiche «Akteure» und «Arten der Interaktionen» fundieren. In Abschnitt 2 gehen wir auf die Akteure ein und zeigen anhand von Beispielen aus den verschiedenen Beiträgen auf, wie sehr die Vielfalt der Interessen insbesondere in der Schweiz die Beziehungen prägt. Abschnitt 3 ist der Varianz der Interaktionen gewidmet. Ein Fazit rundet diese Synthese ab (Abschnitt 4).

2 Viele Köche und Köchinnen ... Die Vielfalt der Akteurinnen

In den Beiträgen im Sammelband wird wiederholt deutlich, dass weder die Schweiz noch die EU als singuläre Akteure auftreten. Beide haben komplexe politische Entscheidungsfindungsverfahren mit vielen sogenannten Vetoplayern, also Akteuren, deren Zustimmung für eine Entscheidung erforderlich ist. Viele dieser Vetoplayer versuchen, ihre eigenen Positionen in die Beziehungen einfließen zu lassen, und so treten sowohl die Schweiz als auch die EU je nach thematischem Zusammenhang mit ganz unterschiedlichen innenpolitischen Koalitionen im Rücken auf.

2.1 Die EU – 6 bis 28 Mitgliedstaaten und eine einzige Meinung?

In der EU hauptverantwortlich für die Beziehungen mit der Schweiz ist die EU-Kommission. Doch viele ihrer Entscheidungen müssen von den Mitgliedstaaten abgesegnet werden, was diese zu zentralen institutionellen Vetoplayern in der Beziehung mit der Schweiz macht.

Ein interessantes Beispiel für die Bedeutung der einzelnen Staaten als Vetoplayer findet sich im Beitrag von *Yves Bruchez, Lukas Stiefel und Fredrik Wallin*. Als die EU-Kommission von der Schweiz Mitte der 2000er-Jahre die Auflösung des Bankgeheimnisses forderte, waren ihr die Hände gebunden, weil einige ihrer Mitgliedstaaten – Luxemburg, Österreich und Belgien – ähnliche Gesetze kannten wie die Schweiz, sich deshalb gegen zusätzlichen Druck wehrten und die Schweiz damit direkt oder indirekt unterstützten. Die Autoren kommen zum Schluss, dass es zumindest teilweise auf den Widerstand dieser drei Mitgliedstaaten zurückzuführen ist, dass es dem Bundesrat gelang, das Bankgeheimnis in den Bilateralen II staatsvertraglich abzusichern. Erst als sich alle EU-Mitgliedstaaten im

Nachgang an die Finanzkrise von 2008 intern auf eine gemeinsame Position geeinigt hatten, konnte die EU den grösser werdenden internationalen Druck gegen Finanztransparenz teilen, was die Schweiz schliesslich zur Abschaffung des Bankgeheimnisses im Ausland bewog.

Nicht nur thematische Interessen, sondern je nach Politikbereich auch die geografische Nähe zur Schweiz führten zur Verfolgung unterschiedlicher Interessen der EU-Mitgliedsländer. So dürfte das Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU insbesondere für die vom Durchgangsverkehr nach Italien stark belasteten Österreicher von höherer Virulenz gewesen sein als für andere Staaten – wie dies von *Anja Heidelberger* beschrieben wird. Italien dürfte derweil aufgrund des Strom-Blackouts, wie ihn *Marco Ackermann* in seinem Beitrag beschreibt, ganz besonders auf eine geregelte Stromversorgung mit der Schweiz gepocht haben.

Doch trotz zahlreicher Vetoplayer und Interessen scheint es der EU-Kommission oft gelungen zu sein, sich gegen kritische Stimmen aus den Mitgliedstaaten durchzusetzen und so gegenüber der Schweiz mit einer Stimme aufzutreten. Zumindest wirkt es aus Sicht der Schweiz, als ob die EU-Kommission in den letzten Jahren bei für sie zentralen Fragen wie dem institutionellen Rahmenabkommen (siehe den Beitrag von *Amando Ammann*) oder der Personenfreizügigkeit (siehe den Beitrag von *Elia Heer*) eine konstante Haltung mit deutlich kommunizierten roten Linien eingenommen hat.

2.2 Die Schweiz – kaum je mit einer Stimme

Von einem geeinten Auftritt der Schweiz kann in 30 Jahren Beziehungen zur EU praktisch nie die Rede sein. Die zentralen Akteure – der Bundesrat, die Parteien, die Verbände und fallweise auch die Stimmbevölkerung – finden zwar in verschiedenen Politikbereichen meist (eher brüchige) Mehrheiten, können der Verhandlungspartnerin EU in zentralen Fragen aber kaum je mit einer Stimme gegenüberstehen. Für diesen einmal besser, einmal schlechter klingenden mehrstimmigen Choral sind in der Schweiz sehr unterschiedliche Interessen und politische Positionen verantwortlich. Verstärkt wird dieser Effekt durch das politische System, das darauf angelegt ist, die Interessen und Positionen von möglichst vielen Akteuren einzubinden (Bühlmann 2022; Linder und Mueller 2017; Vatter 2014). Die direkte Demokratie als wichtiges Element des politischen Systems der Schweiz erweitert den Kreis möglicher Vetoplayer ent-

scheidend. In den letzten Jahrzehnten ist die Aussenpolitik immer stärker in den innenpolitischen Fokus geraten. Internationale und bilaterale Beziehungen werden nicht mehr einfach vom Bundesrat verhandelt und dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt, vielmehr wollen das Parlament, aber auch Kantone, Verbände und Parteien – immer häufiger auch mithilfe der direkten Demokratie – mitreden, wenn es um die aussenpolitische Positionierung der Schweiz geht (Sciarini 2017).

2.2.1 Der Bundesrat – oder: Die Schwierigkeit, einen vielstimmigen Chor zu dirigieren

Die Schwierigkeit, mit einer Stimme zu sprechen, zeigt sich nicht zuletzt beim zentralen Akteur der Schweiz für aussenpolitische Verhandlungen. Der Bundesrat soll in der Konsensdemokratie Schweiz im Prinzip ein verkleinertes Abbild der verschiedensten politischen und gesellschaftlichen Positionen darstellen (Vatter 2014: 245). Trotz dieses Repräsentationsprinzips zwingt das Kollegialprinzip den Bundesrat, gegen aussen mit einer Stimme zu sprechen. Wie schwierig es aber in der Europapolitik war und ist, sich auf eine Position festzulegen, zeigte sich bereits bei den Diskussionen um den EWR-Beitritt. Wie *Amando Ammann* ausführt, war letztlich der Stichentscheid des damaligen SVP-Bundespräsidenten Adolf Ogi nötig, um eine knappe Mehrheit im Bundesrat für den EWR-Beitritt zu erreichen – wie die veröffentlichten Sitzungsprotokolle der Landesregierung zu den EWR-Verhandlungen zeigen (Zala 2020). Da diese Protokolle jeweils für 30 Jahre geheim sind, wird es noch eine Weile dauern, bis man bei allen weiteren wichtigen, seither getroffenen Entscheidungen erfahren wird, wie umstritten sie innerhalb des Bundesrats tatsächlich waren.

Es gab in einigen weiteren bilateralen Dossiers zumindest Anzeichen dafür, dass der Bundesrat intern gespalten war. *Marlène Gerber und Isabelle Bieri* schildern, wie die Wahl von Christoph Blocher (svp, ZH) in den Bundesrat 2003 zumindest temporär zu einigen bundesrätlichen Neuorientierungen in der Asylpolitik führte. Auch beim InstA schien sich die Regierung nicht durchwegs einig zu sein: Zumindest warfen einige Parteien jeweils den Regierungsvertreterinnen und -vertretern der anderen Parteien vor, schuld am Abbruch der Verhandlungen zu sein (vgl. dazu den Beitrag von *Elia Heer*).

Die verschiedenen Beiträge zeigen freilich auch auf, dass sich der Bundesrat für die bilateralen Abkommen stark ins Zeug legte und diese in

allen Volksabstimmungen verteidigte. *Guillaume Zumofen* geht gar davon aus, dass der Bundesrat mit der konsequenten Hervorhebung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beziehungen zur EU (im Gegensatz zu einer kulturellen Öffnungsdimension) den europapolitischen Anliegen zum Erfolg verhalf.

2.2.2 Die Parteien – oder: Die schwierige Suche nach kohärenten Positionen in der Europapolitik

Wie *Marc Bühlmann* beschreibt, hatten die Regierungsparteien in den letzten dreissig Jahren Mühe, eine eigene kohärente Position in der Europapolitik zu finden. Ausser der SVP versuchten sich alle Bundesratsparteien in den letzten dreissig Jahren irgendwann an einem ausgeprägten Pro-EU-Kurs. Sowohl die CVP/Mitte als auch die FDP korrigierten diesen Kurs allerdings nach Kritik aus den eigenen Reihen und der eigenen Wählerschaft wieder. Die SP ist deshalb zwar nach wie vor die einzige Regierungspartei, die einen EU-Beitritt in ihrem Parteiprogramm als erstrebenswert darstellt, sie verfolgte dieses Ziel allerdings in den letzten 30 Jahren selten mit Verve und verknüpfte es stets mit (innenpolitischen) Forderungen. Auf deutlich mehr Zustimmung bei diesen drei Parteien stiessen die bilateralen Verträge – der oft zitierte *Königsweg* –, die eine geordnete Zusammenarbeit mit der EU erlaubten, ohne Diskussionen über einen Beitritt nötig zu machen.

Anders die SVP: Nach ihrem Abstimmungserfolg mit dem Nein zum EWR-Beitritt sprach sich die Partei zwar zuerst offiziell noch für die Bilateralen I aus, nahm ab dann aber eine konsequent ablehnende Position zur europäischen Integration der Schweiz ein. Dieser konsequenten Nein-Position dürfte sie einen gewichtigen Teil ihrer Wahlerfolge verdanken (Kriesi et al. 2005). Während die SVP anfangs den Widerstand gegen die europäische Integration ins Zentrum ihrer Politik stellte, verknüpfte sie diesen im Lauf der Zeit immer stärker mit dem Thema Zuwanderung (vgl. dazu die Beiträge von *Elia Heer* sowie von *Marlène Gerber und Isabelle Bieri*). Zugespitzt wurde diese Strategie der SVP mit der Masseneinwanderungsinitiative, mit deren Annahme die Stimmbevölkerung dann auch zum ersten Mal nach dem EWR-Nein wieder einigen Sand ins Getriebe der Beziehungen Schweiz-EU streute. *Guillaume Zumofen* zeigt auf, dass es den EU-Befürwortenden bei dieser Abstimmung nicht gleich gut wie in anderen Abstimmungen gelungen war, die Gefahren der Initiative für die Wirtschaft hervorzuheben.

In der Folge führte die Masseneinwanderungsinitiative in verschiedenen Themenbereichen zu Problemen, etwa im Forschungsbereich, als die EU die Verhandlungen zur Beteiligung der Schweiz an Horizon 2020 und Erasmus+ sistierte (vgl. dazu den Beitrag von *Lino Heiniger*), bei den Verhandlungen zum Stromabkommen, die sie vorläufig gänzlich auf Eis legte (vgl. dazu den Beitrag von *Marco Ackermann*), und beim InstA, dessen Verhandlungen temporär gestoppt wurden (vgl. dazu den Beitrag von *Amando Ammann*). Weil die Initiative dann FZA-konform umgesetzt wurde, konnten negative wirtschaftliche Folgen grösstenteils abgewendet werden. Die im Parlament vertretenen Parteien, ausser der SVP – auch als «Europakoalition» bezeichnet –, stellten sich in diesem kritischen Moment hinter die Bilateralen.

Die von dieser Europakoalition mitgetragenen Bilateralen Abkommen I stiessen bei den Parteien wohl auch deshalb auf so starke Zustimmung, weil es ihnen die thematische Aufsplittung in einzelne Dossiers erlaubte, sich in ihren jeweiligen Kernanliegen nicht zu stark verbiegen zu müssen und fallweise Opposition betreiben zu können. In den einzelnen Beiträgen fällt nämlich auf, dass die EU abhängig vom Thema, das einer Partei wichtig ist (in der Politikwissenschaft wird von Issue-Ownership gesprochen), von dieser als Schreckgespenst oder aber als Partnerin dargestellt wird – und zwar ganz ungeachtet der eigentlichen parteieigenen Position zur Europapolitik.

Ein Beispiel, das im Beitrag von *Bernadette Flückiger* eindrücklich beschrieben wird, ist die Grüne Partei. Den EWR-Beitritt lehnten die Grünen noch mit der Befürchtung ab, dass sich die EG zu stark für die Wirtschaft und nur ungenügend für den Umweltschutz einsetze. Zwar nahm die Partei dann mit der Zeit eine eher proeuropäische Haltung ein, überall wo die Schweiz aber hinsichtlich des Umweltschutzes fortgeschrittlicher agierte als die EU, lehnten die Grünen eine Zusammenarbeit mit dem supranationalen Partner ab. Dies gilt insbesondere auch in der Agrarpolitik, wie im Beitrag von *Karel Ziehli* ausgeführt wird. Hier wehrte sich die Grüne Partei lange Zeit gegen eine Liberalisierung der Landwirtschaftsmärkte, weil sie dadurch Einbussen in der Ökologie befürchtete. Sie koalierte gar mit der SVP, deren Positionen sie sonst selten teilt. Ihre generelle Position zur EU-Umweltpolitik begann die Grüne Partei erst in den letzten Jahren leicht anzupassen, weil die EU die Schweiz z.B. bezüglich des Klimaschutzes ein- und teilweise sogar überholt hat. Für die Grünen – so das Fazit von *Bernadette Flückiger* – wird

die EU damit zu einer wichtigen Partnerin im Kampf gegen den Klimawandel.

Wie sehr die europapolitische Haltung themenabhängig ist, zeigte sich auch bei anderen Parteien. So stand die SVP bei der Diskussion um eine Assozierung an Schengen/Dublin den im Dublin-Abkommen geregelten Aspekten anfänglich durchaus positiv gegenüber, weil sich das Abkommen mit ihrer grundsätzlichen Vorstellung von Asylpolitik in Einklang bringen liess, wie der Beitrag von *Marlène Gerber und Isabelle Bieri* nahelegt. Die eigentlich europafreundliche SP setzte hingegen vor Kurzem mit ihrem Referendum gegen die Beteiligung der Schweiz am Ausbau von Frontex ebendieses Assoziierungsabkommen mit der EU aufs Spiel – etwas, was die SP der SVP bei der Ergreifung des Referendums gegen die EU-Waffenrichtlinie 2019 noch vorgeworfen hatte (Bühlmann 2019). In diesem Dilemma zwischen Sach- und Europapolitik befanden sich aber auch die FDP und die CVP/Mitte immer wieder. So legt der Beitrag von *Yves Bruchez, Lukas Stiefel und Fredrik Wallin* nahe, dass die Aufgabe des Bankgeheimnisses auch einer Neupositionierung von CVP und FDP geschuldet war: Weil sie den wirtschaftlichen Schaden für die Schweiz durch die Aufrechterhaltung des Bankgeheimnisses nach einer Ausweitung der unter anderem aus der EU stammenden Drohungen als grösser einschätzten als dessen wirtschaftlichen Nutzen, gaben die beiden bürgerlichen Parteien den Forderungen der EU nach.

2.2.3 Die Verbände – oder: Nicht nur Parteien wollen im Chor mitsingen

Weil im Prinzip über jeder Verhandlung mit der EU das Damoklesschwert eines Referendums schwebt, müssen nicht nur die Parteien, sondern auch die Verbände eingebunden werden – zumindest jene, die glaubhaft machen können, dass sie politische Entscheidungen blockieren oder gar umstossen können (Vatter 2014: 159). Verschiedene Beiträge dieses Sammelbands heben die Bedeutung einzelner Verbände hervor, die die zunehmende Bedeutung der Europapolitik in der Innenpolitik auch geschickt nutzen, um ihre verbandlichen Ziele zu verfolgen (Fischer 2003).

Elia Heer betont in seinem Beitrag zum Beispiel die Rolle der Gewerkschaften für die innenpolitische Absicherung der Personenfreizügigkeit. Um nicht zwei politische Lager gegen sich zu haben – sowohl die Gewerkschaften als auch die SVP drohten wegen der Personenfreizügigkeit mit

dem Referendum gegen die Bilateralen I –, suchte der Bundesrat die Unterstützung des linken Lagers. Er versuchte, die Ängste vor Arbeitsplatzverlusten durch Massnahmen zum Schutz der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen zu lindern, und schaffte es so, die Gewerkschaften und linken Parteien in die Pro-Bilaterale-Koalition zu holen. Diese Koalition war lange Zeit erfolgreich und vermochte die diversen direktdemokratischen Angriffe auf die Ausbauschritte der europäischen Integration grösstenteils abzuwehren. Dabei zeigt sich allerdings auch ein potenzielles Problem breiter Koalitionen, die mit innenpolitischen Zugeständnissen erkauft werden: Zukünftige Verhandlungen können schwieriger werden, weil die gemachten innenpolitischen Zugeständnisse auch Korsette für aussenpolitische Neupositionierungen darstellen können. So gelingt es beim Beispiel der Personenfreizügigkeit zwar mit sozialpartnerschaftlichen Zugeständnissen im Rahmen der flankierenden Massnahmen, die Gewerkschaften in eine Koalition für die Bilateralen Abkommen I einzubinden. Sobald aber die EU eine Lockerung dieser Massnahmen verlangt – wie beim institutionellen Rahmenabkommen –, droht diese Koalition auseinanderzubrechen.

Dass es praktisch unmöglich ist, erfolgreiche Verhandlungen zu führen, wenn wichtige Akteure ihr Veto einlegen, zeigt der Beitrag von *Karel Ziehli*. Natürlich war es nicht nur der Bauernverband, der Liberalisierungsschritte in der Agrarpolitik und ein Handelsabkommen mit der EU bekämpfte. Dennoch dürfte dessen Bedeutung mit ein Grund gewesen sein, weshalb sowohl beim EWR als auch bei den Bilateralen I bald von einem Einbezug der Landwirtschaft abgesehen wurde.

Bei den Verbänden zeigt sich die Bedeutung des Issue-Ownerships naturgemäß noch stärker als bei den Parteien. Nicht nur der Bauernverband wusste die Interessen seiner Klientel und den Status quo gegen Veränderungen durch engere Beziehungen mit der EU zu verteidigen. Auch Umweltschutzverbände konnten ihr Gewicht in die Waagschale werfen. Dies wird nicht nur im Beitrag von *Bernadette Flückiger* deutlich, sondern ist auch Gegenstand des Beitrags von *Anja Heidelberger*. Die von Umweltorganisationen lancierte und 1994 von der Stimmbevölkerung gutgeheissene Alpeninitiative wurde je nach Lesart zu einem wichtigen Trumpf oder einem grossen Hindernis in den Verkehrsverhandlungen mit der EU.

2.2.4 Die Stimmbevölkerung – oder: Die direkte Demokratie als Legitimationsgrundlage und Verhandlungshürde

Damit kommt der vierte grosse Akteur ins Spiel: die Stimmbevölkerung. Sie spielte in den vergangenen 30 Jahren in der Aussenpolitik und insbesondere in der Europapolitik eine zentrale Rolle, was erneut die These stützt, dass die Europäische Integration bzw. die Aussenpolitik ab den 1990er-Jahren immer mehr auch zu Innenpolitik wurde (Hooghe und Marks 2009; Sciarini 2017). Zu denken ist dabei in erster Linie an die zahlreichen Abstimmungen, mit denen die Art der Beziehungen zur supranationalen Partnerin entscheidend mitbeeinflusst wurden. Die Abstimmungsplattform Swissvotes weist zwischen 1970 und 2022 total 15 europapolitische Abstimmungen aus (Swissvotes 2022). Dabei können grob drei Phasen ausgemacht werden (vgl. dazu auch den Beitrag von *Amando Ammann*). In einer *ersten Phase* waren die Beziehungen noch verhältnismässig unverbindlich und unbestritten, wie sich etwa am deutlichen Ja zum Freihandelsabkommen mit der EWG 1972 zeigte. Das Nein zum EWR gab dann jedoch die Richtung für die *zweite Phase* vor: Während geregelte Beziehungen zu Europa grundsätzlich befürwortet wurden, sollte dies unter Wahrung grössstmöglicher Autonomie geschehen, was sich in einer Ablehnung jeglicher Art von Mitgliedschaft äusserte.

Zwar wurde das knappe Nein der Stimmbevölkerung zum EWR von verschiedenen Kommentatorinnen und Kommentatoren als «Scherbenhaufen» (Meier-Dallach und Nef 1992) wahrgenommen. Wie *Amando Ammann* aufzeigt, war sich allerdings nicht nur die knappe Mehrheit der Bevölkerung, sondern auch der Bundesrat nicht sicher, ob ein Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum wirklich der Weisheit letzter Schluss gewesen wäre. Auf diesem Scherbenhaufen wurden in der Folge zahlreiche Verhandlungen mit Europa geführt, die eine Form der Beziehung generierten, die nicht nur von zahlreichen Stimmen als eigentlicher «Königsweg» bezeichnet wurde, sondern dann in der zweiten Phase von der Stimmbevölkerung in insgesamt sechs fakultativen Referenden stets bestätigt wurde (vgl. dazu auch die Beiträge von *Marc Bühlmann* und von *Guillaume Zumofen*). Die beiden Volksinitiativen, die in dieser Phase jeweils mehr oder weniger extreme Alternativwege verlangten (1997: «EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!» und 2001: «Ja zu Europa»), wurden deutlich verworfen, was ebenfalls als direktdemokratische Bestätigung des bilateralen Wegs in der zweiten Phase verstanden werden kann.

Die *dritte Phase* wurde mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative eingeläutet. Der SVP gelang es, die Zuwanderungsängste einer Mehrheit der Stimmbevölkerung zu mobilisieren und damit die Personenfreizügigkeit infrage zu stellen. Zwar wurden dann in der Folge sowohl die Ecopop- (vgl. dazu den Beitrag von *Bernadette Flückiger*) als auch die Begrenzungsinitiative recht deutlich abgelehnt, was wiederum als Bestätigung des bilateralen Wegs gelesen werden kann (vgl. dazu den Beitrag von *Amando Ammann*). Dennoch dürfte das Ja zur Masseneinwanderungsinitiative bei der EU das Bedürfnis verstärkt haben, die Beziehungen in einem verbindlicheren institutionellen Rahmen abzusichern – so begründete sie etwa die Sistierung der Verhandlungen über ein Stromabkommen mit dem Wunsch, vorgängig die Beziehungen zur Schweiz generell zu definieren (vgl. dazu den Beitrag von *Marco Ackermann*).

Auch die drei fakultativen Referenden, die gegen Weiterentwicklungen von Schengen/Dublin (Einführung des biometrischen Passes; Waffenrichtlinie; Frontex) ergriffen wurden, vermögen die besondere Rolle, die die direkte Demokratie in der Aussenpolitik spielt, zu verdeutlichen. So können dynamische Rechtsentwicklungen des Schengen-Besitzstands in der Schweiz jeweils hinterfragt werden (vgl. dazu den Beitrag von *Karin Frick*). Innenpolitisch stellt sich dabei jedoch stets die Frage, ob mit einem Nein zur Weiterentwicklung ein Ausschluss aus Schengen/Dublin unausweichlich wird und ob man dieses Risiko eingehen sollte.

Insgesamt verkompliziert die direkte Demokratie die Beziehungen mit der EU also in mindestens dreifacher Weise: Erstens stellen die Stimmhörerinnen und Stimmhörer einen zusätzlichen Akteur dar, der am Schluss von allenfalls langwierigen Verhandlungen sein Veto einlegen kann. Dies führt zweitens zu Verzögerungen oder gar zu einem Abbruch von Verhandlungen, an deren Ende dann vermeintlich nichts als ein Scherbenhaufen übrigbleibt. Drittens wissen die Parteien und Interessenorganisationen die direkte Demokratie für ihre Zwecke zu nutzen, sei es, um ihre antieuropäische Haltung zu propagieren und den Vetospieler Stimmbevölkerung aktiv ins Spiel zu bringen (vgl. dazu den Beitrag von *Marc Bühlmann*, aber auch von *Karel Ziehli*, von *Bernadette Flückiger* und *Anja Heidelberger*), oder sei es, um mit einer Referendumsdrohung Zugeständnisse für die eigene Klientel zu erwirken (vgl. dazu den Beitrag von *Elia Heer*).

Ob all dieser Schwierigkeiten der Schweiz, in der Europafrage mit einer Stimme aufzutreten, darf es nicht verwundern, dass in der EU das

Bild einer Schweiz entstand, die vor allem mit sich selbst verhandelt (Imboden 2022). Freilich sollte die direkte Demokratie nicht nur als zusätzliche Verhandlungshürde betrachtet werden. Der «institutionalisierte Zwang zum Dialog» (Bühlmann 2022) bindet verschiedene Interessen ein und hilft damit, die Europapolitik der Schweiz nicht nur zu justieren, sondern eben auch zu legitimieren und mit neuen Argumenten anzureichern.

3 Vielfalt der Interaktionen

Dass wir nicht einfach von *der* Beziehung zwischen der Schweiz und der EU sprechen können, ist nicht nur eine Folge der Heterogenität der Akteure und ihrer Interessen, sondern auch der Vielfalt der Konstellationen und Verhandlungspositionen in den verschiedenen politischen Themenfeldern. In politischen Verhandlungen geht es grundsätzlich darum, die eigenen Präferenzen durchzusetzen. Ob und wie stark dies gelingt, ist insbesondere abhängig von der Verhandlungsmacht der verschiedenen Akteure und von der Stärke der Verbindlichkeiten, die von vorgängigen Abmachungen, aber auch von innereuropäischen bzw. inner-schweizerischen «roten Linien» abhängig sind (Olekalns und Adair 2013). Wie im Beitrag von *Amando Ammann* ausgeführt wird, erscheint die EU in der Schweiz je nach Thema als geduldige und entgegenkommende Partnerin oder aber als unnachgiebige, am längeren Hebel sitzende Grossmacht.

3.1 Starke und schwache Position der Schweiz – abhängig vom Themenfeld

Es wäre falsch, davon auszugehen, dass sich die Schweiz als wesentlich kleinere Verhandlungspartnerin gegenüber der EU stets in einer Position der Schwäche befindet. Es mutet gar eher erstaunlich an, wie gut es der Schweiz im Nachgang des Neins zum EWR gelungen ist, Abkommen in für sie relevanten Bereichen abzuschliessen. Je nach Sichtweise wird dies als «Königsweg» gefeiert oder aber als «Rosinenpickerei» verurteilt (Oesch 2020: 21; 227).

In der Tat gibt es Bereiche, in denen sich die Schweiz in einer eher starken Verhandlungsposition befand. Nirgends war dies deutlicher als beim Verkehrsdossier, wie dies im Beitrag von *Anja Heidelberger* ausge-

führt wird. Aufgrund ihrer geografischen Lage im Zentrum von Europa ist die Schweiz wichtiger Knotenpunkt für Transitverkehrsrouten über die Alpen. Diese wichtige Rolle wurde denn auch vielfach als Trumpf der Schweiz insgesamt in den Verhandlungen mit der EU erachtet. So war die EU nach dem EWR-Nein der Schweiz unter anderem bereit, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, um freie Durchfahrt für ihre 40-Tonnen-Lastwagen zu erhalten. In der Folge erkaufte sich die Schweiz die Bilateralen I unter anderem durch Zugeständnisse im Verkehrsdossier.

Allerdings wird in einigen Beiträgen im Sammelband auch klar, dass nicht in allen Themenbereichen bei den Bilateralen von einem Königsweg gesprochen werden kann. So gibt es eben auch Themenfelder, in denen sich die Schweiz durchaus in einer schwachen Verhandlungsposition befand und daraus einen klaren Nachteil erfahren hat. Dies wird etwa im Beitrag von *Lino Heiniger* deutlich, der aufzeigt, dass die Schweiz im Bereich der Forschungszusammenarbeit der Interessenpolitik der EU kaum etwas entgegenzusetzen hat. Obwohl die Zusammenarbeit mit der EU in diesem Themenbereich innenpolitisch in der Schweiz kaum umstritten ist und von Forschenden aus Europa und der Schweiz stark begrüßt würde, nahm die Schweiz bei Europäischen Forschungsrahmenprogrammen (FRP) häufig nicht als vollwertiges Mitglied teil. Dies, weil die EU die FRP immer wieder benutzte, um politischen Druck auf die Schweiz auszuüben – namentlich bei den Verhandlungen zu den Bilateralen I, im Nachgang zur Annahme der Masseneinwanderungsinitiative sowie bei den Verhandlungen um ein institutionelles Rahmenabkommen. Das Forschungsdossier bietet sich aus Sicht der EU auch deshalb gut für solche Druckversuche an, weil die Rahmenprogramme jeweils auf zwischen vier und sieben Jahre befristet sind und eine Teilnahme der Schweiz jedes Mal aufs Neue bestätigt werden muss – eine feste Teilnahme der Schweiz hatte die EU im Rahmen der Verhandlungen zu den Bilateralen I abgelehnt.

Einzelne Beiträge in diesem Sammelband weisen zudem Veränderungen in der Stärke der relativen Verhandlungsposition der Schweiz in den letzten 30 Jahren nach. Demnach scheint die Schweiz in verschiedenen Themenfeldern ihre Vorreiterrolle im internationalen Vergleich eingebüßt zu haben. Dies wird etwa im Beitrag von *Bernadette Flückiger* sichtbar, die zeigt, dass die Schweiz bis weit in die 1990er-Jahre weltweit als Vorbild in Sachen Umweltschutz galt. Mittlerweile scheint die EU die Schweiz aber in diesem Themenbereich mindestens teilweise eingeholt

zu haben. Folglich dürfte es in diesem Bereich zunehmend schwieriger werden, EU-Richtlinien zu übernehmen. Fiel dies bis anhin eher leicht, weil Massnahmen in der Schweiz häufig bereits weiter gingen als in Europa, werden diese künftig möglicherweise neue innenpolitische Allianzen kreieren, die mehr Widerstand leisten.

Eine interessante Veränderung der Verhandlungsposition wird auch im Beitrag von *Marco Ackermann* beschrieben. War die Schweiz mit der Schaltstation «Stern von Laufenburg» lange das Zentrum des europäischen Stromhandels und konnte deshalb aktiv mitreden und -verhandeln, so ist sie heute vom europäischen Strommarkt und teilweise auch von dessen Organisation ausgeschlossen. Es dürfte für die Schweiz heute aufgrund ihrer schwächeren Position im Strommarkt wesentlich schwieriger sein, internationale Verhandlungen über den Strommarkt zu führen, als noch vor 30 Jahren, als die Schweiz nicht nur mittendrin, sondern auch dabei war – um ein Bonmot von Swissgrid (2022) aufzugreifen.

3.2 Unterschiedliche Verbindlichkeiten

Die einzelnen Beiträge zeigen freilich auch, dass das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU von verschiedenen Formen der Zusammenarbeit geprägt wird, die jeweils unterschiedlich verbindlich sind. So gibt es Bereiche, in denen nach wie vor nur eine sehr geringe vertragsrechtlich geregelte Integration besteht. Im Strombereich etwa bestehen trotz durchaus vorhandenem politischen Willen in der Schweiz keine bilateralen Regelungen. Wie *Marco Ackermann* in seinem Beitrag ausführt, hätte sich der Bundesrat ein Stromabkommen mit der EU gewünscht, damit die Schweiz ein gleichberechtigtes Mitglied des Strombinnenmarkts geworden wäre und bei Entscheidungen miteinbezogen würde. Ohne institutionelles Rahmenabkommen und vollständige Liberalisierung des Schweizer Strommarkts lehnte und lehnt die EU aber ein entsprechendes Abkommen ab. So bleibt die Schweiz nicht nur aus vielen wichtigen Gremien ausgeschlossen und muss um ihre Versorgungssicherheit bangen, sondern sie dürfte sich hier auch in einer schwachen Verhandlungsposition befinden.

Ebenfalls relativ unverbindlich und ungeregelt ist der Zugang der Schweiz zum europäischen Agrarmarkt. Im Gegensatz zum Strommarkt stellt hier aber vor allem der innenpolitische Widerstand die Hürde für mögliche engere Vernetzungen und Verhandlungen dar. Ob es abgesehen

vom Käsehandel zu weiteren bilateralen Regelungen mit der EU kommen wird, hängt also – wie *Karel Ziehli* in seinem Beitrag diskutiert – nicht zuletzt davon ab, wie stark die heterogenen politischen Allianzen im Parlament gestützt auf den historischen Sonderstatus der Schweizer Landwirtschaft eine stärkere Liberalisierung des Agrarmarkts weiterhin verhindern.

Die Schweiz hat sich in einzelnen Politikbereichen aber durchaus auch von sich aus aktiv an EU-Regelungen orientiert und diese nicht nur freiwillig übernommen, sondern – so zeigen *Marlène Gerber und Isabelle Bieri* für die Asylpolitik – gar a priori eingeführt, obwohl keinerlei vertragliche Verbindlichkeit bestanden hätte. Die Schweiz hat ihre Gesetzgebung schon früh auf eine mögliche Teilnahme an Dublin ausgerichtet, jedoch auch weiterhin eine eigenständige Asylpolitik verfolgt und auch nach der Assoziation an Schengen/Dublin lange Zeit nur gerade diejenigen Regelungen übernommen, die sie rechtlich übernehmen musste. Auch *Karin Frick* zeigt in ihrem Beitrag, dass sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU regelmäßig auch aufgrund freiwilliger Übernahme von Regelungen durch die Schweiz zum Zweck von Harmonisierungsbestrebungen weiterentwickeln.

Am verbindlichsten ist das Verhältnis im Rahmen der Schengener Abkommen und des Dubliner Übereinkommens. Schengen und Dublin sind die einzigen zwei Themenbereiche, bei denen die Schweiz mitunter auch dynamisch EU-Recht übernehmen muss. Wie *Karin Frick* zeigt, nahm die Anzahl übernommener Regelungen im Rahmen des autonomen Nachvollzugs oder einer freiwilligen Übernahme von Regeln für die Zusammenarbeit mit der EU seit der Teilnahme an Schengen und Dublin in den Bereichen Rechtsordnung und innere Sicherheit ab. Stattdessen sind neu diejenigen Regelungen hinzugekommen, die die Schweiz seit der Unterzeichnung der Abkommen 2004 zwingend übernehmen muss, wenn die Teilnahme fortgesetzt werden soll. Dieser hohe Verpflichtungsgrad wurde auch bei den drei fakultativen Referenden gegen die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands virulent diskutiert.

Ebenfalls hohe Verbindlichkeit ergibt und ergab sich immer wieder aufgrund der sogenannten Guillotineklausel, mit der die einzelnen Verträge bei den Bilateralen I rechtlich miteinander verknüpft wurden (vgl. den Beitrag von *Amando Ammann*). Die Schweiz ist durch diese Klausel verpflichtet, alle im Paket der Bilateralen I enthaltenen Verträge anzuwenden, sonst würden die restlichen Verträge ausser Kraft treten. *Elia Heer* kommt

in seinem Beitrag zum Schluss, dass dies mit ein Grund dafür war, dass die Personenfreizügigkeit auch von der eher einwanderungskritischen Schweizer Stimmbevölkerung unterstützt worden sei. Im Wissen darum, dass sich vor allem wirtschaftliche Nachteile ergeben würden, stimmte die Mehrheit der Stimmbevölkerung praktisch immer für den Erhalt der Bilateralen Verträge I (vgl. dazu den Beitrag von *Guillaume Zumofen*) – mit der gewichtigen Ausnahme der Masseneinwanderungsinitiative, deren Umsetzung dann stark vom erfolgreichen Versuch einer parlamentarischen Mehrheit geprägt war, eine mit der Personenfreizügigkeit kompatible Umsetzung zu finden.

4 «Es ist kompliziert» – und es wird wohl kompliziert bleiben: Fazit

«Es ist kompliziert» – in der Tat. Allerdings greift diese simple Qualifizierung in dreifacher Weise zu kurz. Das Verhältnis der Schweiz zur EU – so haben die Beiträge gezeigt – ist *erstens* nicht lediglich eine Beziehung, sondern es handelt sich vielmehr um zahlreiche unterschiedliche Beziehungen mit einer Vielfalt unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure, die in unterschiedlichen Politikfeldern ganz unterschiedliche Positionen vertreten und sich abhängig vom spezifischen Politikinhalt mal für und mal gegen mehr Integration aussprechen. Darüber hinaus gibt es in diesen Beziehungen ganz unterschiedliche Interaktionen, in denen sich die Position der Schweiz in ihrer Stärke unterscheidet.

Zweitens stimmt die Qualifizierung nicht für sämtliche Politikfelder, die in diesem Beitrag im Fokus standen; nicht überall ist das Verhältnis kompliziert. Vielmehr verlaufen die Beziehungen in zahlreichen medial weniger im Rampenlicht stehenden Dossiers erstaunlich unkompliziert.

Drittens verändern sich diese unterschiedlichen Beziehungen auch über die Zeit. Die chronologische Aufarbeitung in den einzelnen Beiträgen macht deutlich, dass sich nicht nur die Positionen der zentralen politischen Akteurinnen und Akteure verändern, sondern die Beziehungen auch vom internationalen Kontext oder etwa technischen oder gesellschaftspolitischen Veränderungen innerhalb einzelner Politikbereiche immer wieder neu beeinflusst werden. Aufgrund dieser Veränderungen müssen die Beziehungen Schweiz–EU manchmal ganz abrupt neu justiert werden oder bleiben lange blockiert.

Das Thema Europapolitik wird in der Schweiz in den nächsten Jahren voraussichtlich nicht weniger wichtig werden. Die EU will momentan eine Weiterführung und Aktualisierung des bilateralen Wegs nur akzeptieren, wenn eine Lösung für die institutionellen Fragen gefunden wird. Verhandlungen für ein entsprechendes institutionelles Rahmenabkommen sind von der Schweiz im Mai 2021 einseitig beendet worden. Die Suche nach einem neuen Weg steht also wieder ganz am Anfang. Ob dieser, sobald er denn gefunden wurde, ein Königsweg wird, ob er sich als Holzweg erweist und ob die Schweiz überhaupt wieder Sonderwege aushandeln kann, ist zu diesem Zeitpunkt gänzlich offen.

Literatur

- Bühlmann, Marc (2019). Sicherheit und reibungslose Zusammenarbeit mit Europa wichtiger als Waffentradition. Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen, online: www.swissvotes.ch (Zugriff: 19.6.2022).
- Bühlmann, Marc (2022). Institutionalisierte Zwang zum Dialog – Politologische Betrachtungen zum Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz, in: Juliane Schröter (Hrsg.). *Politisches Argumentieren in der Schweiz*. Hamburg: Buske (i.E.).
- Fischer, Alex (2003). Die Schweizer Gewerkschaften und die Europäisierung helvetischer Politik. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 32(3): S. 303–320.
- Hooghe, Liesbet und Gary Marks (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39(1): S. 1–23.
- Imboden, Priscilla (2022). Es ist, als ob die Schweiz mit sich selber verhandeln würde. Republik vom 1. März 2022, online <https://www.republik.ch/2022/03/01/es-ist-als-ob-die-schweiz-mit-sich-selber-verhandeln-wuerde> (Zugriff: 19.6.2022).
- Kriesi Hanspeter; Romain Lachat; Peter Selb; Simon Bornschier und Marc Helbling (2005). *Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich*. Zürich: NZZ.
- Linder, Wolf und Sean Mueller (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Meier-Dallach, Hans-Peter/Nef, Rolf (1992). *Scherbenhaufen, Katharsis oder Chance? Motive und Hintergründe des Ja und Nein zum EWR im Vergleich zwischen den Sprachregionen, Randregionen und Zentren sowie sozialen Schichten*. Zürich: Pressedokumentation im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 28.

- Oesch, Mathias (2020). *Schweiz – Europäische Union*. Zürich: EIZ Publishing.
- Olekalns, Mara und Wendi L. Adair (2013). *Handbook of Research on Negotiation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Putnam, Robert D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization* 42(3): S. 427–460.
- Sciarini, Pascal (2017). Direct Democracy in Switzerland: The Growing Tension Between Domestic and Foreign Politics, in: Saskia P. Ruth; Yamina Welp und Laurence Whitehead (Hrsg.). *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Colchester: ECPR-Press; S. 169–186.
- Swissgrid. (2022). *Europäischer Strombinnenmarkt*, online <https://www.swissgrid.ch/de/home/operation/market/european-market.html> (Zugriff: 19.6.2022).
- Swissvotes (2022). Die umfassendste Datenplattform zu den schweizerischen Volksabstimmungen, online <https://swissvotes.ch/votes> (Zugriff: 19.6.2022).
- Vatter, Adrian (2014). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos (4. Auflage).
- Zala, Sacha (2022). *Diplomatische Dokumente der Schweiz. Band 1991*. Bern: Dodis.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Die wichtigsten Ereignisse im Überblick	20
Abbildung 3.1: Die wichtigsten Ereignisse zur Personenfreizügigkeit im Überblick	57
Abbildung 4.1: Die wichtigsten Ereignisse zu den Wirtschaftsbeziehungen im Überblick	88
Abbildung 4.2: Schweizer Aussenhandel mit der EU 27+1	91
Abbildung 4.3: Wechselkurs CHF–EUR von 1999 bis 2021	98
Abbildung 5.1: Die wichtigsten Ereignisse in der Finanzpolitik im Überblick	125
Abbildung 5.2: Typologie der Akteure entlang ihrer wirtschaftlichen und ideologischen Argumentationslinien.	131
Abbildung 6.1: Sorgenbarometer: Rangierung und Anteil Nennungen, wonach «Europa» zu den fünf wichtigsten Problemen der Schweiz gehört	149
Abbildung 6.2: Wählerinnen- und Wählerstärken der fünf Parteien bei den eidgenössischen Wahlen 1971–2019	150
Abbildung 6.3: Europapolitische Abstimmungen zwischen 1970 und 2020	152
Abbildung 7.1: Die wichtigsten Ereignisse in der Umweltpolitik im Überblick	191
Abbildung 8.1: Entwicklung der Importe und Exporte mit der EU zwischen 1988 und 2020. Landwirtschaftliche Grundstoffe und verarbeitete Produkte	208
Abbildung 8.2: Die wichtigsten Ereignisse zum Agrarfreihandel im Überblick	210
Abbildung 9.1: Die wichtigsten Ereignisse in der Asylpolitik im Überblick	238

396 | Abbildungsverzeichnis

Abbildung 10.1: Die wichtigsten Ereignisse in den Rechtsbeziehungen im Überblick	270
Abbildung 10.2: Die Beziehungsformen Müssen, Sollen und Wollen	279
Abbildung 10.3: Anzahl Geschäfte nach Beziehungsform	281
Abbildung 10.4: Anzahl Geschäfte nach Thema und Beziehungsform	282
Abbildung 10.5: Anzahl sicherheitspolitische Geschäfte nach Unterthema und Beziehungsform	283
Abbildung 10.6: Anzahl Geschäfte nach Einreichungsjahr und Beziehungsform	284
Abbildung 11.1: Die wichtigsten Ereignisse in der Verkehrspolitik im Überblick	291
Abbildung 11.2: Anzahl LKW-Fahrten und Anteil Schienenverkehr in Prozent	318
Abbildung 12.1: Die wichtigsten Ereignisse im Forschungsbereich im Überblick	330
Abbildung 13.1: Die wichtigsten Ereignisse im Strombereich im Überblick	354

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1 : Wirtschaftliche und kulturelle Dimension in der Europapolitik	101
Tabelle 4.2: Die Abstimmungsmotive	107
Tabelle 6.1: Parteiparolen, abweichende Kantonalsektionen und Parolentreue der Anhängerschaft bei elf europapolitischen Abstimmungen	153

Abkürzungen amtlicher Quellen

- AB NR: Amtliches Bulletin Nationalrat
AB SR: Amtliches Bulletin Ständerat
AS: Amtliche Sammlung
BBl: Bundesblatt
BGE: Bundesgerichtsurteil
BRG: Bundesratsgeschäft
Ip.: Interpellation
Kt.Iv.: Standesinitiative
Mo: Motion
Pa.Iv. Parlamentarische Initiative
Po: Postulat

Autorinnen und Autoren

Marco Ackermann arbeitet als Redaktor bei Année Politique Suisse und studiert International Tourism an der Università della Svizzera italiana in Lugano.

Amando Ammann arbeitet als Redaktor bei Année Politique Suisse und studiert European Global Studies an der Universität Basel.

Isabelle Bieri arbeitet als Leiterin Stab an der Pädagogischen Hochschule Bern und hat Politik- und Rechtswissenschaft an der Universität Bern studiert.

Yves Bruchez studiert Politikwissenschaft und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Zürich und arbeitet in der Unternehmensberatung.

Marc Bühlmann ist Direktor von Année Politique Suisse und seit 2013 assozierter Professor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern.

Bernadette Flückiger arbeitet seit 2019 als Redaktorin bei Année Politique Suisse.

Karin Frick ist Doktorandin bei Année Politique Suisse und betreut neben ihrem Dissertationsprojekt zu parlamentarischer Stellvertretung und Repräsentation als Redaktorin den Themenbereich «Rechtsordnung».

Marlène Gerber ist Politologin und Co-Direktorin von Année Politique Suisse, wo sie unter anderem für die Redaktion zu Migrationsfragen verantwortlich ist.

400 | Autorinnen und Autoren

Elia Heer arbeitet als Redaktor bei Année Politique Suisse und studiert Comparative and International Studies an der ETH Zürich.

Anja Heidelberger ist Co-Direktorin von Année Politique Suisse und Redaktorin für die Themenbereiche «Öffentliche Finanzen» und «Sozialversicherungen».

Lino Heiniger arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Abteilung Aussenbeziehungen und Statistik der Stadt Bern und hat Schweizer und Vergleichende Politik an der Universität Bern studiert.

Lukas Stiefel studiert Internationale Ökonomie am Geneva Graduate Institute.

Fredrik Wallin studiert Internationale Beziehungen und Politikwissenschaft am Geneva Graduate Institute und arbeitet in einem multilateralen Think Tank zu Sicherheit und Klimawandel.

Karel Ziehli arbeitet als Redaktor bei Année Politique Suisse und als persönlicher Mitarbeiter einer Ständerätin.

Guillaume Zumofen ist Doktorierender und Dozierender in Politikwissenschaft an der Universität Bern und arbeitet als Redaktor bei Année Politique Suisse.