

Die eigenen Stärken bewahren

Die Schweiz würde mit den Bilateralen III sicherlich politische Ruhe im Umgang mit Europa finden. Doch das ist zu wenig angesichts des zu erwartenden Verlusts an Eigenständigkeit und direkter Demokratie. Gastkommentar von Johann Niklaus Schneider-Ammann



Würde die Schweiz mit den Bilateralen III mehr gewinnen oder mehr verlieren? An dieser Frage scheiden sich die Geister.

GAËTAN BALLY / KEYSTONE

Das bilaterale Vertragswerk mit der Europäischen Union hat sich mehr als bewährt. Und dabei ist zu betonen: Nicht nur für die Schweiz hat es sich gelohnt, sondern auch für die Länder der EU. Europa hat Interesse an einem gesund schlagenden Herzen in seiner Mitte. Heute mehr denn je. Im Interesse der Schweiz habe ich mich immer für tragfähige Beziehungen mit der EU eingesetzt und mich deshalb nie einer Weiterentwicklung der Bilateralen verschlossen. Das vorliegende Resultat, die sogenannten Bilateralen III, stellt allerdings keine Fortsetzung des bewährten bilateralen Wegs dar. Dieses Paket enthält institutionelle Elemente, die staatspolitisch und demokratietheoretisch für die Schweiz zu weit gehen. Anders formuliert: Wir würden mit den Bilateralen III viel zu wenig erhalten für solch weitgehende Zugeständnisse an die EU, was die DNA der Schweiz und ihre demokratische Verfasstheit anbelangt.

Übernahme des Unionsrechts

Es ist fundamental: Bei den Bilateralen I und II blieb – abgesehen von Schengen/Dublin – die Entscheidung, ob und wann EU-Recht in nationales Recht übergeführt wird, grundsätzlich bei der Schweiz. Die Bilateralen III kehren dieses Verhältnis um. Sie etablieren eine Pflicht zur Übernahme des sich fortentwickelnden Unionsrechts in den Marktzugangsabkommen. Ob dies als «automatisch» oder «dynamisch» bezeichnet wird, ändert wenig: Die Schweiz bindet sich vertraglich an einen Rechtsbildungsprozess, bei welchem sie nicht mitentscheidet, sondern höchstens vorbereitend mitwirken darf. Die Schweiz kann im Rahmen des sogenannten Decision-Shaping ihre Meinung einbringen. Dass jedoch ihre Stimme als Drittstaat unter 27 EU-Mitgliedsstaaten gehört, geschweige denn berücksichtigt würde, ist zu bezweifeln. Vom Decision-Making ist sie ausgeschlossen. Mit den Bilateralen III würde die Schweiz zentrale Funktionsmechanismen des EWR in verkleinerter Form übernehmen und damit einen Systemwech-

Wer heute aus taktischen Erwägungen Handlungsspielräume abtritt, verfügt morgen über weniger Optionen, wenn sich die Lage dreht.

sel einleiten. Die Bilateralen III führen de facto in einen «Mini-EWR». Damit würde die Schweiz doch noch in das vielzitierte «Trainingslager für einen EU-Beitritt» eintreten.

Für die Schweiz stellt die dynamische Rechtsübernahme – also neue, zukünftige Erlasse übernehmen zu müssen – ein Problem dar. Keine eigenständige Demokratie und schon gar nicht unser direktdemokratischer, stark föderalistisch und subsidiär aufgebauter Staat kann einer solchen institutionalisierten Regel zustimmen. Man könnte nur zustimmen, wenn es eben gerade die Absicht wäre, den Bundesstaat in das übergeordnete Konstrukt – also in die EU – zu zwingen.

Nun wird gesagt, die dynamische Rechtsübernahme sei kein Problem, die Schweiz könne weiterhin frei darüber befinden, ob sie das dynamische EU-Recht übernehme oder nicht. Können Demokraten ernsthaft solches in die Welt setzen, wissend, dass der «freie Stimmbürger» Ausgleichsmassnahmen (Sanktionen) gewärtigen muss, wenn er Nein sagt? Es ist klar, dass das Referendumsrecht mehr als nur geritzt würde. Überdies: So zu tun, als ob es sich da ausschliesslich um EU-Recht handelte, das die Menschen im Inland und die im Inland tätigen Unternehmen nicht beträfe, ist irreführend. Das neue Vertragswerk samt den endlosen Regelungen und Vorschriften auf der EU-Verordnungsstufe würde fundamental und bindend in ureigene schweizerische Angelegenheiten eingreifen, die wir bisher in der Schweiz aus guten Gründen selbst geregelt haben.

Problematisch zu bewerten ist nach wie vor das Streitbeilegungsverfahren. Ein Schiedsverfahren mag Zwischenschritte vorsehen, ändert aber am Ergebnis wenig, solange die massgebliche Rechtsquelle ausserhalb des schweizerischen Systems liegt. Das ist keine juristische Petitesse, sondern eine strukturelle Verlagerung der Rechtsautorität. Das letzte Wort hat gemäss den bundesrätlichen Vertragsvorschlägen der Europäische Gerichtshof (EuGH), dessen Urteile für das Schiedsgericht, das bei Uneinigkeit zwischen der Schweiz und der EU eingesetzt würde, bindend sind. Eine tatsächliche Unabhängigkeit des Schiedsgerichts ist so nicht gegeben.

Ich fand es richtig, dass der Bundesrat die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen am 26. Mai 2021 abgebrochen hat. Seither hat er sich redlich Mühe gegeben, ein besseres Resultat auszuhandeln. Wollte man zu den Bilateralen III Ja sagen, müsste man auf der anderen Seite der Waagschale ganz viel Neues erhalten, einen echten Mehrwert für die Schweiz. Aussenpolitik ist schliesslich vor allem Interessenpolitik. Die Bilanz ist allerdings ernüchternd, denn die Schweiz hat sich nur gerade den vorherigen Zustand (Status quo ante) zurückverhandelt. Einerseits nimmt die EU ihre Sanktionen zurück, etwa den Rauswurf aus Horizon, die Verweigerung von Updates bei der Medizinaltechnik oder die Nichtgewährung der Börsenäquivalenz. Hinzu kommen Garantien beim Lohnschutz (die den Schweizer Gewerkschaften wohlgermerkt nicht genügen) und eine prozedurale (wichtig: keine inhaltliche) Verbesserung bei der Schutzklausel im Personenfreizügigkeitsabkommen.

Man mag nun einwenden, es gebe doch neu ein Strom- und ein Gesundheitsabkommen. Ja – aber in beiden Bereichen liegt es im grösseren Interesse von Brüssel, Integrationsabkommen zu schliessen. Beide Abkommen bringen der Schweiz nicht sehr viele Vorteile, jedoch Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit. Diese ist in den geopolitisch unsicheren Zeiten gerade im Energiebereich sehr wesentlich.

Zugegeben: Für Wirtschaftsvertreter ist es nicht eben einfach. Es heisst, eine Partei der Wirtschaft könne gar nicht anders, als Ja zu sagen zu den Bilateralen III. Als Unternehmer, der aus der Schweiz heraus international erfolgreich tätig ist, ist es mir ein Anliegen, einige Dinge in Erinnerung zu rufen. Es gibt eine kurzfristige und es gibt eine langfristige Perspektive, sowohl auf die Führung eines Unternehmens als auch auf den Standort Schweiz. Unserem Land war in beiden Bereichen immer die langfristige Perspektive zuträglich. So schafft die langfristige Übernahme von Verantwortung in einem Unternehmen erst das so fundamentale Vertrauen, das es zwischen «der Wirtschaft» und «der Gesellschaft» braucht, mit allen positiven Werten, die daraus entstehen, zum Beispiel einer funktionierenden Sozialpartnerschaft. Diese ureigene, positive Schweizer Mentalität gilt es unbedingt zu bewahren – ich möchte dieses einzigartige System nicht durch eine Europäisierung unseres sozialpartnerschaftlichen Mindsets bedroht sehen.

Die langfristige Perspektive

Was ist unter der langfristigen Perspektive für den Standort Schweiz zu verstehen? Das schweizerische Erfolgsmodell beruht in erheblichem Masse auf föderaler Aufgabenteilung, auf Subsidiarität und einer politischen Kultur, die nicht jede Kontroverse verrechtlicht, auf direktdemokratischer Rückbindung, auf moderater Regulierung, tiefen Steuern, einem flexiblen Arbeitsmarkt, exzellenter Bildung und auf einem funktionierenden Sozialstaat. Diese Elemente bilden ein zusammenhängendes Gefüge: Sie sichern Akzeptanz, Innovationsfähigkeit und sozialen Frieden. Mit den nun vorliegenden Bilateralen III würde die Schweiz eine Gegenrichtung einschlagen: mehr Zentralismus, weniger Föderalismus und Subsidiarität. Viel mehr Regulierung, viel weniger unternehmerische Freiheit. Mehr Delegation von rechtlichen und politischen Entscheidungen, weniger Eigenständigkeit und Direktdemokratie.

Die FDP hat diesen Staat mit aufgebaut und nimmt hierzu programmatisch klare Positionen ein. Sie plädiert für tiefere Steuern und will internationalen Druck auf das Steuersystem abwehren. Sie fordert weniger Bürokratie, eine Regulierungsbremse. Sie will den staatlichen Eingriff in das Wirtschaftsleben bekämpfen. Sie will weniger Zentralismus und mehr Föderalismus, eine einfachere Lohnadministration. Grundsätzlich: Die FDP will Angriffe auf die liberale Wirtschaftsordnung der Schweiz abwehren und die politische Eigenständigkeit der Schweiz wahren. Wie kann man dann für Verträge sein, die das Gegenteil all dessen mit sich bringen werden?

In das «Kapitel kurz- und langfristiges Denken» gehören auch Überlegungen über die aktuelle Geopolitik und das neue, von der gegenwärtigen US-Administration geschaffene Zollumfeld. Strategische Grundsatzentscheidungen wie die Zustimmung zu den Bilateralen III sollten nie aus temporären Unsicherheiten abgeleitet werden. Handelsregime, Zölle und globale Konjunktoren verändern sich; institutionelle Bindungen wirken fort und sind nur ganz schwer wieder aufzulösen. Wer heute aus taktischen Erwägungen Handlungsspielräume abtritt, verfügt morgen über weniger Optionen, wenn sich die Lage dreht.

Gewiss würde die Schweiz mit den Bilateralen III etwas gewinnen: politische Ruhe im Umgang mit Europa. Doch das ist zu wenig, als dass man diesen Verträgen zustimmen könnte. Für etwas Ruhe sind die systemischen Kosten zu gross. Die Schweiz darf nicht den Weg des geringsten Widerstands gehen. Die eigenen Stärken zu bewahren, erfordert manchmal, sich unbeliebt zu machen. Diesen Mut müssen wir aufbringen.

Johann Niklaus Schneider-Ammann war von 2010 bis 2018 Bundesrat (FDP) und Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung.