



Bern, 9. Dezember 2022

Lagebeurteilung Beziehungen Schweiz–EU

Vom Bundesrat für die Konsultation der aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat gutgeheissene Version

Bericht des Bundesrates

in Erfüllung des Postulates 13.3151 Aeschi vom 20. März 2013, des Postulates 14.4080 Grüne Fraktion vom 8. Dezember 2014, des Postulates 17.4147 Naef vom 14. Dezember 2017, des Postulates 21.3618 Sozialdemokratische Fraktion vom 1. Juni 2021, des Postulates 21.3654 Cottier vom 8. Juni 2021, des Postulates 21.3667 Grüne Fraktion vom 9. Juni 2021, des Postulates 21.3678 Fischer vom 10. Juni 2021, der Motion 21.4184 Minder vom 30. September 2021, des Postulates 21.4450 Z'graggen vom 15. Dezember 2021 und des Postulates 22.3172 Maître vom 16. März 2022

Zusammenfassung

Die eidgenössischen Räte haben eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen angenommen, die den Bundesrat zu einer Einschätzung der Europapolitik einladen. Im Wesentlichen ist einerseits eine Lagebeurteilung verlangt – wie hat sich der bisherige bilaterale Weg für die Schweiz bewährt? –, andererseits ein Ausblick – welcher Ansatz bietet sich in Zukunft für die Beziehungen zur EU an? Der Bundesrat kommt mit dem vorliegenden Bericht dem Anliegen der Vorstösse nach. Als Massstab für die Beantwortung der Fragen dienen namentlich die Staatsziele der Eidgenossenschaft, die im Zweckartikel der Bundesverfassung (Art. 2 BV) festgehalten sind und die Wahrung von Unabhängigkeit und Sicherheit, die gemeinsame Wohlfahrt, den Einsatz für den Frieden und die nachhaltige Entwicklung umfassen.

Die Beziehungen zur EU und ihren Mitgliedstaaten sind für die Schweiz von besonderer Bedeutung. Mehr als jede andere Organisation prägt die EU die Zusammenarbeit in Europa. Mag die Schweiz auch ein stark globalisiertes Land sein, bleibt es zur Wahrung ihrer Interessen zentral, eine geregelte Beziehung zur EU sicherzustellen. Neben der Geografie gebieten dies auch ihre kulturellen, sprachlichen und demografischen Gegebenheiten, ihre Werte sowie der wirtschaftlich intensive Austausch mit den europäischen Partnern. Gerade die wirtschaftliche Dimension – der EU-Binnenmarkt – ist im europäischen Integrationsprojekt bis heute besonders ausgeprägt. Stärker als früher will sich die EU darüber hinaus als geopolitischer Akteur positionieren, war in der jüngsten Zeit aber auch erheblich mit der Bewältigung einer Abfolge von Krisen beschäftigt. Die Schweiz und die EU verbindet ein Netz von über hundert Abkommen, welche sie besonders seit den neunziger Jahren erarbeitet haben, der sogenannte bilaterale Weg. Ab 2014 verhandelten die Schweiz und die EU zudem über ein institutionelles Abkommen, um insbesondere Fragen der dynamischen Rechtsübernahme und der Streitbeilegung für die Binnenmarktabkommen zu regeln. Die Verhandlungen wurden 2018 von der EU für abgeschlossen erklärt. Nachdem in Nachverhandlungen zu den drei Problemkreisen der Zuwanderung, des Lohnschutzes und der staatlichen Beihilfen keine Einigung erreicht werden konnte, beschloss der Bundesrat 2021, die Verhandlungen über das institutionelle Abkommen zu beenden.

Der bilaterale Weg deckt mittlerweile fast sämtliche Bereiche der Schweizer Europapolitik ab und bildet die Basis für eine erstrangige, beidseits vorteilhafte Partnerschaft zwischen der Schweiz und der EU. Die Staatsziele der Bundesverfassung vor Augen, lässt sich aus Schweizer Sicht wie folgt eine Zwischenbilanz ziehen.

- *Wahrung der Unabhängigkeit: In einer interdependenten Welt gilt es für die Schweiz, ein Gleichgewicht zu finden zwischen Unabhängigkeit und zwischenstaatlicher Einbindung, um sich in der internationalen Gemeinschaft einen grösstmöglichen Handlungsspielraum zu sichern. Der bilaterale Weg gewährleistet ein solches Gleichgewicht. Er gibt den Beziehungen Schweiz–EU einen stabilen, vorhersehbaren und verbindlichen Rahmen, innerhalb dessen sich die Schweiz auf Augenhöhe mit der EU bewegt. Die schweizerische Rechtsordnung und ihre Institutionen sind gewährleistet, allerdings fehlt eine Vereinbarung über die Streitbeilegung, die Schutz vor willkürlichen oder unverhältnismässigen Massnahmen der EU im Fall von Streitigkeiten bieten würde.*
- *Wohlstand: Die Abkommen Schweiz–EU schaffen in verschiedenen Bereichen binnenmarktähnliche Verhältnisse, etwa bei einem Grossteil der Industriegüter, bei Landwirtschaftserzeugnissen, im Luft- und Landverkehr oder im Personenverkehr. Damit herrscht zwischen der Schweiz und der EU heute weitaus mehr als blosser Freihandel. Eine gegenseitige sektorielle Marktbeteiligung hat namentlich das Paket der Bilateralen I eingeführt, zu dessen wirtschaftlicher Bedeutung eine positive Bilanz gezogen werden kann. Von erheblichem Gewicht für beide Seiten – nicht nur, aber auch für den Wohlstand – ist über die Binnenmarktbeteiligung hinaus auch die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Bildung, Forschung und Innovation.*
- *Frieden und Sicherheit: Die Schweiz verfolgt eine eigenständige Aussen- und Sicherheitspolitik. Da ihre Interessen oft ähnlich sind wie die der EU, findet sie in dieser eine natürliche Kooperationspartnerin. So schliesst sie sich zum Beispiel meist EU-Sanktionen an – jüngst im Kontext des Kriegs in der Ukraine –, auch wenn dafür keine Verpflichtung besteht. Umgekehrt ist die*

Schweiz im Bereich Justiz und Inneres durch den bilateralen Weg besonders stark in die EU-Strukturen integriert. Die Reisefreiheit, wie sie die Schengen-Assoziierung ermöglicht, ist sowohl für Schweizerinnen und Schweizer wie auch für EU-Bürgerinnen und -Bürger im Alltag längst zur Selbstverständlichkeit geworden. Sie geht indes mit einer intensiven Sicherheitszusammenarbeit einher.

- *Nachhaltigkeit: Die EU sieht sich als Vorreiterin in der internationalen Umwelt-, Klima- und Energiepolitik. Die Schweiz und die EU verfolgen im Wesentlichen die gleichen Ziele. Auf dieser Basis haben sie etwa das weltweit erste internationale Abkommen zur Verknüpfung von Emissionshandelssystemen abgeschlossen. Begreift man Nachhaltigkeit neben dem Schutz der Umwelt auch als Schutz der öffentlichen Gesundheit und des Kulturerbes, lassen sich weitere Ansätze der Kooperation zwischen der Schweiz und der EU erkennen, die jüngst gerade angesichts der Covid-19-Pandemie entscheidend war. Insgesamt fallen aber auch Lücken auf – so fehlen zwischen der Schweiz und der EU weiterhin ein Energie- oder ein Gesundheitsabkommen.*

Kernziel der Schweizer Europapolitik bleibt eine bestmögliche gegenseitige Beteiligung am Binnenmarkt sowie Kooperationen in ausgewählten Interessensbereichen, unter Wahrung eines grösstmöglichen politischen Handlungsspielraums. Für das künftige Verhältnis zur EU lassen sich vier grundsätzliche Handlungsoptionen der Schweiz unterscheiden, die wiederum im Lichte der verfassungsmässigen Staatsziele zu bewerten sind. Von diesen ausgehend können vier Kriterien für diese Bewertung definiert werden: der Grad der Binnenmarkt-beteiligung, die Möglichkeit von Kooperationen, der politische Handlungsspielraum und die aussenpolitische Machbarkeit.

- *Reines Freihandelsverhältnis: Bei dieser Handlungsoption würde die Schweiz ihre wirtschaftliche Integration mit der EU auf ein tieferes Niveau zurückbauen. Alle diejenigen Erleichterungen des Wirtschaftsaustauschs entfallen, die auf Rechtsharmonisierung beruhen. Damit erhöht sich zwar in rechtlicher Hinsicht die Eigenständigkeit der Schweiz. Aber angesichts wirtschaftlicher Sachzwänge würde ihr Handlungsspielraum faktisch kaum grösser.*
- *Fortsetzung des bilateralen Wegs: Die Weiterführung der bisherigen sektoriellen Beteiligung am Binnenmarkt und ihr punktueller Ausbau dürften den Bedürfnissen der Schweiz nach einem möglichst reibungslosen Handel mit Gütern und Dienstleistungen und nach engen Kooperationen in ausgewählten Bereichen gerecht werden, wie auch verschiedene Studien gezeigt haben. Indes macht die EU ihre Bereitschaft zur Fortsetzung und vor allem auch zum Ausbau des bilateralen Wegs von institutionellen Bedingungen abhängig, für welche erst noch akzeptable Lösungen für beide Seiten gefunden werden müssen.*
- *Beitritt zum EWR: Als EWR-Mitglied wäre die Schweiz am EU-Binnenmarkt beteiligt; auch die Mitwirkung an EU-Programmen und die Schengen/Dublin-Assoziierung wären gesichert. Gleichzeitig könnte sie ihre eigenständige Handelspolitik wahren. Damit genügt auch diese Option den Bedürfnissen der Schweizer Wirtschaft. Im EWR würden die Pflichten der Schweiz allerdings deutlich weiter gehen als die Mitwirkungsrechte.*
- *Beitritt zur EU: Die vollständige Einbettung der Schweiz als EU-Mitglied würde zwar eine volle Binnenmarkt-beteiligung gewähren. Dieser Integrationsgrad ginge allerdings über die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz hinaus. Aus Schweizer Perspektive könnte eine solche Einnengung des Handlungsspielraums nicht durch eine volle Bindung an die gemeinschaftlichen Entscheide wettgemacht werden.*

Unter dem Strich weist damit der bilaterale Weg von den vier Optionen das ausgewogenste Verhältnis auf zwischen politischem Handlungsspielraum und Binnenmarkt-beteiligung sowie Kooperationen. Er erlaubt der Schweiz eine Beziehung zur EU, die ihren Spezifitäten entspricht und grundsätzlich beidseitig vorteilhaft ist. Die EU macht allerdings ihre Bereitschaft zur weiteren Zusammenarbeit und dem Ausbau der Binnenmarkt-beteiligung von Bedingungen institutioneller Natur abhängig. Um die Suche nach einer Lösung voranzubringen, bot der Bundesrat gleichzeitig mit seiner Entscheid vom 26. Mai 2021, die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zu beenden, die Aufnahme eines strukturierten politischen Dialogs an.

Am 23. Februar 2022 legte er schliesslich die Stossrichtung für ein Verhandlungspaket vor, das neben der Binnenmarkt- und Programmbeteiligung auch auf die institutionellen Anliegen der EU eingeht. Gegenwärtig laufen Sondierungen, um gemeinsam mit der EU auszuloten, wie eine gemeinsame Grundlage für allfällige zukünftige Verhandlungen aussehen könnte. Sobald das Feld ausreichend abgesteckt ist, will der Bundesrat in einem nächsten Schritt ein Mandat für Verhandlungen erteilen. Am 23. November 2022 hat der Bundesrat deshalb entschieden, die Sondierungen weiterzuführen, um noch offene Fragen zu klären. Für die EU ist eine weitgehende Annäherung in den Sondierungen insbesondere bei den institutionellen Fragen Voraussetzung für den Einstieg in Verhandlungen, zugleich aber auch für eine Assoziierung der Schweiz an EU-Programme.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	6
2	Europapolitik ist Interessenpolitik	7
2.1	Schweizer Interessen beginnen in und mit Europa	7
2.2	Die EU prägt Europa	9
2.2.1	Geopolitische Umwälzungen	9
2.2.2	Ein unabhängigerer globaler Akteur	10
2.2.3	Ein bedeutungsvoller Binnenmarkt – auch für die Schweiz.....	10
2.2.4	Die Sozialpolitik als Gegengewicht	11
2.3	Der bilaterale Weg.....	12
2.3.1	Vom Freihandel zur Binnenmarktbeteiligung	12
2.3.2	Zwei Pakete werden geschnürt	12
2.3.3	Ringeln um eine institutionelle Lösung	13
3	Zwischenbilanz zum bilateralen Weg.....	14
3.1	Unabhängigkeit	14
3.2	Wohlstand.....	16
3.2.1	Bedeutung der Teilnahme am EU-Binnenmarkt.....	16
3.2.2	Warenverkehr.....	18
3.2.3	Dienstleistungsverkehr.....	20
3.2.4	Personenverkehr und personenbezogene Dienstleistungen	22
3.2.5	Steuerliche Rahmenbedingungen	24
3.2.6	Bildung, Forschung und Innovation	24
3.2.7	Digitales	26
3.2.8	Datenschutz	27
3.2.9	Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten	27
3.2.10	Grenzübergreifende Zusammenarbeit.....	28
3.3	Frieden und Sicherheit	29
3.3.1	Kooperationen in der Aussen- und Sicherheitspolitik	29
3.3.2	Justiz und Inneres	30
3.4	Nachhaltigkeit	33
3.4.1	Umwelt, Klima und Energie.....	33
3.4.2	Öffentliche Gesundheit und Katastrophenvorsorge	35
3.4.3	Kultur und Statistik	36
4	Evaluation der europapolitischen Optionen der Schweiz.....	37
4.1	Die Bewertungskriterien.....	37
4.1.1	Grad der Binnenmarktbeteiligung	38
4.1.2	Möglichkeit von Kooperationen.....	39
4.1.3	Politischer Handlungsspielraum.....	39
4.1.4	Aussenpolitische Machbarkeit	40
4.2	Die vier Handlungsoptionen	40
4.2.1	Freihandel	40
4.2.2	Fortsetzung des bilateralen Wegs	42
4.2.3	Beitritt zum EWR.....	44
4.2.4	Beitritt zur EU	45
4.3	Welchen Weg einschlagen?.....	46
5	Standortbestimmung.....	47
6	Stand der Sondierungsgespräche und Ausblick.....	49

1 Einleitung

Mit dem vorliegenden Bericht will der Bundesrat eine europapolitische Standortbestimmung vornehmen und Massnahmen zur Gewährleistung geregelter Beziehungen zur Europäischen Union (EU) darlegen. Er will auf diese Weise eine Grundlage für eine fundierte öffentliche Debatte über die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU legen. Der Bedarf nach einer europapolitischen Standortbestimmung wurde in den vergangenen Jahren verschiedentlich auch in der Bundesversammlung geäussert. Bereits in der Legislaturperiode 2011–2015 wurden mit dem Postulat Aeschi vom 20. März 2013¹ und dem Postulat Grüne Fraktion vom 8. Dezember 2014² zwei Vorstösse angenommen, die vom Bundesrat einen Bericht zur Europapolitik verlangten. Der Bundesrat entschied jedoch, mit der Finalisierung eines solchen Berichts zuzuwarten, um den Ausgang der damals laufenden Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen in die Würdigung der Gesamtbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU aufnehmen zu können. Später lud das Postulat Naef vom 14. Dezember 2017³ den Bundesrat dazu ein, Massnahmen darzulegen, mit denen der Zugang zum Binnenmarkt der EU sowie die Teilnahme der Schweiz an den Kooperationsprogrammen der EU gewährleistet werden soll. In der laufenden Legislaturperiode nahm der Nationalrat dann drei Vorstösse an (das Postulat Sozialdemokratische Fraktion vom 1. Juni 2021⁴, das Postulat Cottier vom 8. Juni 2021⁵ und das Postulat Grüne Fraktion vom 9. Juni 2021⁶), die im Nachgang des Entscheids des Bundesrates vom 26. Mai 2021, die Verhandlungen mit der EU über das institutionelle Abkommen zu beenden, eine Auslegeordnung und eine Evaluation der verschiedenen europapolitischen Instrumente fordern. Gemäss der Motion Minder vom 30. September 2021⁷ soll der Bundesrat beauftragt werden, eine mittel- und längerfristige Strategie für eine nachhaltige Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU zu erarbeiten. Ein weiterer Vorstoss betrifft die Möglichkeit einer Mitgliedschaft der Schweiz im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR; das Postulat Fischer vom 10. Juni 2021⁸). Schliesslich verlangen das Postulat Z'graggen vom 15. Dezember 2021⁹ und das Postulat Maître vom 16. März 2022¹⁰, dass der geplante Bericht zur Europapolitik die Leistungen der Schweiz zugunsten EU beziehungsweise die Bedeutung des bilateralen Wegs für die Grenzkantone berücksichtigt. Der Bundesrat entspricht mit dem vorliegenden Bericht den genannten parlamentarischen Vorstössen.

Der Bericht zeigt auf, wo die Schweiz heute in ihren Beziehungen zur EU steht und wohin sie gelangen möchte. Die Ziele der Schweizer Europapolitik leiten sich wie in allen Bereichen staatlichen Handelns direkt aus der Bundesverfassung¹¹ ab. Dort wird in Artikel 2 der Zweck der Eidgenossenschaft festgehalten, an dem sich der Bundesrat zu orientieren hat. Diese übergeordneten Aufgaben bestimmen auch die Gestaltung der aussenwirtschaftlichen Beziehungen (Art. 101 BV) sowie der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 BV). Die Frage nach der Wohlfahrt, der Sicherheit und der Freiheit der Schweiz und ihrer Bürgerinnen und Bürger endet nicht an den Landesgrenzen, sondern hängt auch mit der Entwicklung ihres Umfelds und der Gestaltung ihrer Beziehungen zu diesem zusammen. Die Bundesverfassung

Art. 2 BV Zweck

¹ Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.

² Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

³ Sie sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.

⁴ Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

¹ 13.3151 «Lagebeurteilung der Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa»

² 14.4080 «Evaluation der bilateralen Verträge mit der EU»

³ 17.4147 «Beteiligung an der europäischen Zusammenarbeit»

⁴ 21.3618 «Analyse der europapolitischen Optionen nach dem Scheitern des Rahmenabkommens»

⁵ 21.3654 «Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Schritte»

⁶ 21.3667 «Europapolitische Alternativen. Es braucht eine ehrliche Auslegeordnung»

⁷ 21.4184 «Eine nachhaltige Strategie für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU erarbeiten»

⁸ 21.3678 «Integration der Schweiz in den europäischen Binnenmarkt durch einen Beitritt zum EWR»

⁹ 21.4450 «Die Leistungen der Schweiz für die EU analysieren und quantifizieren»

¹⁰ 22.3172 «Die Wichtigkeit des bilateralen Wegs für die Grenzkantone einschätzen»

¹¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

erfasst damit sowohl die innere wie auch die äussere Dimension der Staatsziele und definiert die Werte, von denen sich der Bund bei der Erfüllung dieser Ziele leiten lässt. Ausgehend von diesen Vorgaben der Bundesverfassung und unter Berücksichtigung des aktuellen innen- und aussenpolitischen Umfelds der Schweiz verfolgt der Bundesrat folgendes Kernziel der Schweizer Europapolitik: bestmögliche Beteiligung am EU-Binnenmarkt sowie Kooperationen mit der EU in ausgewählten Interessensbereichen unter Bewahrung eines grösstmöglichen politischen Handlungsspielraums.

Der Bundesrat hat am 26. Mai 2021 bestätigt, dass er den bilateralen Weg fortsetzen will. Er sieht diesen aber nicht als Selbstzweck. Der bilaterale Weg ist solange das geeignetste europapolitische Instrument, als die Schweiz damit ihr europapolitisches Ziel bestmöglich erreichen kann und es aus Sicht der Schweiz keine besseren Alternativen gibt. Entsprechend setzt sich der Bundesrat unter Berücksichtigung der Entwicklungen im politischen Umfeld in der Schweiz, in Europa und weltweit laufend damit auseinander, welche Anpassungen in der Ausgestaltung der Beziehungen der Schweiz zur EU notwendig sind. Diese Fragen beschäftigten auch die letzten zwei europapolitischen Berichte des Bundesrats von 2006¹² und von 2010¹³. Beide Berichte kamen zum Schluss, dass der bilaterale Weg, gemessen an den Verfassungszielen, das geeignetste europapolitische Instrument ist.

Der vorliegende Bericht gliedert sich in sechs Teile. Im Anschluss an diese Einleitung werden unter Ziffer 2 die gegenwärtigen Beziehungen Schweiz–EU in ihren breiteren aussenpolitischen und historischen Kontext gesetzt. Unter Ziffer 3 werden, wie im genannten Postulat Grüne Fraktion vom 8. Dezember 2014 gefordert, die bilateralen Abkommen im Einzelnen mit Blick auf die massgeblichen Staatsziele der Bundesverfassung analysiert. Als strategischer Orientierungsrahmen für diese Analyse dient die Aussenpolitische Strategie (APS) 2020–2023¹⁴, die, ebenfalls ausgehend von den Staatszielen der Bundesverfassung, folgende vier thematische Schwerpunkte für die aktuelle Legislaturperiode ableitet: Frieden und Sicherheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit sowie Digitalisierung. Es wird aufgezeigt, wie die vier thematischen Schwerpunkte in den Beziehungen zur EU umgesetzt werden. Unter Ziffer 4 werden sodann die politischen Handlungsoptionen, die der Schweiz im Rahmen ihrer Beziehungen zur EU zur Verfügung stehen, anhand von vier Prüfkriterien evaluiert (Grad der Binnenmarktteilnahme, Möglichkeit von Kooperationen in weiteren Interessensbereichen, Gewährleistung des politischen Handlungsspielraums, aussenpolitische Machbarkeit). Konkret sind diese europapolitischen Ansätze ein Freihandelsverhältnis, die Fortsetzung des bilateralen Wegs, der Beitritt zum EWR und der Beitritt zur EU. Schliesslich wird unter Ziffer 5 und Ziffer 6 eine Standortbestimmung vorgenommen und, ausgehend vom Stand der laufenden Sondierungen mit der EU, ein Ausblick gemacht. Es soll aufgezeigt werden, mit welchen Massnahmen der Bundesrat die Fortsetzung des bilateralen Wegs und die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU gewährleisten will.

2 Europapolitik ist Interessenpolitik

2.1 Schweizer Interessen beginnen in und mit Europa

Die letzten Jahrzehnte waren geprägt durch die Globalisierung und eine liberale internationale Ordnung, die der Schweiz Wohlstand und Sicherheit brachte. Als geografisch und bevölkerungsmässig kleines, aber wirtschaftsstarkes, innovatives und exportorientiertes Land ohne nennenswerte natürliche Ressourcen ist sie auf verlässliche, regelbasierte internationale Beziehungen angewiesen. In zahlreichen Politikfeldern wie Wirtschaft und Handel, Sicherheit, Umwelt, Migration, Energie, aber auch Digitales oder Gesundheit und Forschung sind auf internationaler Ebene massgebliche Regeln vereinbart und Standards festgelegt worden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten, aber auch weitere europäische Staaten

¹² Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006, BBl 2006 6815.

¹³ Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010 über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulats Markwalder [09.3560] «Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationsschritte»), BBl 2010 7239.

¹⁴ Aussenpolitische Strategie 2020–2023. Abrufbar unter: www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Strategien und Grundlagen > Aussenpolitische Strategie.

inklusive die Schweiz, waren und sind treibende Kräfte hinter diesen Entwicklungen. Sie stehen für ein Staaten- und Gesellschaftsmodell und eine internationale Ordnung, die der Freiheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Zusammenarbeit verpflichtet sind.

Für die Schweiz haben die Beziehungen zur EU und ihren Mitgliedstaaten auch deshalb eine besondere Bedeutung erlangt, weil sich die EU im regionalen Kontext zur wichtigsten Standardsetterin entwickelt hat und die Zusammenarbeit auf dem europäischen Kontinent prägt. Die EU-Mitgliedstaaten haben im Laufe der Zeit zahlreiche Befugnisse an die Institutionen der EU übertragen und suchen in diesem Rahmen nach gemeinsamen Lösungen. So definieren die EU-Mitgliedstaaten die Regeln für den mit Abstand wichtigsten Exportmarkt der Schweiz, den EU-Binnenmarkt. Die Regeln, die in der EU festgelegt werden, werden in gewissen Bereichen weltweit zu relevanten Standards.

Wie bedeutsam ist die Schweiz für die EU?

Anteil am **Warenhandel der EU** (2021):

6,5% (280 Mrd. Euro); 7,2% der EU-Exporte und 5,8% der EU-Importe

- Viertwichtigste Handelspartnerin (nach China, USA, UK)
- Exportüberschuss der EU: 33 Mrd. Euro

Anteil am **Dienstleistungshandel der EU** (2021):

9,1% (174 Mrd. Euro); 11,0% der EU-Exporte und 6,9% der EU-Importe

- Drittwichtigste Dienstleistungshandelspartnerin (nach USA, UK)
- Exportüberschuss der EU: 51 Mrd. Euro

Schweizer **Direktinvestitionen** in der EU (Bestand 2020):

691 Mrd. Euro (9,4% der ausländischen Direktinvestitionsbestände in der EU – Rang 3 [nach USA, UK])

EU-Direktinvestitionen in der Schweiz (Bestand 2020):

922 Mrd. Euro (10,7% des Gesamtkapitalbestandes der EU-Direktinvestitionen im Ausland – Rang 3 [nach USA, UK])

In der Schweiz lebende **EU-Bürger/-innen** (2021): 1,437 Mio.

Anteil an der gesamten Wohnbevölkerung: 16,4%

Grenzgänger/-innen aus der EU (2021): 352'000

Quelle: BFS, Eurostat. (Die Eurostat-Zahlen können von den in der Schweiz durch Swiss-Impex publizierten Zahlen abweichen.)

Seit einigen Jahren ist das internationale Umfeld einem starken Wandel unterworfen: Die Globalisierung hat sich verlangsamt und ist teilweise rückläufig. Regionalisierung und geopolitische Bruchstellen prägen das Bild. Die liberale internationale Ordnung erodiert und hat mit Russlands militärischer Aggression gegen die Ukraine einen weiteren schweren Schlag erlitten. In diesem Kontext gewinnen stabile Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU weiter an Bedeutung. In einer multipolaren, fragmentierten Welt sind die EU und ihre Mitgliedstaaten die wichtigsten Partner der Schweiz. Ihre geographische Lage, die starke wirtschaftliche Verflechtung, ihre kulturelle Ausrichtung und ihre Werte be-

gründen dies. Die Schweiz ist in jeder Hinsicht ein europäisches Land. Ihre eigenständige Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik hat sich bewährt und soll global ausgerichtet bleiben. Aber sie ist solide in Europa zu verankern. Die Tendenzen der Deglobalisierung und Regionalisierung verleihen der Geografie wieder mehr Gewicht.

Wie weit geopolitische Verwerfungen die globalen Wirtschaftsströme unterminieren, lässt sich nicht vorhersehen. Aber die Europapolitik muss auch Szenarien berücksichtigen, wonach wichtige globale Handelspartner wegfallen. Heute schon zeigt sich ein Trend, wonach die Resilienz von Lieferketten im Vergleich zu deren Effizienz an Bedeutung gewinnt. Stabile und entwicklungsfähige Beziehungen mit der EU sind in diesem Zusammenhang unabdingbar – zusammen mit einer weiteren Diversifizierung der Handelspartner, wie sie der Bundesrat gemäss seiner Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik anstrebt. Solche Beziehungen Schweiz–EU sind in gegenseitigem Interesse: Als innovatives, wirtschaftlich starkes und politisch stabiles Land kann die Schweiz wesentliche Beiträge an den Wohlstand und die Sicherheit Europas leisten.

Im grösseren multipolaren Gefüge gehört die Schweiz als neutrales Land und Nichtmitglied von EU und NATO institutionell zwar nicht zum europäischen «Machtpol». Aber es ist in ihrem Interesse, dass sich Europa auf der globalen Bühne behaupten kann und die Schweiz als glaubwürdige Partnerin dazu beiträgt. Dazu gehört etwa ein koordiniertes Einstehen für Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, aber auch für einen wirksamen Multilateralismus und für die Erarbeitung globaler Lösungen für globale Herausforderungen wie den Klimawandel und Pandemien.

In einer Welt, die weniger global, weniger demokratisch und weniger westlich geprägt wird, beginnen Schweizer Interessen mehr noch als bisher in und mit Europa. Besonders eng ist die Verflechtung der Schweiz dabei mit der unmittelbaren Nachbarschaft. Von den gegen 1,5 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die in der Schweiz leben, kommt mehr als die Hälfte aus den Nachbarstaaten. Zudem überqueren über 350'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger die Grenze, um in der Schweiz einer Arbeit nachzugehen. Ein Drittel des gesamten Warenhandels der Schweiz und knapp zwei Drittel des Warenhandels mit der EU fallen mit den Nachbarstaaten an, die gleichzeitig zu den grössten und einflussreichsten des Kontinents gehören. Die engen Verbindungen mit dem europäischen Umfeld beschränken sich aber nicht allein auf den wirtschaftlichen Austausch, sondern umfassen fast sämtliche Lebensbereiche. Von dieser Nähe auf allen Ebenen profitiert die Schweiz – aber genauso die EU.

2.2 Die EU prägt Europa

2.2.1 Geopolitische Umwälzungen

Der europäische Integrationsprozess stellt eine historische Friedensleistung dar. Unter dem militärischen Schutz der NATO und der USA ist es den europäischen Nationalstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg gelungen, im Rahmen der EU ein neues Europa zu schaffen, das ihnen zu Wohlstand und Sicherheit verholfen hat. Nach einer jahrhundertelangen kriegsgeprägten Geschichte ist die europäische Integration zu einem wichtigen Bestandteil der Friedenssicherung in Europa geworden. Sie kann zugleich als Europas Antwort auf den Niedergang der eurozentrischen Welt nach 1945 und auf die Globalisierung verstanden werden.

Zur Friedenssicherung in Europa gehörten seit den siebziger Jahren auch die Bemühungen, eine pan-europäische Friedensordnung unter Einbindung Russlands aufzubauen. Dazu zählten im Rahmen von KSZE und OSZE gemeinsam verhandelte Normen der europäischen Sicherheit, aber auch die Partnerschaften zwischen EU/NATO und Russland sowie die Aufnahme Russlands in den Europarat. Diese Dynamiken erreichten in den neunziger Jahren ihren Höhepunkt. Die beiden Jahrzehnte danach waren geprägt von einer schrittweisen Abwendung Russlands von Europa, einem zunehmend konfrontativen Ringen um die Ordnung in der gemeinsamen Nachbarschaft von EU/NATO und Russland sowie einer sich schleichend zuspitzenden Krise der europäischen Sicherheit.

Russlands militärische Aggression gegen die Ukraine hat diese Bemühungen um eine pan-europäische Friedensordnung erschüttert und in Europa eine neue Ausgangslage geschaffen. Der Krieg ist nach Europa zurückgekehrt. Im Vordergrund steht wieder die Sicherheit vor und nicht mit Russland; Aufrüstung, Abschreckung und Eskalationsprävention sind dominierende Logiken. Die EU hat in diesem Umfeld an geopolitischem Profil gewonnen und sich handlungsfähig gezeigt. Sie hat rasch mit weitreichenden Sanktionen auf Russlands massive Verletzungen des Völkerrechts reagiert. Sie nutzt damit ihre Handelsmacht für sicherheitspolitische Zwecke. Militärisch sind es zwar noch immer die USA, die die Hauptlast für die Sicherheit Europas und in diesem Fall der Ukraine tragen, doch entwickelt sich die EU auch im Sicherheits- und Verteidigungsbereich dynamisch. Sie ist neben den USA derjenige Akteur, der am meisten zum bisherigen Fortbestehen der staatlichen Existenz der Ukraine beigetragen hat. Ebenfalls gestaltet sie ihre Erweiterungspolitik wieder strategischer: Indem sie im Sommer 2022 der Ukraine und Moldawien den Kandidatenstatus zusprach, setzte sie ein deutliches politisches Zeichen.

Die weitere Entwicklung der europäischen Integration und der Friedenssicherung in Europa ist offen. Der Ukraine-Krieg wird den Kontinent weiter stark prägen. Die wirtschaftliche Multikrise (Energie, Inflation, Schulden), die Europa erfasst hat, setzt die EU und die europäischen Staaten einem weiteren grossen Stresstest aus. Anhaltend hohe Energiepreise könnten die Tendenz zur Deindustrialisierung in Europa verstärken. Denkbar ist aber auch, dass Europa im aktuellen Krisenkontext weiter zusammenwächst, mit einer gestärkten EU, aber auch mit Kooperationsformen darüber hinaus. Die auf eine französische Initiative zurückgehende Europäische Politische Gemeinschaft, an deren erstem Gipfeltreffen

in Prag im Oktober 2022 über vierzig Staaten (darunter die Schweiz) teilnahmen, illustriert solche Dynamiken.

Die Schweiz hat auf diese Zäsur in der europäischen Geschichte als zuverlässige Partnerin der EU und Europas reagiert. Sie tat dies zugleich auf der Grundlage ihrer Neutralität und im Wissen darum, dass ein geeintes Europa auch ihrer Sicherheit und ihrem Wohlstand zugutekommt. Wir leben in einer Zeit erhöhter Unsicherheit und hoher Volatilität. Eine stabile globale Ordnung zeichnet sich nicht ab, stattdessen prägen Machtpolitik und die geopolitische Konkurrenz der Grossmächte das internationale Umfeld. Mit weiteren Krisen und geopolitischen Bruchstellen ist zu rechnen. Die Aussen- und die Europapolitik des Bundesrats tragen diesen Entwicklungen Rechnung.

2.2.2 Ein unabhängiger globaler Akteur

Angesichts der wachsenden Spannungen zwischen den Grossmächten sowie dem Trend zur Polarisierung sucht die EU nach Wegen, sich wirtschaftlich, technologisch und sicherheitspolitisch unabhängiger zu positionieren. Unter dem Schlagwort der «offenen strategischen Autonomie» will die EU unter anderem mehr Kontrolle über strategische Abhängigkeiten gewinnen (z. B. Lieferketten), die Auswirkungen ausländischer Subventionen auf dem Binnenmarkt kontrollieren und ihre geopolitische Handlungsfähigkeit stärken. In diesen Bestrebungen zeigt sich auch eine Tendenz der EU zu vermehrter Industriepolitik und Protektionismus. Mit ihrem wirtschaftlichen und normensetzenden Gewicht sowie als grösste Geberin in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit stellt sie neben den USA und China einen bedeutenden globalen Akteur dar. Im Verbund hätten die EU-Mitgliedstaaten auch das erforderliche Gewicht, um auf der Weltbühne ihre Werte und Interessen zu verteidigen. Unterschiedliche nationale Positionen setzen der gemeinsamen Aussenpolitik der EU aber immer wieder Grenzen. Insbesondere in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik besitzt die EU bis heute nur beschränkte Handlungsfähigkeit, und sie spielt als sicherheitspolitischer Akteur über ihre Grenzen hinaus weiterhin eine untergeordnete Rolle. Im März 2022 verabschiedete sie ihren «Strategischen Kompass für Sicherheit und Verteidigung». Die EU beabsichtigt durch die Umsetzung der darin skizzierten Massnahmen, künftig geeinter als handlungsfähiger Akteur im Sicherheits- und Verteidigungsbereich aufzutreten.

Von den Prioritäten der EU sind zwei in Bezug auf ihre Relevanz für die Schweiz besonders eng zu verfolgen: die Digitalisierung und der «europäische Grüne Deal». Am 19. Februar 2020 präsentierte die Europäische Kommission ihre neue Digitalstrategie unter dem Titel «Ein Europa für das digitale Zeitalter». Die EU möchte ihre gesellschaftspolitischen Werte verstärkt auch in der Digitalpolitik durchsetzen und eine Vorreiterrolle in der globalen Standardsetzung einnehmen. Gleichzeitig beobachtet die EU den stetig wachsenden technologischen Einfluss Chinas mit Besorgnis. Um künftige Abhängigkeiten zu verhindern oder mindestens zu verringern, sollen Entwicklungs- und Produktionskapazitäten im EU-Binnenmarkt unter dem Schlagwort der technologischen Souveränität gezielt gefördert werden. Dazu kommen verschiedene Regulierungspakete und -vorhaben, etwa im Bereich der künstlichen Intelligenz oder der Plattformen. Es stellt sich die Frage nach den Auswirkungen auf die Unternehmen und Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz (vgl. Ziff. 3.2.7). Beim «europäischen Grünen Deal» vom Dezember 2019 handelt es sich um eine Agenda mit dem Ziel, dass Europa bis 2050 der erste klimaneutrale Kontinent wird. Die Verwirklichung dieses Ziels soll über eine nachhaltige Umstrukturierung der Wirtschaft erfolgen, die unter anderem eine effiziente Ressourcennutzung, einen Übergang zur Kreislaufwirtschaft, die Entwicklung klimafreundlicher Technologien, die Wiederherstellung der Biodiversität und die Bekämpfung der Umweltverschmutzung umfasst. Auch die mit dem Plan einhergehenden neuen Regulierungen müssen mit Blick auf ihre möglichen Konsequenzen für die Schweiz eng verfolgt werden (vgl. Ziff. 3.4.1).

2.2.3 Ein bedeutungsvoller Binnenmarkt – auch für die Schweiz

Die Schweiz ist als europäisches Land mit der EU auf vielfältige Weise verbunden. Im Wesentlichen teilt sie mit der EU die gleichen Werte und betreibt eine Aussenpolitik, die auf einer solidarischen Part-

nerschaft mit der EU beruht. In den zukünftigen Beziehungen Schweiz–EU wird der Binnenmarkt weiterhin den zentralen Stellenwert einnehmen. Dies einerseits aufgrund der wichtigen Bedeutung der sektoriellen Teilnahme der Schweiz für ihre Wirtschaft und ihren Arbeitsmarkt, andererseits, weil die zentrale Rolle des Binnenmarkts Bestand haben wird und in einer fragmentierten Welt für die europäischen Staaten noch wichtiger wird. Dessen Grundfreiheiten sind in den EU-Verträgen verankert und können nur durch Einstimmigkeit verändert werden. Die mit dem Binnenmarkt verbundenen gesamtwirtschaftlichen Vorteile für alle Mitgliedstaaten sind bedeutend, gerade auch mit Blick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen globalen Akteuren wie den USA und China. Im Kontext der Covid-19-Krisenbewältigung hat der Binnenmarkt zusätzlich an Bedeutung gewonnen. So erwies sich das gute Funktionieren des Binnenmarkts als zentrales Element des EU-Krisenmanagements, beispielsweise in Bezug auf die Gewährleistung der Versorgungssicherheit und der Verfügbarkeit von Arbeitskräften. Zudem wird der Binnenmarkt, stimuliert durch die milliardenschweren Wirtschaftshilfen, ebenfalls zentral sein für die Bewältigung der längerfristigen sozioökonomischen Folgen der Pandemie. Und schliesslich hat der Stresstest der Pandemie in der EU das Bewusstsein der Risiken einer zunehmenden Blockbildung weiter geschärft. Im Rahmen des Strebens nach «strategischer Autonomie» erhalten die Integrität, Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz des Binnenmarkts damit auch aus politischen Gründen zusätzliches Gewicht.

Für die Schweiz ist diese Entwicklung auf der einen Seite eine gute Nachricht: Auch als Nichtmitglied der EU konnte sie dank der sektoriellen vertraglichen Anbindung in der Vergangenheit am Binnenmarkt teilnehmen und in den Genuss damit einhergehender Vorteile kommen. Dank ihrer überdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung hat sie ihrerseits zur Prosperität im Binnenmarkt beigetragen. Auf der anderen Seite ist nicht zuletzt mit Blick auf die Erfahrungen im Rahmen des Brexit und der Covid-19-Pandemie zu erwarten, dass die EU gegenüber Drittstaaten die Unteilbarkeit der vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts sowie die Durchsetzung einheitlicher Regeln stärker betonen dürfte, insbesondere was die Personenfreizügigkeit, das «*Level playing field*» (Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen) und die Nichtdiskriminierung angeht. Dies könnte auch Auswirkungen auf die künftige Ausgestaltung der Binnenmarktbeteiligung der Schweiz haben. Die Schweiz konnte diese Verhärtung der Positionen auf Seiten der EU bei den Diskussionen über die Umsetzung der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» oder auch über das Projekt eines institutionellen Abkommens feststellen. Die Schweiz und die EU haben sich jedoch für einen sektoriellen Ansatz entschieden. Die Schweiz kommt nicht in vollem Umfang in den Genuss der vier Freiheiten, auf denen der Binnenmarkt beruht.

2.2.4 Die Sozialpolitik als Gegengewicht

Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik verfolgt sowohl in der EU als auch in der Schweiz das Ziel, möglichst allen Menschen im Erwerbsalter eine Erwerbstätigkeit zu fairen und menschenwürdigen Bedingungen zu ermöglichen. In der EU fällt die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in erster Linie in die Zuständigkeit der nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten. Im Laufe des europäischen Integrationsprozesses hat die soziale Dimension der EU, die aus dem Konzept des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts des Gründungsvertrags hervorging, jedoch immer mehr an Bedeutung gewonnen. Die EU hat ihre arbeitsrechtlichen Vorschriften schrittweise vereinheitlicht, indem sie Richtlinien erliess, die alle Arbeitsverhältnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden abdecken. Dabei handelt es sich vor allem um Vorschriften zum Gesundheitsschutz, zur Arbeitszeitregelung oder zum Lohnschutz. Die EU-Mitgliedstaaten haben diese Bestimmungen nach und nach in ihr nationales Recht übernommen.

Die Schweiz ist in ihrer Arbeitsmarktpolitik seit Jahren bestrebt, einen möglichst offenen und flexiblen Arbeitsmarkt und gleichzeitig eine gezielte soziale Absicherung zu gewährleisten. Aktuelle Herausforderungen werden laufend berücksichtigt, und falls angezeigt wird das Schweizer Recht in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern angepasst. Das Schweizer System beruht auf einer starken Sozialpartnerschaft mit einem gelebten Sozialdialog. Dies erlaubt es der Schweiz, auch branchenspezifische Lösungen zu finden. Dieser Ansatz hat sich bewährt. Bei allfälligen Problemen lassen sich damit spezifische Lösungen für konkrete Probleme im Schweizer Kontext finden. Aus diesen Gründen hat die Schweiz – im Gegensatz zu den EU- und EWR-Mitgliedstaaten – diese Politik, die zu den das EU-Recht

begleitenden horizontalen Politiken gehört, grundsätzlich nicht übernommen, auch wenn die Ziele der Arbeitsmarktpolitik in eine vergleichbare Richtung gehen wie die Ziele der EU in der Sozialpolitik. Die zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossenen sektoriellen Abkommen sehen auch keinen Einbezug der Schweiz in die europäische Säule sozialer Rechte vor. Das Freizügigkeitsabkommen (FZA)¹⁵ koordiniert die Systeme der sozialen Sicherheit zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU entsprechend den Entwicklungen des einschlägigen EU-Rechts. Es sieht keine Harmonisierung der nationalen Regulierungen im Bereich der sozialen Sicherheit vor.

2.3 Der bilaterale Weg

2.3.1 Vom Freihandel zur Binnenmarktteilnahme

Jeder Staat in Europa hat seine eigene Perspektive auf die europäische Integration, je nach historischer, institutioneller und gesellschaftlicher Ausgangslage. Dies gilt auch für die Schweiz. Die wirtschaftliche Dimension stand für die Schweiz von Beginn an im Zentrum der Überlegungen. Mit der Gründung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) als Alternative zu den Europäischen Gemeinschaften (EG) trat sie 1960, gemeinsam mit Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich, als treibende Kraft für den Freihandel und die europäische Zusammenarbeit ein. In der politischen Integration der EG mitzuwirken, war schon damals keine Option, auch aus Gründen der Neutralität. Da die wichtigsten Nachbarstaaten aber Mitglieder der EG waren, konnte die EFTA der Schweiz den Zugang zu ihren Hauptexportmärkten nur ungenügend sichern. Der erste bedeutende rechtliche Rahmen in den Beziehungen Schweiz–EU folgte deshalb bereits 1972 in Form eines Freihandelsabkommens.¹⁶ Nachdem im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte Mitte der achtziger Jahre die EU sich die Schaffung des EU-Binnenmarkts bis 1992 zum Ziel gemacht hatte, wurde deutlich, dass ein Freihandelsabkommen mit der EU allein nicht mehr ausreicht. Um ihren Zugang zum Binnenmarkt zu sichern, handelten die EFTA-Mitgliedstaaten mit den EU-Mitgliedstaaten den EWR aus. Er sichert Island, Liechtenstein und Norwegen die weitgehende Teilnahme am Binnenmarkt. Finnland, Schweden und Österreich entschieden sich hingegen für eine Mitgliedschaft in der EU.

2.3.2 Zwei Pakete werden geschnürt

1999 – Bilaterale Abkommen I

- Personenfreizügigkeit
- Technische Handelshemmnisse
- Öffentliches Beschaffungswesen
- Landwirtschaft
- Forschung
- Luftverkehr
- Landverkehr

Volk und Stände lehnten in einer Volksabstimmung am 6. Dezember 1992 den Beitritt der Schweiz zum EWR ab. Es folgte eine Phase der Unsicherheit über die Ausrichtung der Beziehungen der Schweiz zur EU. In den Jahren 1999 und 2004 gelang es dem Bundesrat, bilaterale Vertragspakete mit der EU abzuschliessen. Das erste (Bilaterale I) umfasste primär die Teilnahme an gewissen Bereichen des EU-Binnenmarkts sowie die Assoziierung an den EU-Rahmenprogrammen für Forschung und Innovation, während mit dem zweiten (Bilaterale II) die verstärkte Zusammenarbeit in Bereichen wie Sicherheit, Migration, Zinsbesteuerung, Umwelt oder Statistik hinzukam. Das erste Paket sowie die Assoziierungsabkommen zu Schengen¹⁷/Dublin¹⁸ des zweiten Pakets erhielten in Volksabstimmungen direktdemokratische Legitimation. Zudem genehmigte das Volk 2006 mit dem Osthilfegesetz¹⁹ die rechtliche

¹⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681.

¹⁶ Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR 0.632.401.

¹⁷ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR 0.362.31.

¹⁸ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, SR 0.142.392.68.

¹⁹ Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, SR 974.1.

Grundlage für einen Schweizer Beitrag zugunsten des Abbaus der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in den neu beigetretenen EU-Mitgliedstaaten (Erweiterungsbeitrag). Der sogenannte bilaterale Weg besteht heute aus einem dichten Netz von über hundert Abkommen mit der EU. Dieses Vertragsnetz deckt fast sämtliche Bereiche der Schweizer Aussenpolitik ab und bildet die Basis für eine erstrangige und für beide Seite vorteilhafte Partnerschaft.

Was ursprünglich als Übergangslösung angedacht war, entwickelte sich zu einer – in mancher Hinsicht einzigartigen – auf die Bedürfnisse und Stärken der Schweiz und ihres Verhältnisses zur EU zugeschnittenen Form der Mitwirkung an der europäischen Integration. Im bilateralen Weg bot sich der Schweiz die optimale Balance zwischen einerseits sektorieller Teilnahme am EU-Binnenmarkt und Kooperationen mit der EU in ausgewählten Bereichen von gegenseitigem Interesse und andererseits der Bewahrung eines grösstmöglichen politischen Handlungsspielraums. In den vergangenen zwanzig Jahren evaluierte der Bundesrat das Funktionieren des bilateralen Weges immer wieder mit Blick auf die Erreichung der europapolitischen Ziele der Schweiz. Die EU ihrerseits wünscht sich schon seit längerem Veränderungen in der Funktionsweise der bilateralen Abkommen, insbesondere der Abkommen über eine Teilnahme am EU-Binnenmarkt, die auf Rechtsharmonisierung basieren.

2004 – Bilaterale Abkommen II

- Schengen / Dublin
- Zinsbesteuerung
- Betrugsbekämpfung
- Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte
- MEDIA (Kreatives Europa)
- Umwelt
- Statistik
- Renten
- Bildung / Ausbildung / Jugend

2.3.3 Ringen um eine institutionelle Lösung

Seit 2010 haben die Schweiz und die EU die Möglichkeit eines institutionellen Rahmenabkommens geprüft und anschliessend darüber verhandelt. Die Idee zu einem Rahmenabkommen stammte ursprünglich aus der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats, in der sie ab März 2002 diskutiert wurde. Die institutionellen Vorstellungen der EU gingen über einen reinen Rahmen hinaus und betrafen insbesondere die Entwicklung und Übernahme von EU-Recht sowie die Rechtsauslegung, Überwachung und Streitbeilegung. Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU begannen im Mai 2014 und wurden Ende 2018 von der EU für beendet erklärt. Trotz Fortschritten in vielen Bereichen war es bis dahin nicht möglich gewesen, eine Verhandlungslösung für gewisse materielle Fragen insbesondere im Zusammenhang mit dem FZA zu finden. Der Bundesrat verzichtete daher darauf, den Abkommensentwurf als gemeinsames Verhandlungsergebnis zu akzeptieren und zu paraphieren. Nach breiten innenpolitischen Konsultationen teilte der Bundesrat der Europäischen Kommission in einem Schreiben vom 7. Juni 2019 mit, dass bei drei Punkten – Unionsbürgerrichtlinie²⁰, flankierende Massnahmen und staatliche Beihilfen – konkreter Klärungsbedarf bestehe. Entsprechende Nachverhandlungen mit der EU konnten in der Folge zwar lanciert werden, doch trotz dem Engagement beider Delegationen liess sich keine Einigung erzielen. Nach der Konsultation der Kantone und der Aussenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung unterzog der Bundesrat das Resultat der Verhandlungen an seiner Sitzung vom 26. Mai 2021 einer Gesamtevaluation. Dabei kam er zum Schluss, dass zwischen der Schweiz und der EU in zwei noch offenen Punkten (Unionsbürgerrichtlinie und flankierende Massnahmen) weiterhin substantielle Differenzen bestehen. Der Bundesrat entschied deshalb, das institutionelle Abkommen nicht zu unterzeichnen und die Verhandlungen zu beenden.²¹

²⁰ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77.

²¹ Eine ausführliche Darstellung der Verhandlungen einschliesslich einer Einschätzung des Verhandlungsergebnisses findet sich im «Bericht betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU». Abrufbar unter: www.eda.admin.ch > Schweizerische Europapolitik > Überblick > Institutionelles Abkommen.

3 Zwischenbilanz zum bilateralen Weg

Bevor unter Ziffer 4 der bilaterale Weg den anderen europapolitischen Instrumenten gegenübergestellt wird, die der Schweiz im Rahmen ihrer Beziehungen zur EU zur Verfügung stehen, wird nachfolgend eine Zwischenbilanz zur bestehenden bilateralen Zusammenarbeit gezogen. Kernziel der Schweizer Europapolitik und damit Bewertungsmaßstab bleibt dabei eine bestmögliche Beteiligung am EU-Binnenmarkt sowie Kooperationen mit der EU in ausgewählten Bereichen unter Wahrung eines grösstmöglichen politischen Handlungsspielraums.

Nachfolgend wird das bestehende Vertragswerk zwischen der Schweiz und der EU summarisch dargestellt und bewertet.²² Die Bewertung wird grob entlang der massgeblichen Staatsziele aus der Bundesverfassung (Art. 2 BV) vorgenommen:

- Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes und Wahrung der Unabhängigkeit: Ziff. 3.1 (Unabhängigkeit)
- Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt: Ziff. 3.2 (Wohlstand)
- Wahrung der Sicherheit und Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung: Ziff. 3.3 (Frieden und Sicherheit)
- Förderung der nachhaltigen Entwicklung und Einsatz für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen: Ziff. 3.4 (Nachhaltigkeit)

Als weiterer strategischer Orientierungsrahmen dient die Aussenpolitische Strategie (APS) 2020–2023. Die vier thematischen Schwerpunkte für die aktuelle Legislaturperiode – Frieden und Sicherheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit, Digitalisierung – basieren ihrerseits auf den Vorgaben der Bundesverfassung. Es wird aufgezeigt, wie diese vier thematischen Schwerpunkte und die Ziele der APS in den Beziehungen zur EU umgesetzt werden. Dem thematischen Schwerpunkt Digitalisierung wird im Gegensatz zu den anderen drei Schwerpunkten der APS keine separate Ziffer gewidmet, weil die bisherige bilaterale Kooperation zwischen der Schweiz und der EU Bestandteil von Handels- und Dienstleistungsaustausch einerseits und von Kooperationsabkommen (namentlich im Bereich der Forschung und Innovation) andererseits ist. Da der Bereich künftig an Bedeutung gewinnen dürfte, werden die möglichen Auswirkungen der Entwicklungen auf EU-Ebene sowie das Kooperationspotential in einem separaten Unterkapitel beleuchtet (vgl. Ziff. 3.2.7).

3.1 Unabhängigkeit

Die bereits mit den Bundesverfassungen von 1848 und 1874 angestrebte Wahrung der Schweizer Unabhängigkeit hatte ursprünglich zum Ziel, die Eigenständigkeit der demokratischen Schweiz in einem instabilen, von mächtigen Monarchien dominierten Europa formell zu bekräftigen und die Unabhängigkeit des Staates gegenüber der Kirche im innerstaatlichen Kontext der konfessionellen Beziehungen zu garantieren.²³ Die Welt der Bundesverfassung von 1999 ist dagegen von einer zunehmenden oder schon fast institutionalisierten Interdependenz der Staaten Europas geprägt.²⁴ Hier geht es weniger darum, die Unabhängigkeit der Schweiz formell festzuhalten, sondern vielmehr darum sicherzustellen, dass diese ihre Autonomie in der Staatengemeinschaft mit dem grösstmöglichen politischen Handlungsspielraum wahren kann. Dazu strebt sie gleiche Rechte wie ihre Partner bei gleicher Ausgangslage sowie die Möglichkeit an, diese Rechte innerhalb von Institutionen auszuüben, denen sie aus freien Stücken beiträgt. Indem die Bundesverfassung von 1999 das Völkerrecht an der Spitze der Schweizer Rechtsordnung verankert und gleichzeitig die Möglichkeit eines Beitritts zu supranationalen Organisationen vorsieht, richtet sie das Ziel der Unabhängigkeit neu auf die Erfordernisse und Herausforderungen der Welt von heute aus.

²² Eine detaillierte Darstellung der bilateralen Abkommen ist auch in der in regelmässigen Abständen aktualisierten Publikation «Die Bilateralen Abkommen Schweiz–Europäische Union» des EDA aufgeführt. Abrufbar unter: www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Europapolitik.

²³ BBl 1873 II 967

²⁴ BBl 1997 I 68/392

Um ihre Autonomie im heutigen internationalen Umfeld wahren zu können, muss die Schweiz sich einen möglichst grossen politischen Handlungsspielraum sichern. Die Gewährleistung dieses Handlungsspielraums ist ein schwieriger Balanceakt zwischen der Erhaltung einer Eigenständigkeit und dem Ausbau der Zusammenarbeit auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge. Die Wahrung einer Eigenständigkeit besteht in der Abwesenheit formeller Verpflichtungen gegenüber Dritten, was jedoch der Möglichkeit notwendiger internationaler Kooperationen zur Wahrung der Schweizer Interessen in einem von Interdependenzen geprägten Umfeld Grenzen setzt. Umgekehrt bietet die Zusammenarbeit auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge zwar zahlreiche Möglichkeiten, die Interessen der Schweiz zu verteidigen, schränkt aber die Eigenständigkeit ein oder schliesst sie sogar aus.

Besonders wichtig ist die Gewährleistung dieses Gleichgewichts in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Die Schweiz, die sehr intensive Beziehungen zur EU pflegt, hat ein grundlegendes Interesse daran, ihr Recht in bestimmten wirtschaftlichen Bereichen dem EU-Recht anzugleichen, insbesondere, um so den Zugang zum europäischen Markt zu sichern. Auf diese Weise kann sie rechtliche Unterschiede zu ihrer wichtigsten Handelspartnerin minimieren und die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität ihres Wirtschaftsstandorts sichern.

Die im Rahmen des bilateralen Wegs abgeschlossenen Abkommen mit der EU erlauben einen gegenseitigen Marktzugang auf Grundlage der Angleichung des Schweizer Rechts an das EU-Recht sowie eine enge Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen. Der Abschluss solcher Verträge ist daher sehr wichtig, auch wenn sie die Eigenständigkeit der Schweiz bis zu einem gewissen Grad einschränken. Durch die Gewährleistung eines sektoriellen Zugangs zum EU-Binnenmarkt und einer engen Zusammenarbeit mit der EU in anderen Bereichen schaffen die Abkommen stabile, voraussehbare und verbindliche Rahmenbedingungen für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, innerhalb deren die Schweiz auf Augenhöhe mit ihren Partnern in der EU verkehrt. In den Bereichen, in denen die Schweiz keine solchen Abkommen abgeschlossen hat, kann sie frei entscheiden, ob sie die EU-Regelungen in ihr innerstaatliches Recht übernehmen will oder nicht (autonomer Nachvollzug). Diese Form der Übernahme von EU-Recht kann zwar dazu beitragen, regulatorische Divergenzen zu vermeiden, sie wird jedoch von der EU nicht anerkannt und garantiert keinen Zugang zum EU-Binnenmarkt.

Das Recht muss in jedem Rechtssystem weiterentwickelt werden. Wo die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU über ein Abkommen mit Bezug auf EU-Recht geregelt sind, muss dieses aktualisiert, das heisst, an die Entwicklung des EU-Rechts angepasst werden, damit der harmonisierte Rechtsrahmen bewahrt und neue rechtliche Unterschiede zwischen der Schweiz und der EU vermieden werden können. Der Bundesrat wies bereits 1999 darauf hin, dass ohne eine regelmässige Berücksichtigung der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in den von den sektoriellen Abkommen abgedeckten Bereichen die Divergenzen zwischen den schweizerischen und den gemeinschaftlichen Regeln die korrekte Anwendung der betreffenden Abkommen behindern würden.²⁵ Die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU sind im Allgemeinen statisch (mit Ausnahme insbesondere der Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen). Grundsätzlich erfolgt die Aufnahme neuer EU-Rechtsakte in Abkommen zwischen der Schweiz und der EU durch einen Beschluss des Gemischten Ausschusses des entsprechenden Abkommens. Die Gemischten Ausschüsse sind paritätische Gremien der Schweiz und der EU. Ihre Beschlüsse unterliegen weiterhin den Schweizer Verfahren zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge. Dazu gehört je nach Fall die Zustimmung der Bundesversammlung und gegebenenfalls eine Volksabstimmung aufgrund eines Referendums. Die formelle Eigenständigkeit der Schweiz wird somit stets gewahrt.

Bei einem harmonisierten Rahmen stellt sich gleichzeitig die Frage nach seiner einheitlichen Auslegung und Anwendung. Die Schweizer Behörden sorgen autonom für eine einheitliche Auslegung und Anwendung der gemeinsamen Regeln, die sich aus den Abkommen zwischen der Schweiz und der EU ergeben. Einige Abkommen sehen ausdrücklich vor, dass die Schweizer Behörden und Gerichte bei der Auslegung und Anwendung des übernommenen EU-Rechts die Rechtsprechung des EuGH vor der Unterzeichnung des entsprechenden Abkommens berücksichtigen. Das Bundesgericht neigt in seiner Praxis jedoch dazu, auch die EuGH-Rechtsprechung nach Abschluss der Verträge zu berücksichtigen,

²⁵ BBl 1999 5470

um die Einheitlichkeit zu gewährleisten.²⁶ Auch wenn beim autonomen Nachvollzug eine entsprechende internationale Verpflichtung fehlt, muss das autonom an das EU-Recht angepasste Schweizer Recht gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Zweifelsfall im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH und der EU-Gerichte ausgelegt und angewendet werden, unabhängig davon, ob die Urteile vor oder nach dem autonomen Nachvollzug ergangen sind.²⁷ Mit diesem Ansatz soll eine parallele Rechtsentwicklung gewährleistet werden.

Der heutige bilaterale Weg stellt zwar die Achtung der Schweizer Rechtsordnung und ihrer Institutionen sicher, ist aber mit einigen Herausforderungen verbunden, die den Handlungsspielraum der Schweiz einschränken. Insbesondere gibt es keine gemeinsamen Spielregeln für den Fall, dass eine Partei die Aktualisierung eines Abkommens ablehnt oder die Parteien sich nicht einig sind, was die Übernahme von EU-Recht oder die Auslegung oder Anwendung eines Abkommens betrifft. Ausserdem hat die Schweiz keine Garantie, dass die Gegenmassnahmen der EU bei einem ungelösten Rechtsstreit verhältnismässig bleiben, was ihren Handlungsspielraum einschränkt. Vor diesem Hintergrund sollten die komparativen Vor- und Nachteile der bestehenden institutionellen Alternativen für die Schweiz eingehender geprüft werden.

3.2 Wohlstand

Die Wohlfahrt der Schweiz, wie sie in Art. 2 BV als Staatsziel definiert ist, basiert auf einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung, die den gesellschaftlichen Fortschritt und ein hohes Wohlstandsniveau sichert. Bund und Kantone sorgen für günstige Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft (Art. 94 BV), welche die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowie die Standortattraktivität der Schweiz stärken.²⁸ Diese Rahmenbedingungen schafft die Schweiz namentlich mit einer eigenständigen Aussenwirtschafts-, Finanz-, Geld- und Wachstumspolitik. Staatliche Regulierungen, inklusive das Steuersystem, sollen keine negativen Anreize für wirtschaftliches Handeln und Eigeninitiative setzen.²⁹ All diese Faktoren werden ihrerseits von aussenpolitischen Entwicklungen beeinflusst, auf welche die Schweiz reagieren muss. Die Schweiz strebt einen rechtlich abgesicherten und möglichst weitreichenden Zugang zu internationalen Märkten und die Sicherstellung der Lebensmittel- und Energieversorgung an. Als exportorientiertes Land setzt sich die Schweiz im Sinne der Wahrung ihrer Wirtschaftsinteressen im Ausland (Art. 54 und 101 BV) auch für eine krisenfeste Weltwirtschaftsordnung ein. Gleichzeitig ist der wirtschaftliche Fortschritt nur dann nachhaltig und gesellschaftlich verträglich, wenn er nicht auf Kosten einzelner Bürgerinnen und Bürger oder Gesellschaftsgruppen geschieht. Zu diesem Zweck ergreift der Staat Ausgleichs- und Schutzmassnahmen zur Sicherung wirtschaftlicher und sozialer Standards, wie beispielsweise beim Arbeitnehmerschutz (Art. 110 BV), der sozialen Sicherheit (Art. 41 BV) oder der Gleichstellung von Mann und Frau (Art. 8 BV).

3.2.1 Bedeutung der Teilnahme am EU-Binnenmarkt

Der internationale Handel ermöglicht die Aufteilung von Produktionsprozessen auf globaler Ebene. Als Folge davon betrifft ein beträchtlicher Teil des Handels heute nicht mehr Fertig-, sondern Zwischenprodukte. Somit ist nicht nur der Zugang zu ausländischen Absatzmärkten entscheidend für eine erfolgreiche Exportindustrie, sondern auch der importseitige Zugang zu Rohstoffen und Zwischenprodukten aus dem Ausland. Zudem nimmt die Bedeutung des Dienstleistungshandels import- und exportseitig zu, auch erleichtert durch die fortschreitende Digitalisierung. Die Schweiz profitiert als starkvernetzte Volkswirtschaft von internationaler Arbeitsteilung. Schweizer Unternehmen können sich durch die Beschaffung von Vorleistungen im Ausland auf wertschöpfungsintensive Aktivitäten konzentrieren. Die Wirtschaftsleistung der Schweiz hängt auch mehr denn je vom internationalen Handel mit Waren und

²⁶ BGE 139 II 393, c. 4.1.1

²⁷ BGE 129 III 335, c. 6

²⁸ Bericht des Bundesrates «Neue Wachstumspolitik 2016–2019». Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Publikationen > Strukturwandel und Wachstum > Wachstum.

²⁹ Bericht des WBF «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik». Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Publikationen > Strukturwandel und Wachstum > Wachstum.

Dienstleistungen wie auch von grenzüberschreitenden Investitionen ab. So hat der Anteil der Schweizer Exporte am Bruttoinlandprodukt in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Die Handelspartner der Schweiz sind global zwar relativ divers, die EU-Mitgliedstaaten nehmen jedoch den mit Abstand bedeutendsten Platz ein. 51 Prozent des Schweizer Waren- und Dienstleistungshandels findet mit der EU statt.³⁰ Das Handelsvolumen der Schweiz mit der EU ist rund dreieinhalbmal so gross wie dasjenige mit der zweitwichtigsten Handelspartnerin, den USA, und beinahe zehnmals grösser als dasjenige mit der drittwichtigsten Handelspartnerin, China. Das Handelsvolumen mit den Nachbarstaaten macht knapp ein Drittel des Warenhandels der Schweiz aus. Mehr als die Hälfte der Warenimporte aus der EU werden in der Schweiz weiterverarbeitet. Eine Schlechterstellung schweizerischer Wirtschaftsakteure gegenüber ihren Wettbewerbern in der EU bleibt deshalb ein permanentes Risiko. Auch für die EU sind die Wirtschaftsbeziehungen zur Schweiz bedeutend, auch wenn sie angesichts der unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Grössenverhältnisse einen kleineren Anteil ausmachen. Besonders fallen sie aber für die unmittelbaren Nachbarregionen ins Gewicht. Beispielsweise stellte die Schweiz nach den USA und China im Jahr 2021 die drittwichtigste ausländische Warenhandelspartnerin des deutschen Landes Baden-Württemberg dar, noch vor Frankreich. Für das österreichische Land Tirol war die Schweiz 2021 sogar die zweitwichtigste ausländische Warenhandelspartnerin.

Die Abkommen Schweiz–EU schaffen in verschiedenen Bereichen binnenmarktähnliche Verhältnisse. Eine gegenseitige sektorielle Marktbeitragsleistung hat namentlich das Paket der Bilateralen I eingeführt. Es handelt sich mehrheitlich um eigentliche Binnenmarktverträge, welche die Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung von Vorschriften beider Seiten vorsehen und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden fördern, um unnötige, doppelspurige, administrative Hürden für die Unternehmen aufzuheben: das FZA, das Abkommen über technische Handelshemmnisse (MRA, *Mutual Recognition Agreement*)³¹, das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen³², das Land-³³ und das Luftverkehrsabkommen³⁴ sowie das Landwirtschaftsabkommen³⁵. Aber auch das Forschungsabkommen³⁶ reiht sich in die volkswirtschaftlich bedeutenden Abkommen des ersten bilateralen Pakets ein. Die Bilateralen I trugen wesentlich zur überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Leistung der Schweiz seit dem Jahr 2000 bei. Die Abkommen erleichterten den Absatz schweizerischer Exportprodukte, der Zugang zu Fachkräften im Rahmen des FZA erlaubte es Schweizer Firmen, diese zusätzliche Nachfrage zu erfüllen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I für die Schweiz ist Gegenstand verschiedener Studien, die insgesamt klar eine positive Bilanz ziehen. Im Auftrag des SECO wurden 2015 zwei wissenschaftliche Studien erarbeitet, in denen die Konsequenzen eines Wegfalls der Bilateralen I untersucht werden.³⁷ Die Begrenzung der Zuwanderung mittels Kontingenten würde das Arbeitsangebot verringern und die Kosten der Rekrutierung von Arbeitskräften erhöhen. Ohne die Bilateralen I käme es ausserdem zu neuen Handelsbarrieren gegenüber der EU. Folglich würde sich die Schweizer Wettbewerbsfähigkeit verschlechtern, was auch den inländischen Wettbewerb verringern würde. Die Studien gingen davon aus, dass kumuliert über die Jahre bis 2035 mit einer Einbusse des Schweizer Bruttoinlandprodukts von insgesamt 460 bis 630 Milliarden Franken zu rechnen wäre.³⁸

³⁰ Schweiz–EU in Zahlen. Abrufbar unter: www.eda.admin.ch > Schweizerische Europapolitik > Dienstleistungen und Publikationen > Schweiz-EU in Zahlen.

³¹ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, SR **0.946.526.81**.

³² Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, SR **0.172.052.68**.

³³ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, SR **0.740.72**.

³⁴ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, SR **0.748.127.192.68**.

³⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, SR **0.916.026.81**.

³⁶ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Europäischen Gemeinschaften über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit (mit Anhängen und Schlussakte), SR **0.420.513.1**. (Ursprüngliches Forschungsabkommen der Bilateralen I, ausgelaufen am 31. Dezember 2002, danach mehrere Folgeabkommen.)

³⁷ Bericht des SECO «Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I». Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft > Wirtschaftsbeziehungen mit der EU > Wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen. (Der Bericht basiert auf den zwei Studien der Forschungsinstitute BAKBASEL und Ecoplan.)

³⁸ Ebenda, S. 18 u. 33.

Grenzüberschreitende Verflechtung

Für die schweizerischen Grenzregionen sind die Abkommen Schweiz–EU von besonderem Gewicht. Ihr Austausch mit dem Ausland ist in vieler Hinsicht speziell intensiv, und entsprechend stark wirken sich die Erleichterungen bei Marktbeteiligung und Mobilität sowie die Kooperationen aus, welche die Schweiz im Rahmen des bilateralen Wegs mit der EU vereinbart hat. Die Bedeutung der einzelnen Abkommen spezifisch für die Grenzregionen ist aber sehr unterschiedlich. Das FZA sticht hervor, machen doch die Grenzgängerinnen und Grenzgänger einen hohen Anteil an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen in der Schweiz und insbesondere in den Grenzkantonen aus. Fast alle Grenzgängerinnen und Grenzgänger stammen aus einem Nachbarstaat. Das Berufspendeln über die Landesgrenze hinweg ist darüber hinaus auch mit der Schengen-Assoziierung stark vereinfacht worden. Diese hat ganz grundsätzlich dafür gesorgt, dass gerade die städtischen Grenzregionen in den vergangenen Jahren stark zusammengewachsen sind. Unter anderem um Genf und Basel oder auch im Tessin sind eigentliche bi- respektive trinationale Lebens- und Wirtschaftsräume entstanden. Bei anderen Abkommen sind die Auswirkungen auf die Grenzregionen weniger klar. Der Nutzen der wichtigen Abkommen im (Waren-)Handelsbereich etwa (wie des Freihandelsabkommens, des MRA oder des Landwirtschaftsabkommens) variiert zwar je nach Wirtschaftsstruktur für die einzelnen Regionen der Schweiz erheblich. Eine spezielle Bedeutung für die Grenzregionen als Ganzes ist indes nicht ersichtlich.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist ausdrücklich Teil der APS 2020–2023. Der Bund bezieht die Kantone bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein und unterstützt sie bei Verhandlungen mit Nachbarstaaten und bei der Regelung von spezifischen Fragen. Dabei handelt er im Rahmen seiner eigenen Befugnisse und unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der Kantone, die in diesem Bereich weit gefasst sind. Ein wichtiges Instrument sind dabei die regelmässigen politischen Dialoge, die der Bund mit den Nachbarstaaten führt. Wie bereits erwähnt, stützt sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einerseits auf den bilateralen Weg zwischen der Schweiz und der EU und deren Mitgliedstaaten. Andererseits deckt sie Bereiche ab, die nicht direkt unter die Abkommen Schweiz–EU fallen, insbesondere Grenzgängerbesteuerung, Gesundheit, Umwelt, Energie und grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit (mit Ausnahme der Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist also ein komplexer und differenzierter Mechanismus.

3.2.2 Warenverkehr

- Freihandelsabkommen von 1972, inkl. das 2004 revidierte Protokoll Nr. 2 (landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte)
- Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse (MRA) von 1999
- Landwirtschaftsabkommen von 1999, inkl. Veterinärabkommen
- Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen von 1999
- Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit (ZESA) von 2009

Die Schweiz unterhält seit 1972 ein Freihandelsabkommen mit der EU. Die Partnerschaft im Rahmen des Freihandelsabkommens bildet die Grundlage der intensiven Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Es erleichtert mittels vollständiger Zollbefreiung für Industrieprodukte und präferenziellem Marktzugang für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte den Warenverkehr. Weitere Abkommen der Bilateralen I und II ergänzen das Freihandelsabkommen durch eine schrittweise und kontrollierte gegenseitige Marktöffnung für ausgewählte Agrarprodukte. Mit der Revision des Protokolls Nr. 2 zum Freihandelsabkommen³⁹ im Jahr 2004 wurden die Bestimmungen zum Handel mit landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten (Schokolade, Kaffee, Backwaren, Saucen usw.) umfassend überarbeitet.⁴⁰ Die Schweiz kann beim Import bestimmter landwirtschaftlicher Verarbeitungsprodukte den Unter-

³⁹ Protokoll Nr. 2 vom 22. Juli 1972 über bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, SR 0.632.401.2.

⁴⁰ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft zur Änderung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972 in Bezug auf die Bestimmungen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, SR 0.632.401.23.

schied zwischen dem Inlandpreis und dem tieferen EU-Preis der in diesen Produkten enthaltenen Agrarrohstoffe mit Zöllen ausgleichen. Schweizerische landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte können zollfrei in die EU exportiert werden. Die Schweiz und die EU passen die für die Bestimmung der Einfuhrzölle relevanten Referenzpreise gemäss Protokoll Nr. 2 regelmässig an, letztmals erfolgte dies per 1. Oktober 2022.

Das Abkommen über Zollerleichterung und Zollsicherheit (ZESA)⁴¹, welches das Güterverkehrsabkommen von 1990 ersetzte, regelt die Kontrollen und Formalitäten im Warenverkehr. Auf Basis des ZESA bilden die Schweiz und die EU einen gemeinsamen Zollsicherheitsraum. Diesem gehört seit 2017 auch Norwegen an.⁴² Das ZESA harmonisiert Zollsicherheitsmassnahmen und ermöglicht deren gemeinsame Anwendung gegenüber Drittstaaten. Beim Handel mit der EU fallen für Schweizer Firmen damit zeitaufwändige und kostspielige Hürden weg, wie etwa Voranmeldungen oder zusätzliche Sicherheitskontrollen. Mit dem Unionszollkodex hat die EU unter anderem Neuerungen im Bereich der Zollsicherheitsmassnahmen eingeführt, welche direkte Auswirkungen auf das ZESA haben; dieses musste somit aktualisiert werden. Der entsprechende Beschluss Nr. 1/2021⁴³ des Gemischten Ausschusses Schweiz–EU zur Anpassung des Kapitels III sowie der Anhänge I und II des ZESA wurde seit dem 15. März 2021 vorläufig angewendet und ist nach Abschluss der internen Genehmigungsverfahren am 1. Oktober 2022 in Kraft getreten.

Das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU im Warenverkehr geht deutlich über blosser Zollkonzessionen hinaus. Die bilateralen Abkommen verringern nicht nur Zölle, also tarifäre Handelshemmnisse, sondern auch nichttarifäre, namentlich technische Handelshemmnisse. Diesem Zweck dient etwa das MRA. Wenn ein Schweizer Industrieunternehmen beispielsweise Maschinen in die EU exportieren möchte, würde dies ohne das Abkommen bedeuten, dass es zwei Ausführungen der Maschine herstellen muss – eine gemäss den schweizerischen Vorschriften und eine gemäss den EU-Vorschriften. Darüber hinaus müsste das Unternehmen die Maschine zweifach prüfen und zertifizieren lassen. Dank dem MRA entfällt dieser kostspielige Doppelaufwand. Alleine die Mehrkosten aufgrund zusätzlicher Konformitätsbewertungen werden im Durchschnitt auf ungefähr 0,5 bis 1 Prozent des Produktwerts geschätzt. Die mit dem MRA verbundenen Erleichterungen können bedeutend sein gerade für Unternehmen, die in den vergangenen Jahren wegen der Frankenstärke auf den Exportmärkten in der EU einem ersten Margendruck ausgesetzt waren. Die geringeren Importhindernisse führen auch zu einer Intensivierung des Wettbewerbs auf dem Schweizer Markt und in der Folge zu tieferen Preisen und einem breiteren Angebot für die Konsumentinnen und Konsumenten. Das MRA ist seit 2008 regelmässig weiterentwickelt und um zusätzliche Produktsektoren ergänzt worden. Inzwischen deckt es wertmässig rund zwei Drittel des Industriegüterhandels zwischen der Schweiz und der EU ab, was einem Exportvolumen von 90 Milliarden Franken und einem Importvolumen von 75 Milliarden Franken entspricht (2021).⁴⁴

Damit die Vorteile des MRA zum Tragen kommen, müssen in der Schweiz und in der EU für die einzelnen Produkte gleiche oder gleichwertige Vorschriften gelten. Faktisch bedeutet dies, dass sich die Schweiz bei ihrer Produkteregulierung nach der EU richtet. Wenn die Regulierung in der EU (und in der Schweiz) ändert, wird jeweils eine Aktualisierung des MRA erforderlich. Diese regelmässigen Aktualisierungen sind eigentlich rein technische Akte. Wiederholt hat aber die EU anstehende Aktualisierungen in einen politischen Kontext gestellt und blockiert, so 2016/17 im Zuge der Umsetzung von Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung). Gegenwärtig ist eine Aktualisierung des MRA im Bereich der Medizinprodukte hängig. Die EU verknüpfte diese mit dem institutionellen Abkommen, mit der Folge, dass am 26. Mai 2021 die Erleichterungen des MRA im Medizinproduktehandel wie auch die Einbindung der Schweiz ins EU-Marktüberwachungssystem für Medizinprodukte entfallen sind.

Ein weiteres Binnenmarktabkommen, das Landwirtschaftsabkommen (inkl. Veterinärabkommen), erleichtert den Handel mit Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der EU. Dies geschieht durch den

⁴¹ Abkommen vom 25. Juni 2009 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen, SR 0.631.242.05.

⁴² Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Norwegen über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen, SR 0.632.315.982. Protokoll 10 über die Vereinfachung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr des Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, ABl. L 1 vom 3.1.1994, S. 168.

⁴³ AS 2021 250

⁴⁴ Handelsstatistik zum Abkommen der Schweiz und der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA) – 2021. Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaft & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Wirtschaftsbeziehungen > Technische Handelshemmnisse > Staatsvertragliche Vereinbarungen (Mutual Recognition Agreements - MRA) > MRA Schweiz – EU.

Abbau von Handelshemmnissen tarifärer (z. B. Zollkonzessionen) und nichttarifärer Art (z. B. gegenseitige Anerkennung von Produktvorschriften). Ohne das Landwirtschaftsabkommen müssten in den Bereichen Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, biologische Landwirtschaft, Früchte und Gemüse sowie im Veterinärbereich wieder Grenzkontrollen und Zeugnisse eingeführt werden, was zu erheblich höheren Kosten sowie höheren Ladenpreisen führen und die internationale Konkurrenzfähigkeit von Schweizer Produzenten schmälern würde. Ohne vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit bei Lebensmittelhygiene, Seuchenbekämpfung und Pflanzenschutz drohen neben dem erhöhten Aufwand für Kontrollen letztlich auch Sicherheitsrisiken für Konsumentinnen und Konsumenten. Ähnlich wie beim MRA sind die Aktualisierungen einzelner Anhänge derzeit teilweise von der EU blockiert. Ohne Aktualisierung der Anhänge ist die Anerkennung der Äquivalenz der Rechtsgrundlagen nicht im Abkommen verankert. Dies könnte mittelfristig zu Problemen und technischen Handelshemmnissen (z. B. Wiedereinführung von Zeugnissen und Grenzkontrollen beim Export) im bilateralen Handel führen.

Im Lebensmittelbereich arbeitet die Schweiz zudem auf eine Ausdehnung des Landwirtschaftsabkommens auf die gesamte Lebensmittelkette hin. Damit soll zwischen den beiden Parteien ein einheitlicher Rechtsraum im Bereich Lebensmittel- und Veterinärrecht geschaffen und die nichttarifären Handelshemmnisse weitestgehend abgebaut werden. Dafür ist eine Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), am Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (RASFF) sowie am Gemeinschaftlichen Sortenamt (CPVO) vorgesehen. Da der materielle Anwendungsbereich des Landwirtschaftsabkommens um den Lebensmittelbereich ausgedehnt würde, machte die EU den Abschluss der Verhandlungen in diesem Bereich von den institutionellen Fragen abhängig. Daher sind die Verhandlungen seit 2018 blockiert.

Schliesslich besteht zwischen der Schweiz und der EU das bilaterale Abkommen auf dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungswesens, welches das entsprechende plurilaterale WTO-Abkommen⁴⁵ auf zusätzliche Branchen und Staatsebenen ausweitet. Ab einem gewissen Mindestvolumen der einzelnen Beschaffungen (sogenannten Schwellenwerten) gelten verbindliche Grundsätze wie Nichtdiskriminierung und Verfahrenstransparenz. Für Schweizer Anbieter ist der Zugang zum EU-Beschaffungsmarkt nur schon im Hinblick auf dessen Volumen von Bedeutung. Es werden in der EU pro Jahr öffentliche Beschaffungen im Umfang von gegen 2500 Milliarden Euro getätigt. Vom Abkommen profitiert nicht nur die Schweizer Industrie, sondern auch der Dienstleistungssektor, etwa durch Aufträge aus dem EU-Raum an Ingenieur- und Architekturbüros.

3.2.3 Dienstleistungsverkehr

- Versicherungsabkommen von 1989
- Luftverkehrsabkommen von 1999
- Landverkehrsabkommen von 1999

Im Gegensatz zum Warenverkehr ist der Dienstleistungsverkehr mit der EU nicht umfassend geregelt. Einerseits gibt es keine allgemeinen Verpflichtungen wie in anderen Freihandelsabkommen der Schweiz. Andererseits sind nur bestimmte (aber wichtige) Sektoren von bilateralen Abkommen erfasst. So sind vom FZA die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen bis neunzig Tage pro Kalenderjahr abgedeckt (vgl. Ziff. 3.2.4). Darüber hinaus bestehen Abkommen namentlich für die Versicherungen, den Luft- und Landverkehr. Im Nachgang der Bilateralen I hatten die Schweiz und die EU vereinbart, Verhandlungen über eine allgemeine Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen im Rahmen eines Binnenmarktakkommens aufzunehmen. Angesichts der Vielzahl offener Punkte und der Komplexität des Dossiers entschieden die Verhandlungsparteien jedoch im gegenseitigen Einvernehmen 2003, die Gespräche zu sistieren. Zu den offenen Fragen gehörte insbesondere der von der EU gewünschte Ansatz einer generellen Übernahme des EU-Acquis durch die Schweiz einschliesslich horizontaler Politiken. Aufgrund dieser komplexen Ausgangslage hat der Bundesrat 2010 entschieden, die Verhandlungen nicht zu reaktivieren.

⁴⁵ Revidiertes Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, SR 0.632.231.422.

Das relativ alte und eingeschränkte Versicherungsabkommen⁴⁶ von 1989 ist das einzige Abkommen mit der EU auf dem Gebiet der für die Schweiz wichtigen Finanzdienstleistungen. Es erleichtert es für Schweizer Versicherungsgesellschaften, sich frei im EU-Raum niederzulassen (und umgekehrt). Dabei gewährt es aber keine eigentliche Dienstleistungsfreiheit, das heisst, die Gesellschaften dürfen nicht grenzüberschreitend tätig werden. Zudem beschränkt sich das Abkommen auf das direkte Schadensversicherungsgeschäft (z. B. Hausrat-, Motorfahrzeug- oder Haftpflichtversicherungen). Angesichts der Bedeutung der EU für den Schweizer Finanzsektor stand in der Vergangenheit wiederholt die Opportunität eines umfassenden Finanzdienstleistungsabkommens zur Debatte. 2014 erteilte der Bundesrat den Auftrag für entsprechende exploratorische Gespräche mit der EU. Gegenwärtig verfolgt er aber das Ziel eines solchen Abkommens nicht mehr weiter. Stattdessen verfolgte die Schweiz seither hinsichtlich der EU und den EU-Mitgliedstaaten praktikable Marktzugangslösungen, darunter die Anerkennungen der Gleichwertigkeit, wo dies volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Damit anerkennt die Europäische Kommission in einzelnen Teilbereichen die Gleichwertigkeit von Regulierung und Aufsicht eines Drittstaats mit dem EU-Recht und gewährt so für bestimmte Dienstleistungssegmente den Marktzugang. Bisher hat die Schweiz einige Gleichwertigkeitsanerkennungen erhalten, andere – und wichtige – aber nicht. Zudem lässt sich über Gleichwertigkeitsanerkennungen der EU der Zugang in den EU-Binnenmarkt nur partiell erschliessen. Gleichwertigkeitsanerkennungen sind zudem letztlich unilaterale Entscheide der Europäischen Kommission, die diese trotz deren technischer Natur bisweilen in einen politischen Kontext stellt. So hat sie im Dezember 2017 die sogenannte «Börsenäquivalenz» (Anerkennung i. S. v. Art. 23 MiFIR, *Markets in Financial Instruments Regulation*⁴⁷) für die Schweiz zunächst nur befristet gewährt und dann im Juni 2019 aus sachfremden Gründen auslaufen lassen, da sie sie von der Entwicklung der damals laufenden Verhandlungen über das institutionelle Abkommen abhängig machte. Grundsätzliche Herausforderungen im Finanzdienstleistungsossier sind, angesichts der Weitentwicklung der EU-Finanzmarktregulierung den zum Teil bestehenden grenzüberschreitenden Marktzugang für die Schweizer Dienstleister zu wahren und die bewusste Abschottung des EU-Finanzmarktes mittels neuer EU-Regulierung zu verhindern. Eine Option, die von der Schweizer Bankenbranche einstimmig eingebracht wird, ist die eines institutsspezifischen Ansatzes, welcher ein Bewilligungsregime schaffen würde, das es Schweizer Banken unter individueller Einhaltung des relevanten EU-Rechts (institutsspezifisch) erlaubt, grenzüberschreitend Dienstleistungen in den EU-Raum zu erbringen.

Das Luftverkehrsabkommen stellt die Einbindung der Schweiz in den europäischen Luftfahrtsektor sicher. Grundsätzlich übernimmt die Schweiz die Bestimmungen des Luftverkehrs, die auch in der EU gelten. Die Schweiz gestaltet diese Bestimmungen aktiv mit. Mit dem Luftverkehrsabkommen erhalten Schweizer Fluggesellschaften umfassende Flugverkehrsrechte in der EU (mit Ausnahme der Kabotage, d. h. des Rechts, Inlandflüge innerhalb eines EU-Mitgliedstaats durchzuführen). Die Fluggesellschaften sind beispielsweise frei in der Wahl der Destinationen und in der Tarifgestaltung. Gleichzeitig bedeutete die Öffnung des Schweizer Luftverkehrsmarktes für Fluggesellschaften aus der EU, dass die Konsumentinnen und Konsumenten in den Genuss tendenziell tieferer Preise sowie zusätzlicher und besserer Flugverbindungen ins Ausland kommen. Eine gute Anbindung an Europa ist für die Schweiz essentiell. So starteten und landeten 2021 an Schweizer Flughäfen 19,7 Millionen Passagiere (2019, vor der Pandemie: 58,6 Millionen). Der Ziel- bzw. Startort war 2021 bei gut 65 Prozent der Passagiere die EU. Die Schweiz nimmt weiter an den Arbeiten der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) teil, die zuständig ist für die Harmonisierung der Flugsicherheitsnormen im Luftverkehr. Diese harmonisierten Sicherheitsvorschriften ermöglichen ein hohes Sicherheitsniveau in der Zivilluftfahrt und einheitliche Anforderungen an die Unternehmen. Schweizer Unternehmen benötigen daher nach einer EASA-konformen Zulassung in der Schweiz keine zusätzliche EU-Zulassung; dasselbe gilt auch für die in der Schweiz hergestellten Flugzeuge.

Das Landverkehrsabkommen öffnet den Strassen- und Schienenverkehrsmarkt für den grenzüberschreitenden Transport von Personen und Gütern zwischen der Schweiz und der EU, wobei dies im

⁴⁶ Abkommen vom 10. Oktober 1989 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung, SR 0.961.1.

⁴⁷ Verordnung (EU) Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 84.

Schienerverkehr nur den grenzüberschreitenden Verkehr betrifft. Die kleine Kabotage, also Inlandtransporte durch ausländische Transportunternehmen innerhalb der Schweiz oder eines EU-Mitgliedstaats, ist dagegen nicht erlaubt. Anders als in der EU hat die Schweiz im Bereich des Schienenverkehrs nur den Gütertransport geöffnet. Eisenbahnunternehmen aus der EU können grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr (z. B. auch Nachtzüge) nicht alleine, sondern lediglich in Kooperation mit einem Schweizer Bahnunternehmen anbieten. Mit dem Abkommen hat die EU überdies die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) vertraglich akzeptiert und damit die Schweizer Verlagerungspolitik anerkannt. Der Anteil der Bahn am alpenquerenden Güterverkehr beträgt rund 75 Prozent⁴⁸, was im Vergleich etwa mit dem Brenner sehr hoch ist. Mit dem Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) für rund 23 Milliarden Franken hat die Schweiz die Kapazitäten für umweltfreundliche Gütertransporte und den reibungslosen Handel im EU-Binnenmarkt massgeblich erhöht.

3.2.4 Personenverkehr und personenbezogene Dienstleistungen

- Freizügigkeitsabkommen von 1999

Mit dem FZA wurde ab dem 1. Juni 2002 schrittweise die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten eingeführt. Das FZA erlaubt es Schweizerinnen und Schweizern, unter gewissen Bedingungen in jedem Mitgliedstaat der EU zu leben, zu arbeiten und zu studieren, und dasselbe gilt umgekehrt auch für EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz. Neben dem Freizügigkeitsrecht ist im FZA auch die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen sowie die Koordination der Sozialversicherungssysteme geregelt. Das Abkommen gewährt weiter die freie grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch natürlich Personen bis neunzig Tage pro Kalenderjahr. Um Missbräuche bei den Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz zu verhindern, hat die Schweiz am 1. Juni 2004 flankierende Massnahmen in Kraft gesetzt und danach laufend optimiert. Sie schützen die in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen und sorgen für gleiche Wettbewerbsbedingungen für inländische und ausländische Betriebe.

Die Personenfreizügigkeit ermöglicht Schweizer Unternehmen bei der Personalrekrutierung grosse Flexibilität. Benötigte Arbeitskräfte aus der EU können unkompliziert, unbürokratisch und rasch eingestellt werden. Dies steigert massgeblich die Produktivität und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Firmen und trägt so zu einer Stärkung des Wirtschaftsstandortes bei. Während die Schweiz schon jetzt in einem hartumkämpften internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte und spezialisierte Fachkräfte steht und gleichzeitig der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer im Pensionsalter weiterwächst, bleibt insbesondere die Rekrutierung von benötigten qualifizierten Fachkräften aus dem EU-Raum wichtig. Auch der temporäre Einsatz von weniger qualifizierten Arbeitskräften aus der EU ist für gewisse Branchen wie etwa die Landwirtschaft von Bedeutung. Dass die Personenfreizügigkeit einen bedeutenden Beitrag zur flexiblen und bedarfsgerechten Deckung der Arbeitskräftenachfrage leistet, hat sich beispielhaft im Bereich des Gesundheitswesens während der Covid-19-Krise bestätigt. Umgekehrt profitieren auch Schweizer Staatsangehörige und Unternehmen vom Zugang zu den EU-Märkten. Nahezu drei Fünftel aller Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, knapp eine halbe Million Personen, lebten Ende 2021 im EU/EFTA-Raum.⁴⁹

Insgesamt wurde die Zuwanderung in die Schweiz über die letzten Jahre stark durch die Nachfrage nach Arbeitskräften bestimmt, wobei der wirtschaftliche Kontext bei der Entwicklung der Migration, insbesondere aus der EU, von zentraler Bedeutung war. Einhergehend mit einem starken Wirtschaftswachstum insbesondere in den Jahren 2004–2008 sowie 2010–2013 stieg die Zuwanderung deutlich an. Seit 2013 hat sich die Nettozuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung aus EU/EFTA-Staaten halbiert, von 60'000 Personen auf 34'000 Personen im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021. Infolge der wirtschaftlichen Erholung nach der Covid-19-Pandemie und gewisser Aufholeffekte ist für das Jahr 2022 ein markanter Anstieg zu beobachten. Weil die Zuwanderung in die Schweiz im

⁴⁸ BAV Datenkompetenzzentrum Güterverkehr (2022): Alpenquerender Güterverkehr durch die Schweiz: Kennzahlen 2020 und Interpretation der Entwicklung.

⁴⁹ Medienmitteilung des BFS vom 7. April 2022 «Auslandschweizerinnen und -schweizer im Jahr 2021».

Rahmen der Personenfreizügigkeit hauptsächlich von den Bedürfnissen der Wirtschaft bestimmt wird, bleibt die Erwerbsbeteiligung bei Personen aus dem EU-Raum insgesamt hoch. Verschiedene Studien konnten bisher im Wesentlichen keine Verdrängungswirkung auf dem Arbeitsmarkt aufgrund der Zuwanderung in die Schweiz feststellen. In Bezug auf die Grenzgängerbeschäftigung lassen sich regionale Unterschiede erkennen. So hat diese in den letzten zehn Jahren bedeutend zur Dynamik der Beschäftigungsentwicklung in den Grenzregionen beigetragen. Dabei wiesen gerade das Tessin und die Genferseeregion insgesamt ein starkes, überdurchschnittlich hohes Beschäftigungswachstum aus. Der Beschäftigungsanteil von Grenzgängerinnen und Grenzgängern ist im Kanton Tessin mit knapp 30 Prozent relativ hoch, dennoch ging die registrierte Arbeitslosigkeit und die Erwerbslosigkeit in den letzten zehn Jahren zurück und näherte sich dem gesamtschweizerischen Durchschnitt an. Im Vergleich dazu verlief die Entwicklung der Erwerbslosigkeit in der Genferseeregion und im Jurabogen weniger positiv, wobei sich konjunkturelle Ursachen nur sehr schwer von allfälligen Einflüssen der Grenzgängerbeschäftigung abgrenzen lassen.⁵⁰ Da Grenzgänger und Grenzgängerinnen im Durchschnitt tiefere Löhne erzielen als Ansässige, hat die Grenzgängerbeschäftigung auch Folgen für die Lohnentwicklung in den Grenzregionen. Auch unter Berücksichtigung der objektiven lohnrelevanten Faktoren sind insbesondere im Tessin und im Jurabogen die unerklärten Lohnunterschiede zwischen Grenzgängern sowie Grenzgängerinnen und Ansässigen nicht unwesentlich und betragen im Zeitraum von 2010 bis 2018 zwischen 4 und 12 Prozent.⁵¹

Die Zahlen zeigen es: Die Schweiz trägt massgeblich zur Personenfreizügigkeit in Europa bei, und der gegenseitige Zugang zum Arbeitsmarkt gemäss FZA wird von deutlich mehr EU-Bürgerinnen und -Bürgern in der Schweiz genutzt als von Schweizerinnen und Schweizern in der EU. Nicht nur bei den jährlich über 200'000 meldepflichtigen Kurzaufenthalten aus der EU bleibt die Schweiz attraktiv. Die Zahl der Grenzgänger und Grenzgängerinnen ist in den vergangenen zwanzig Jahren schweizweit um 140 Prozent gewachsen und betrug in den letzten Jahren um die 350'000 Personen, also rund 7 Prozent der Schweizer Gesamtbeschäftigung. 8 Prozent der Bürgerinnen und Bürger von EU-Mitgliedstaaten, die ausserhalb ihres Herkunftslandes im EU/EFTA-Raum erwerbsaktiv waren, lebten 2019 in der Schweiz. Die Schweiz steht damit in absoluten Zahlen auf Platz vier nach Deutschland, Spanien und Italien.⁵² Insgesamt lebten Mitte 2022 rund 1,5 Millionen Bürgerinnen und Bürger von EU-Mitgliedstaaten in der Schweiz.⁵³ Gemessen an der Grösse des Landes trägt die Schweiz einen wesentlichen Anteil an den Migrationsbewegungen innerhalb Europas.

In Bezug auf die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», die am 9. Februar 2014 von Volk und Ständen angenommen wurde, entschied sich die Bundesversammlung unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhangs und der innen- und aussenpolitischen Interessen für eine FZA-konforme Umsetzung von Art. 121a BV. Zur Umsetzung dieses Artikels hat das Parlament verschiedene Massnahmen zur verbesserten Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials festgelegt, wodurch die Zuwanderung indirekt gesteuert werden soll. So gilt unter anderem seit dem 1. Juli 2018 eine Stellenmeldepflicht (Art. 21a AIG) für Berufsarten, die einen bestimmten Schwellenwert bei der Arbeitslosenquote erreichen oder überschreiten. Weiter hat der Bundesrat im Mai 2019 ein Massnahmenpaket zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials beschlossen. Die sieben Massnahmen zielen darauf ab, die Konkurrenzfähigkeit von älteren Arbeitskräften zu erhöhen, schwer vermittelbaren Stellensuchenden den Schritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen und in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer besser in die Arbeitswelt zu integrieren. Ausgesteuerte Personen von über sechzig Jahren, die trotz grossen Bemühungen keine Stelle mehr finden, sollen zudem eine existenzsichernde Überbrückungsleistung bis zur ordentlichen Pensionierung erhalten. Am 27. September 2020 stimmte die Schweizer Stimmbevölkerung über die Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» ab. Die Initiative verlangte, dass der Bundesrat das FZA auf dem Verhandlungsweg innert Jahresfrist ausser Kraft setzt oder, sollte dies nicht gelingen, es einseitig kündigt. Die Initiative wurde mit 61,7 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

⁵⁰ Bericht des SECO vom 25. Juni 2021 «17. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU».

⁵¹ Ebenda.

⁵² Ebenda.

⁵³ Medienmitteilung des SEM vom 18. August 2022 «Ausländerstatistik 1. Halbjahr 2022».

Das FZA, das seit zwanzig Jahren in Kraft ist, ist für beide Seiten ein zentrales Abkommen im Paket der Bilateralen I. Während es der Schweizer Wirtschaft die Rekrutierung benötigter Arbeitskräfte ermöglicht, gewährt es EU-Bürgerinnen und Bürgern Zugang zu einem vielseitigen Arbeitsmarkt. Die schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit führte zu einer höheren Mobilität innerhalb Europas, indem Staatsangehörige der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen auf dem Gebiet der jeweils anderen Partei leben, arbeiten oder studieren können. Dank der Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen wird der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Ausübung reglementierter Berufe innerhalb der EU und der Schweiz gewährleistet und wesentlich vereinfacht. Die Koordinierung der verschiedenen Sozialversicherungssysteme gewährleistet einen grenzüberschreitenden Versicherungsschutz und vermeidet Mehrfachversicherungen. Die Weiterführung geregelter Beziehungen, wie sie im FZA verankert sind, ist für beide Seiten ein Gewinn und stellt auch weiterhin eine Priorität für die Schweiz dar. Der im FZA vorgesehene Gemischte Ausschuss Schweiz–EU bleibt für die Schweiz das zentrale Gremium für den Austausch mit der EU im Bereich der Personenfreizügigkeit. In diesem Rahmen werden regelmässig Themen besprochen, bei welchen zwischen der Schweiz und der EU unterschiedliche Auffassungen bezüglich FZA-Kompatibilität bestehen. Einige Differenzen konnten dabei beigelegt werden, andere blieben über die Jahre bestehen.

3.2.5 Steuerliche Rahmenbedingungen

- Abkommen über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen von 2015
- Betrugsbekämpfungsabkommen von 2004

Attraktive, stabile und voraussehbare steuerliche Rahmenbedingungen sind ein wichtiger Faktor für die Standortpolitik und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Für die Unternehmen in der Schweiz ist es wichtig, dass sich die Steuerpolitik an internationale Entwicklungen orientiert. Die Umsetzung des OECD-Standards zum automatischen Informationsaustausch (AIA) in Steuersachen mit der EU durch das Abkommen über den automatischen Informationsaustausch⁵⁴ trägt zur Erreichung dieses Ziels bei. Aufgrund der Revision des AIA-Standards auf OECD-Ebene wird das Abkommen mit der EU anzupassen sein. Im Bereich der indirekten Steuern beteiligt sich die Schweiz im Rahmen des seit 2009 vorläufig angewendeten Betrugsbekämpfungsabkommens⁵⁵ mit der EU an der internationalen Bekämpfung von Schmuggel und anderen Delikten. Für den Bereich der Unternehmensbesteuerung bestehen keine bilateralen Abkommen mit der EU (mit Ausnahme der sehr punktuellen Anknüpfung im AIA-Abkommen). Allerdings haben sich die Schweiz und die EU-Mitgliedstaaten 2014 in einer gemeinsamen Verständigung⁵⁶ auf Massnahmen geeinigt, die in der Schweiz mit dem Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF)⁵⁷ umgesetzt wurden. Die Gruppe «Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)» der EU überprüft die Unternehmensbesteuerung in den EU-Mitgliedstaaten sowie in Drittstaaten regelmässig. Schwierig für die Schweiz gestaltet sich, dass die EU fallweise von international vereinbarten Steuerregeln abweicht und ihre Regeln auch gegenüber Drittstaaten anwendet (extraterritoriale Anwendung).

3.2.6 Bildung, Forschung und Innovation

- Rahmenabkommen für wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit von 1986
- Forschungsabkommen von 1999 (mit Folgeabkommen von 2004, 2007 und 2014)

⁵⁴ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten, SR **0.641.926.81**.

⁵⁵ Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen, SR **0.351.926.81**. (Das Abkommen ist noch nicht in Kraft, da Irland es bisher nicht ratifiziert hat. Als gemischtes Abkommen muss es sowohl von der EU als auch von jedem Mitgliedstaat ratifiziert werden. Es wird mit der EU und mehreren EU-Mitgliedstaaten vorläufig angewendet.)

⁵⁶ Joint Statement vom 14. Oktober 2014. Abrufbar unter: www.sif.admin.ch > Bilaterale Beziehungen > Länder > Europäische Union EU > Schweiz und EU-Mitgliedstaaten unterzeichnen Verständigung zur Unternehmensbesteuerung.

⁵⁷ Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung vom 28. September 2018, AS **2019 2395**.

- Bildungsabkommen von 2010

Mit ihren Bildungs- und Forschungsinstitutionen, ihren qualitativ hochstehenden Universitäten und ihren innovativen, global ausgerichteten Unternehmen ist die Schweiz ein wertvoller Partner auf dem Bildungs-, Forschungs- und Innovationsplatz Europa. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Innovation (F&I) ist wiederum für die Schweiz von herausragender Bedeutung. Die Rahmenprogramme der EU für Forschung und Innovation stellen nach dem Schweizerischen Nationalfonds die wichtigste öffentliche Förderquelle und das gewichtigste Instrument für die internationale F&I-Zusammenarbeit der Schweiz dar. Eine Assoziierung an die Programme der EU erlaubt es Schweizer Forscherinnen und Forschern, direkt Projekte bei der Europäischen Kommission einzureichen und im internationalen Wettbewerb um die hochdotierten Förderverträge mitzubieten. Ebenso wichtig ist die Zusammenarbeit und Vernetzung mit europäischen Partnern und die Leitung von Projekten auf internationaler Ebene. Die Teilnahme an Projekten der EU-Rahmenprogramme wirkte sich mit Umsatzsteigerungen bei Projektbeteiligungen aus der Wirtschaft wie auch mit Unternehmensgründungen nachhaltig positiv aus.⁵⁸

Mit dem Abschluss des Rahmenabkommens für wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit⁵⁹ im Jahr 1986 und dem Forschungsabkommen im Jahr 1999 legte die Schweiz die Grundlage für die Beteiligung an den Rahmenprogrammen der EU. Die Schweizer Teilnahme als assoziierter Staat war seit dem 6. Rahmenprogramm im Jahr 2004 möglich; sie wurde 2014 nach Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» aus politischen Gründen vorübergehend von der EU unterbrochen. In der Folge stand der Schweiz in den Jahren 2014–2016 die Beteiligung nur an einem Teil des Programms als assoziierter Staat offen. In den anderen Teilen stellt der Bundesrat den Schweizer Forscherinnen und Forschern ersatzweise Mittel im Rahmen einer direkten Finanzierung von Schweizer Projektteilen zur Verfügung. Zwischen 2017 und 2020 konnte sich die Schweiz nach der Ratifizierung des Kroatienprotokolls wieder vollumfänglich an der entsprechenden Programmgeneration (*Horizon 2020*) und den damit verbundenen Programmen und Vorhaben (Euratom-Programm, ITER) beteiligen. Seit dem Auslaufen dieser Programmgeneration Ende 2020 strebt die Schweiz eine Weiterführung ihrer Assoziierung auch an der aktuellen Programmgeneration an. Das *Horizon*-Paket (2021–2027) besteht aus dem *Horizon Europe*-Programm, dem Euratom-Programm, der Forschungsinfrastruktur ITER und dem *Digital Europe Programme* (DEP). Mit der Genehmigung der notwendigen finanziellen Mittel in der Höhe von 6,15 Milliarden Franken und der Verabschiedung des Verhandlungsmandates sind in der Schweiz alle notwendigen Vorbereitungen getroffen, um umgehend Verhandlungen mit der EU über die Assoziierung der Schweiz an das *Horizon*-Paket aufzunehmen.

Im Bereich der Bildung steht Erasmus+ im Fokus, das EU-Programm zur Förderung von allgemeiner und beruflicher Bildung, der Jugend und des Sports. Das Bildungsabkommen⁶⁰ mit der EU von 2010 erlaubte der Schweiz ab 2011 die vollständige Beteiligung an den EU-Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen der Jahre 2007 bis 2013. Schweizerinnen und Schweizer erhielten somit einen gleichberechtigten Zugang zu allen Mobilitäts- und Zusammenarbeitsprojekten. Auch hier wirkte sich die Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» aus: Die Schweiz konnte sich für die Jahre 2014 bis 2020 nicht an Erasmus+ assoziieren. Ab 2014 gewährte die «Schweizer Lösung» Rechts- und Planungssicherheit für Schweizer Bildungsakteure. Für die Weiterführung dieser Beteiligung hat die Bundesversammlung im Rahmen der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021 bis 2024⁶¹ die notwendigen Mittel genehmigt. Der Bundesrat hat zudem Anfang 2021 ein Verhandlungsmandat für die Assoziierung an Erasmus+ (2021–2027) verabschiedet. Bisher hat die EU die Aufnahme von Gesprächen über eine Assoziierung der Schweiz an das *Horizon*-Paket und an Erasmus+ bis zur Klärung der institutionellen Anliegen der EU blockiert. Die Frage der

⁵⁸ SBF (2019): Auswirkungen der Beteiligung der Schweiz an den europäischen Forschungsrahmenprogrammen.

⁵⁹ Rahmenabkommen vom 8. Januar 1986 über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Europäischen Gemeinschaften, SR 0.420.518.

⁶⁰ Abkommen vom 15. Februar 2010 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am Programm «Jugend in Aktion» und am Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens (2007–2013) (mit Anhängen), SR 0.402.268.1.

⁶¹ BBl 2020 3681

Assoziierung der Schweiz an diese Programme wird von der EU weiterhin in den Kontext der Gesamtbeziehungen gestellt; als konkrete Forderung nannte die EU die Freigabe des zweiten Schweizer Beitrags. Die Schweiz lehnt solche Verknüpfungen ab, da kein materieller oder rechtlicher Bezug zwischen dem zweiten Schweizer Beitrag und den Kooperationsprogrammen besteht und diese auch keine Beteiligung am Binnenmarkt geben. Der Schweiz sollten dieselben Möglichkeiten zur Assoziierung an diese Programme offenstehen, welche die EU auch anderen Drittstaaten gewährt. Trotz der Freigabe des zweiten Schweizer Beitrags hat die EU ihre Blockade für eine die Assoziierung an EU-Programme wie *Horizon Europe* und Erasmus+ nicht gelöst. Deren Abschluss muss gemäss der Europäischen Kommission im Rahmen eines *Specific agreement* erfolgen, das die Beteiligung eines Landes an allen EU-Programmen übergeordnet regelt. Die Schweiz steht für die Aufnahme von Verhandlungen für ein solches *Specific agreement* bereit.

Die Schweiz gestaltet ferner auch die europäische Raumfahrt seit deren Anfängen aktiv mit. Sie ist Gründungsmitglied der 1975 ins Leben gerufenen Europäischen Weltraumorganisation (ESA) und hat unter anderem die europäischen Satellitennavigations-Programme Galileo und EGNOS im Rahmen ihrer ESA-Mitgliedschaft von Beginn an unterstützt. Seit 2008 liegt die Gesamtverantwortung für diese Programme bei der EU. Die Schweiz hat mit der EU daher ein unbefristetes Kooperationsabkommen zur Teilnahme an den Programmen abgeschlossen, das seit dem 1. Januar 2014 provisorisch angewendet wird. Das Abkommen sieht unter anderem vor, dass die Schweiz in den Leitungsgremien der Programme Einsitz nimmt (ohne Stimmrecht). Ausserdem soll die Schweiz an der Agentur der europäischen Satellitennavigationsprogramme (seit Mai 2021 in Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm [EUSPA] umbenannt) in Prag teilnehmen und Zugang zum verschlüsselten Galileo-Dienst *Public Regulated Service* (PRS) erhalten, der vor allem für staatlich autorisierte Nutzer für sensible Anwendungen (z. B. im Sicherheitsbereich) von Interesse ist. Die EU macht jedoch auch in diesem Bereich sowohl den Abschluss eines Abkommens über die Teilnahme der Schweiz an der Agentur sowie die Verabschiedung eines Verhandlungsmandats betreffend den PRS von einer institutionellen Regelung abhängig.

Ende Januar 2022 entschied der Bundesrat, eine Teilnahme der Schweiz an *Copernicus*, dem Programm der EU zur Erdbeobachtung, in der Programmperiode 2021–2027 anzustreben. Copernicus bietet eine breite Palette an Geoinformationen, zum Beispiel im Bereich des Umwelt-Monitorings. Die Assoziierung der Schweiz soll die Mitsprache im Programm ermöglichen, den freien Zugang zu den Daten langfristig sichern und der Schweizer Industrie die Teilnahme an den Ausschreibungen gewährleisten. Die von der Bundesversammlung angenommene Motion Romano vom 3. Dezember 2018⁶² fordert den Bundesrat auf, die nötigen Schritte für die Teilnahme der Schweiz am Copernicus-Programm zu unternehmen. Auch eine Assoziierung an Copernicus dürfte von der EU in den Gesamtkontext der bilateralen Beziehungen gestellt werden.

3.2.7 Digitales

Die Schweiz will im Digitalbereich das Potenzial der neuen Technologien bei Gewährleistung des Individualrechtsschutzes ausschöpfen. Der Zugang zu ausländischen Märkten wie auch zu hochentwickelten digitalen Dienstleistungen und Technologien ist für Schweizer Firmen wie auch Konsumentinnen und Konsumenten von höchster Bedeutung. Innerhalb der Rahmenprogramme der EU für Forschung und Innovation (vgl. Ziff. 3.2.6) kooperiert die Schweiz bereits seit 2004 intensiv mit der EU im Digitalbereich in allen Aspekten von Forschung, Innovation und Entwicklung. Unter dem Gesichtspunkt des Marktzugangs analysiert die interdepartementale Koordinationsgruppe EU-Digitalpolitik regelmässig die Entwicklungen und die Auswirkungen der Initiativen der EU im Digitalbereich auf die Schweiz, etwa die der neuen Digitalstrategie «Ein Europa für das digitale Zeitalter» (vgl. Ziff. 2.2.2). 2019 und 2021 erstattete die Koordinationsgruppe dem Bundesrat Bericht.⁶³ Die letzte Analyse über die EU-Digitalstrategie hielt fest, dass das Paket an Gesetzesvorhaben, Aktionsplänen und Initiativen grösstenteils noch im Anfangsstadium steht, aber das Potenzial für erhebliche Auswirkungen auf den Schweizer Wirtschafts-

⁶² 18.4131 «Die Schweiz soll am Copernicus-Programm teilnehmen»

⁶³ UVEK/EDA/EFD/WBF (2019): Die Schweiz und der digitale Binnenmarkt der Europäischen Union.

, Innovations- und Forschungsstandort haben könnte. Vor dem Hintergrund der Bestrebungen der EU zur Schaffung einer «offenen strategischen Autonomie» sowie einer «technologischen Souveränität» zeichnet sich ab, dass Drittstaaten zunehmend von Arbeiten insbesondere in für die EU sensiblen Technologie-Domänen (z. B. Quantum Computing, Cybersicherheit, künstliche Intelligenz) ausgeschlossen werden. Die Schweiz will die Zusammenarbeit mit der EU weiterentwickeln, um gemeinsame Interessen im Bereich der Digitalpolitik identifizieren und realisieren zu können. Weiter hat der Bundesrat das EDA mit der Prüfung der Frage eines sogenannten GAIA-X Hubs in der Schweiz beauftragt.

3.2.8 Datenschutz

Im Bereich des Datenschutzes verfügt die Schweiz seit dem 25. August 2000 über einen Angemessenheitsbeschluss der EU. Dieser bleibt in Kraft, solange er von der Europäischen Kommission nicht aufgehoben, geändert oder ausgesetzt wird. Die Kommission unterzieht das Schweizer Recht und das Recht der übrigen Staaten, für die ein Angemessenheitsbeschluss vorliegt, derzeit im Rahmen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)⁶⁴ einer ersten Beurteilung. Der Bundesrat hat bis jetzt keine Hinweise darauf, dass das Schweizer Recht die Bedingungen der DSGVO nicht erfüllt. Das neue Bundesgesetz über den Datenschutz⁶⁵, das am 25. September 2020 verabschiedet wurde und zusammen mit den einschlägigen Verordnungen am 1. September 2023 in Kraft tritt, erlaubt es, die Schweizer Standards denjenigen der EU anzugleichen. Wie bei jeder Gleichwertigkeitsanerkennung handelt es sich dabei jedoch um einen einseitigen Entscheid, der in die alleinige Zuständigkeit der EU fällt und daher ausser Kraft gesetzt, geändert oder ausgesetzt werden kann, wenn die EU der Ansicht ist, dass die in Art. 45 Abs. 2 DSGVO festgelegten Bedingungen nicht mehr erfüllt sind. Sollte dies der Fall sein, müsste die Kommission nach Art. 45 Abs. 6 DSGVO Konsultationen mit der Schweiz aufnehmen, um für die Situation Abhilfe zu schaffen. Der Angemessenheitsbeschluss gewährleistet den freien Verkehr personenbezogener Daten. Er verhindert, dass die für die Bearbeitung Verantwortlichen in den EU-Ländern zusätzliche Garantien für den Schutz von Personendaten einführen müssen, um diese in die Schweiz zu übermitteln, was zu zusätzlichen Kosten und zu Handelskonflikten führen kann. Ohne freien Datenverkehr kann nicht ausgeschlossen werden, dass gewisse ausländische Wirtschaftsakteure sich vom Schweizer Markt abwenden, weil der grenzüberschreitende Datenfluss, der ein wesentliches Element einer digitalisierten Wirtschaft ist, nicht mehr erleichtert würde. Betroffen wären Wirtschaftsakteure mit Sitz in der EU und in Drittstaaten, die über einen Angemessenheitsbeschluss der EU verfügen, darunter insbesondere das Vereinigte Königreich und Japan.

3.2.9 Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten

Um ihren Wohlstand langfristig zu sichern, ist die Schweiz auf ein sicheres, stabiles und prosperierendes Europa angewiesen. Die positive wirtschaftliche und soziale Entwicklung der EU-Mitgliedstaaten kommt auch der Schweiz zugute. Ein nachhaltiges Wachstum in den EU-Mitgliedstaaten fördert den Wohlstand auf beiden Seiten, erhält Arbeitsplätze in der Schweiz und schafft Perspektiven für die Bevölkerung vor Ort. Der Bundesrat anerkannte die Osterweiterung der EU ab 2004 als wichtigen Schritt zu mehr Stabilität in Europa und sprach sich dafür aus, die mittel- und osteuropäischen Staaten auch nach deren EU-Beitritt zu unterstützen. Die Schweiz beteiligt sich entsprechend seit 2007 mit dem Erweiterungsbeitrag an der Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der EU. Bis 2019 wurde der Erweiterungsbeitrag in 12 der 13 Partnerstaaten erfolgreich abgeschlossen, in Kroatien läuft die Umsetzung noch bis 2024.

Die Kohäsion in Europa steht aber weiterhin vor grossen und zum Teil neuen Herausforderungen. Die Finanzkrise ab 2008 und die darauffolgende Wirtschafts- und Schuldenkrise, insbesondere in der Eurozone, haben viele süd-, aber auch mittel- und südosteuropäische Staaten stark getroffen, was zur Ver-

⁶⁴ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABI L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

⁶⁵ BBl 2020 7639 (noch nicht in Kraft).

grösserung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in Europa und innerhalb einzelner EU-Mitgliedstaaten beigetragen hat. Dazu kamen die ausserordentlich grossen Migrationsbewegungen, die 2015/16 einen Höhepunkt erreichten und zahlreiche EU-Mitgliedstaaten mit Blick auf ihre Kapazitäten und das Management der Migrationsbewegungen stark forderten. Angesichts dieser Herausforderungen unterstützt die EU die Kohäsion in Europa weiterhin mit erheblichen Mitteln, gerade vor dem Hintergrund aktueller Krisen. Auch die EFTA/EWR-Staaten beteiligen sich nach wie vor mit dem EFTA- und dem Norwegischen Finanzmechanismus an diesen Anstrengungen.

Auch die Schweiz hat weiterhin ein Interesse, zur Stärkung der Kohäsion innerhalb Europas beizutragen. Am 3. Dezember 2019 hat die Bundesversammlung einen zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten im Umfang von insgesamt 1302 Millionen Franken in Form eines Rahmenkredits Kohäsion und eines Rahmenkredits Migration⁶⁶ genehmigt. In die Bundesbeschlüsse über die Rahmenkredite hat das Parlament aber eine Bestimmung eingefügt, wonach «Verpflichtungen auf der Grundlage dieses Rahmenkredits [...] nicht eingegangen [werden], wenn und solange die EU diskriminierende Massnahmen gegen die Schweiz erlässt». Diese Bedingung blockierte in der Folge die Umsetzung des Beitrags. Anlässlich seines Entscheids vom 26. Mai 2021 zur Beendigung der Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen mit der EU hat der Bundesrat festgehalten, dass er den bilateralen Weg fortführen will. Teil dieser europapolitischen Agenda war auch, dass der zweite Schweizer Beitrag rasch freigegeben und ohne formelle europapolitische Bedingungen umgesetzt werden soll (vgl. Ziff. 5). Am 30. September 2021 hat das Parlament die Freigabe gutgeheissen. Das rechtlich nicht verbindliche *Memorandum of Understanding* (MoU) zum zweiten Schweizer Beitrag haben die Schweiz und die EU am 30. Juni 2022 unterzeichnet. Das MoU enthält die Eckwerte des Beitrags und bildet damit den Rahmen für den Abschluss der erforderlichen bilateralen Umsetzungsabkommen mit den Partnerländern. Die bilateralen Umsetzungsabkommen im Bereich Kohäsion zwischen der Schweiz und Bulgarien, Estland, Kroatien, Malta, Polen, Rumänien, Ungarn und Zypern sollen bis Ende 2022 unterzeichnet werden. Mit den restlichen Partnerländern (Lettland, Litauen, Slowakische Republik, Slowenien und Tschechien) laufen die Verhandlungen. Im Bereich der Migration wurden die bilateralen Umsetzungsabkommen mit Griechenland und Zypern im Oktober 2022 unterzeichnet. Die Verhandlungen mit Italien sind noch im Gang.

3.2.10 Grenzübergreifende Zusammenarbeit

Die Schweiz nimmt seit 1990 – und seit 2008 im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) – an den grenzübergreifenden Interreg-Programmen der EU teil. Sie beteiligt sich an vier grenzüberschreitenden Programmen (Alpenrhein–Bodensee–Hochrhein, France–Suisse, Italia–Svizzera, Oberrhein), zwei transnationalen (Alpenraum, Nordwesteuropa) und vier interregionalen Programmen (Interreg Europe, URBACT, ESPON, Interact). Seitens EU sind die Interreg-Programme Teil der Kohäsionspolitik und werden über den Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) finanziert. Die Schweizer Teilnahme wird von Bund und Kantonen gemeinsam im Rahmen der NRP unterstützt. Für Interreg VI 2021–2027 stellt der Bund im Rahmen der NRP gut 56 Millionen Franken zur Verfügung, die Kantone leisten in den verschiedenen Programmen jeweils mindestens äquivalente Beiträge. Die Beiträge des Bundes und der Kantone fliessen direkt in die Programme und nicht via den EU-Haushalt. Schweizer Partner erhalten (mit wenigen Ausnahmen) keine EU-Mittel.

Interreg hat in den Grenzregionen eine wichtige Katalysator-Funktion und ist ein Förderinstrument, das zur Realisierung konkreter Projekte genutzt wird. So wurden im Rahmen der Schweizer Beteiligung an Interreg in den letzten 30 Jahren über 1000 Projekte gefördert. Verschiedene Evaluationen haben die Wichtigkeit der Schweizer Teilnahme an Interreg bestätigt. Die Zusammenarbeit im Rahmen von Interreg ist ein positives Beispiel der nachbarschaftlichen Kooperation mit der EU, den Nachbarstaaten sowie zwischen den Schweizer Grenzregionen und ihren Nachbarregionen im Ausland.

Daneben beteiligen sich Bund und Kantone auch an der 2015 lancierten Makroregionalen Strategie für den Alpenraum (EUSALP), deren Präsidentschaft sie 2023 erstmals übernehmen.

⁶⁶ BBl 2020 757 759

3.3 Frieden und Sicherheit

Die Wahrung der Sicherheit des Landes sowie das Engagement der Schweiz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung sind als übergeordnete Staatsziele in Art. 2 BV verankert. Frieden, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit bilden das Fundament für Wohlstand und nachhaltige Entwicklung. Dabei beruht die Sicherheitspolitik der Schweiz auf einer Bedrohungsanalyse, die sich mit derjenigen der EU und der meisten EU-Mitgliedstaaten weitgehend deckt. Aufgrund ihrer geographischen Nähe, ihrer engen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtung sowie der Zugehörigkeit zur gleichen Wertegemeinschaft verfolgen die Schweiz und die EU in vielen Bereichen ähnliche aussen- und sicherheitspolitische Interessen. Entsprechend findet die Schweiz in der EU eine natürliche Kooperationspartnerin.

Zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz kann auf eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit der EU und den EU-Mitgliedstaaten nicht verzichtet werden. Entscheidend hierfür sind die Assoziierungsabkommen zu Schengen/Dublin der Schweiz. Die Idee hinter Schengen folgt einer einfachen Logik: Um einen Raum der Reisefreiheit zu ermöglichen, braucht es eine intensiviertere Kooperation der Polizeibehörden, eine effektive Kontrolle der Schengen-Aussengrenze sowie eine koordinierte Zuständigkeit für Asylsuchende (Dublin-System) und gemeinsame Lösungen im Umgang mit Migration. Der Bundesrat äusserte sich 2018 in einem ausführlichen Bericht zur positiven Bilanz der Assoziierungsabkommen.⁶⁷ Die dortigen Erkenntnisse bleiben im Kern gültig.

3.3.1 Kooperationen in der Aussen- und Sicherheitspolitik

- Zusammenarbeitsvereinbarung mit der Europäischen Verteidigungsagentur von 2012

Die Schweiz und die EU arbeiten in der Aussen- und Sicherheitspolitik zusammen und unterstützen sich wo zielführend in Form gemeinsamer Positionen oder Initiativen, zum Beispiel im Rahmen der UNO. Zwecks Informationsaustausch, Identifikation möglicher Kooperationen und gegebenenfalls Abstimmung ihrer Politiken führen sie eine Reihe von regelmässigen thematischen und geografischen Dialogen. Gleichzeitig verfolgt die Schweiz bewusst ihre eigene Aussen- und Sicherheitspolitik, was ihr in bestimmten Kontexten gewisse Chancen eröffnet, wie die Übernahme von Schutzmandaten oder anderen wichtigen Aufgaben im Rahmen ihrer Guten Dienste. Das Nebeneinander von gemeinsamem Vorgehen mit der EU und Eigenständigkeit widerspiegelt sich etwa im Bereich Sanktionspolitik: Die Schweiz hat keine politische oder rechtliche Verpflichtung, sich restriktiven Massnahmen der EU anzuschliessen. Gestützt auf das Embargogesetz⁶⁸ entscheidet der Bundesrat unter Abwägung aller Interessen der Schweiz, insbesondere aussenpolitischer, aussenwirtschaftspolitischer und rechtlicher Natur, von Fall zu Fall. In den meisten Fällen schliesst sich die Schweiz den EU-Sanktionen ganz oder teilweise an, so etwa jüngst bei den – in Umfang und Substanz allerdings ausserordentlichen – restriktiven Massnahmen gegen Russland und Belarus nach dem russischen Überfall auf die Ukraine. Der Krieg in der Ukraine, in unmittelbarer Nachbarschaft mehrerer EU-Mitgliedstaaten, stellt die europäische Sicherheitsarchitektur infrage und dürfte dafür sorgen, dass die Sicherheitspolitik in der EU zu einem deutlich prominenteren Politikfeld wird, als sie es bisher war.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit besteht zwischen der Schweiz und der EU eine etablierte Kooperation. Die Schweiz engagiert sich in zahlreichen Regionen der Welt, so etwa auf dem Westbalkan oder in Afrika, gemeinsam mit der EU für Berufsbildung, Gesundheitssysteme, demokratische Regierungsführung und zahlreiche weitere Anliegen. In verschiedenen Kontexten stimmen die Schweiz und die EU-Mitgliedstaaten ihre Projektplanung untereinander ab, um Duplikationen vorzubeugen und die Entwicklungszusammenarbeit effektiver zu gestalten. Weiter wird die Schweiz als Partnerin in fragilen Kontexten geschätzt, in denen sie – teilweise im Gegensatz zu EU-Mitgliedstaaten – vor Ort präsent

⁶⁷ Bericht des Bundesrates vom 21. Februar 2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion «Volkswirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz» (Schengen-Bericht). Abrufbar unter: www.eda.admin.ch > Berichte > Schengen/Dublin.

⁶⁸ Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen, SR 946.231.

ist. In multilateralen Gremien decken sich die schweizerischen Vorstellungen zu einem grossen Teil mit den Positionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, so beispielsweise in Bezug auf die Agenda 2030 der UNO, aber auch auf die Entwicklungsfinanzierung und den Klimaschutz.

In den letzten Jahren hat die EU wichtige Reformschritte zur Stärkung ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) erzielt. Initiativen wie die ständige strukturierte Zusammenarbeit (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO), der Europäische Verteidigungsfond, die Schaffung einer neuen Generaldirektion für Verteidigungsindustrie und Raumfahrt sowie die Etablierung des Instruments zur Stärkung der Europäischen Verteidigungsindustrie durch Gemeinsame Beschaffung (EDIRPA) zeugen zusätzlich vom politischen Willen, die europäische Verteidigungsfähigkeit im Rahmen der EU zu stärken. Die Schweiz beteiligt sich seit der Lancierung der GSVP an den Friedensförderungsmissionen der EU. Derzeit nimmt sie an der zivilen Mission EULEX Kosovo und der EUCAP Sahel Mali, an mehreren Wahlbeobachtungsmmissionen sowie an der militärischen EU-Mission EUFOR Althea in Bosnien und Herzegowina teil. Zudem hat sie einen Experten an den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) detachiert. Auch diese Zusammenarbeit erfolgt im beidseitigen Interesse. Für die Schweiz bietet sie sich an, weil die EU über etablierte Strukturen bei der Friedens- und Stabilitätsförderung verfügt. Sie ist zudem in Regionen aktiv, die auch für die Schweiz friedens- und sicherheitspolitisch wichtig sind. Die EU profitiert ihrerseits von der Expertise der Schweiz. Die Schweiz setzt sich durch die Entsendung ihrer Expertinnen und Experten etwa für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, die Reformierung von Justiz- und Polizeiapparaten oder den Einbezug der Zivilgesellschaft bei Staatsreformen ein.

Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist die Zusammenarbeit mit der EU derzeit begrenzt und punktuell. Seit 2012 arbeitet die Schweiz mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) zusammen. Der Schwerpunkt dieser Zusammenarbeit liegt hauptsächlich auf der Forschung und Entwicklung (mittels Arbeitsgruppen und Projekten), auf der Cyber Defence sowie auf Beteiligungen an Trainings- und Ausbildungsaktivitäten, darunter insbesondere ein Übungsprogramm für Helikopterbesatzungen. Die EVA dürfte in Zukunft eine massgebliche Rolle in der Umsetzung der oben genannten EU-Initiativen spielen. Eine Zusammenarbeitsvereinbarung, wie sie die Schweiz hat, ist deshalb auch Voraussetzung für die Teilnahme von Drittstaaten an Projekten, die im Rahmen der PESCO lanciert wurden. Ebenfalls im Rahmen der PESCO wird ferner eine Teilnahme der Schweiz an einem Projekt angestrebt, das die im Kampf gegen Cyberangriffe durchgeführten Übungen (*Cyber Ranges Federation*) verbessern soll. Entsprechende Abklärungen sind eingeleitet worden.

3.3.2 Justiz und Inneres

- Schengen-Assoziierungsabkommen von 2004
- Dublin-Assoziierungsabkommen von 2004
- Abkommen zwischen der Schweiz und Europol von 2004
- Abkommen zwischen der Schweiz und Eurojust von 2008
- Vereinbarung über die Beteiligung am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen von 2014
- Eurodac-Protokoll zum Dublin-Assoziierungsabkommen von 2019
- Abkommen über die Prümer Zusammenarbeit von 2019

Kein Bereich der Schweizer Europapolitik ist im Alltag greifbarer als die Schengen-Assoziierung. Dass die Grenzen zu den Nachbarstaaten praktisch an jedem Ort und jederzeit ungehindert überschritten werden können, ist längst zur Selbstverständlichkeit geworden. Die Reisefreiheit ist in der Wirkung eng mit der Teilnahme am EU-Binnenmarkt (Personenfreizügigkeit) verknüpft. Ein Wegfall der Schengen-Assoziierung hätte signifikante Auswirkungen auf das Bruttoinlandprodukt der Schweiz – für das Jahr 2030 wäre mit einem um bis zu 3,7 Prozent niedrigeren Bruttoinlandprodukt zu rechnen.⁶⁹ Einen Anteil daran hat auch die Zusammenarbeit im Bereich der gemeinsamen Visapolitik (kurzfristige Aufenthalte): Europareisende können mit dem Schengen-Visum ohne separates Visum auch die Schweiz besuchen, was für die Tourismusbranche und mit Blick auf Geschäftsreisende einen bedeutenden Vorteil darstellt.

⁶⁹ Schengen-Bericht, S. 63ff.

Offene Binnengrenzen bedeuten derweil nicht, dass sie obsolet geworden wären. Zollrechtliche und polizeiliche Kontrollen bleiben grundsätzlich auf dem ganzen Territorium der Schweiz erlaubt. Zudem kann in Ausnahmefällen vorübergehend auf systematische Personenkontrollen zurückgegriffen werden, zum Beispiel bei einer ernsthaften Bedrohung der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit, wie jüngst während der Covid-19-Pandemie im Frühling 2020. Als die Landesgrenzen unerwartet wieder zu Grenzen zwischen Gesellschaften, Familien und Paaren wurden, rief dies in Erinnerung, wie unvorstellbar ein Leben ausserhalb des Schengen-Raums inzwischen geworden ist. Gleichzeitig war die Covid-19-Krise beispielhaft für den Wert des Assoziierungsabkommens, sicherten doch die Schengen-Mitwirkungsrechte den Zugang zum Krisenmanagement der EU. Zudem lieferte Schengen die rechtliche Basis für die Mitwirkung und rasche Beteiligung am EU-System für ein digitales Covid-Zertifikat. Auf der Grundlage ihrer Schengen-Assoziation ist die Schweiz auch ins Krisenmanagement der EU im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine eingebunden. Dadurch war die Schweiz in vielen mit den Auswirkungen des Krieges zusammenhängenden Fragen an der Koordination der EU beteiligt. Die Errungenschaft des Reisens geht mit einer intensiven Sicherheitskooperation einher. Schengen spielt vor allem dank des laufend weiterentwickelten Schengen-Informationssystems (SIS) eine zentrale Rolle für die Polizeizusammenarbeit. Dieses macht Fahndungsdaten in Minuten überall verfügbar und die nationalen Behörden dadurch handlungsfähiger. Alle zwei Stunden erzielen Schweizer Behörden einen Treffer im SIS. Um einen Wegfall des SIS und weiterer Schengen-Instrumente zu kompensieren, müsste die Schweiz bis zu 500 Millionen Franken investieren – Jahr für Jahr.⁷⁰ Aber selbst dies könnte den Informationsaustausch mit allen anderen Schengen-Staaten nicht vollwertig ersetzen. Die Assoziation der Schweiz ist gleichzeitig auch in deren Interesse.

Ebenso entscheidend für das Funktionieren des Schengen-Raums ist das Management seiner Aussengrenzen. Dabei unterstützen die Staaten sich gegenseitig und insbesondere diejenigen auf den wesentlichen Migrationsrouten. Bis 2020 steuerte die Schweiz 138 Millionen Franken an den EU-Fonds für die innere Sicherheit (ISF) bei und erhielt 20 Millionen Franken für eigene Projekte. An den höher dotierten Nachfolgefonds mit einer Laufzeit bis 2027 (BMVI) wird sie sich netto mit rund 250 Millionen Franken beteiligen. Ziel dieses Solidaritätsfonds ist ein wirksames europäisches Grenzmanagement, das letztlich allen Schengen-Staaten zugutekommt. Die Schweiz beteiligt sich zudem an der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) finanziell und mit Expertinnen und Experten, die derzeit rund 1500 Einsätze pro Jahr leisten.

Zwei wichtige Neuerungen an der Aussengrenze stehen unmittelbar bevor: 2023 wird ein Schengenweites Ein- und Ausreisensystem (EES) eingeführt, das Drittstaatsangehörige und deren Aufenthaltsdauer erfasst. Ebenfalls wird ein Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS) eingeführt, das dem amerikanischen ESTA ähnelt. Für ab Mitte 2024 ist geplant, dass diese sowie die bestehenden Systeme SIS, VIS und die Fingerabdruckdatenbank Eurodac miteinander vernetzt werden, was die Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums weiter stärken wird. Mit einer einzelnen Anfrage wird eine befugte nationale Behörde alle Systeme gleichzeitig abfragen können.

Erfolgt die Zusammenarbeit im Schengen-Rahmen, ist die Schweiz beteiligt und kann Lücken in ihrem Sicherheitsdispositiv verhindern. Bei Weiterentwicklungen ausserhalb von Schengen muss sie versuchen, spezifische bilaterale Abkommen zu schliessen, wie dies zuletzt im Zusammenhang mit der Prümer Zusammenarbeit und den Zugriff von Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac gelungen ist.⁷¹ Zudem strebt die Schweiz ein Abkommen für den Austausch von Flugpassagierdaten an. Ebenfalls zusätzlich zu Schengen bestehen seit 2004 und 2008 Abkommen mit der EU-Polizeibehörde Europol⁷² und mit Eurojust⁷³, der EU-Einheit für justizielle Zusammenarbeit.

Alle Staaten Europas sind mit denselben Herausforderungen durch Migration konfrontiert. Dazu gehören irreguläre Einreisen und Schleppernetzwerke, das Grenzmanagement, ein funktionierendes Asylwesen und eine Integrationspolitik, die von den eigenen Bevölkerungen unterstützt wird. Die Schweiz

⁷⁰ Ebenda, S. 110.

⁷¹ Botschaft vom 5. März 2021 zur Genehmigung des Abkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Prümer Zusammenarbeit), des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU, des Abkommens mit den Vereinigten Staaten über die Verhinderung und Bekämpfung schwerer Straftaten sowie zu deren Umsetzung (Anpassung des Strafgesetzbuchs, des DNA-Profil-Gesetzes, des Asylgesetzes und des Ausländer- und Integrationsgesetzes) und über einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Programms Prüm Plus, BBl 2021 738.

⁷² Abkommen vom 24. September 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt, SR 0.362.2.

⁷³ Abkommen vom 27. November 2008 zwischen der Schweiz und Eurojust, SR 0.351.6.

ist durch das Dublin-Assoziierungsabkommen am EU-weiten System zur Bestimmung der Zuständigkeit die Prüfung eines Asylantrags beteiligt. Das Dublin-System stellt sicher, dass ein Asylgesuch nur von einem Staat geprüft und diese Verantwortung nicht unkoordiniert von Staat zu Staat abgeschoben wird. Ohne Dublin könnten Asylsuchende nach einem negativen Asylentscheid in der EU ein zweites Asylverfahren in der Schweiz anstrengen. Die jährlichen Mehrkosten für die Schweiz bei einem Wegfall von Dublin lägen im dreistelligen Millionenbereich.⁷⁴

Es ist unumstritten, dass das europäische Migrations- und Asylsystem, wovon Dublin ein Pfeiler ist, den heutigen Anforderungen nicht standhält. Es bietet weder Lösungen für den Umgang mit hohen Migrationszahlen noch für das Ungleichgewicht zulasten der Staaten an den Aussengrenzen. 2020 unternahm die Europäische Kommission mit einem Paket an Verordnungsentwürfen den erneuten Anlauf, die blockierte Reform zu beleben. Deren Herzstück, ein Solidaritätsmechanismus zur gerechteren Verteilung von Asylsuchenden und den mit ihrer Aufnahme verbundenen Kosten innerhalb der EU, ist nicht als Weiterentwicklung von Dublin vorgeschlagen und in der vorliegenden Fassung somit für die Schweiz rechtlich nicht verbindlich. Auch die Europäische Asylagentur (EUAA), die 2022 aus dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) hervorging, ist nicht Teil des Dublin-Systems. Die Schweiz beteiligte sich seit 2016 freiwillig auf Basis eines bilateralen Abkommens⁷⁵ finanziell und mit Expertenentsendungen an EASO und seit 2022 an denselben Aktivitäten der EUAA.

Dass die Schweiz ausgerechnet im Bereich Justiz und Inneres stärker in die europäische Zusammenarbeit integriert ist als in allen anderen Politikfeldern, ist auf den ersten Blick bemerkenswert. Schliesslich gehört gerade die Wahrung der inneren Sicherheit zu den Kernanliegen nationalstaatlicher Autonomie. Gleichzeitig kennt etwa die Kriminalität keine Grenzzäune. Ihr ist nur in enger internationaler Abstimmung zu begegnen. Daher ist der Schengen-Raum ein evolutives, auf Weiterentwicklung angelegtes System, das eines ebenso hohen Masses an Rechtssicherheit und einheitlicher Standards bei allen Mitgliedstaaten bedarf. Eine dynamische Rechtsübernahme für alle (auch assoziierte) Staaten ist hierfür zielführend. Die der Schweiz im Gegenzug gewährten Mitwirkungsrechte auf europäischer Ebene erlauben ihr, dort Einfluss zu nehmen, wo die relevanten Entscheide getroffen werden. Gerade weil sie sich im Schengen-Rahmen grundsätzlich verpflichtet hat, Regeln und Standards sowohl mitzutragen als auch mitzugestalten, erweitert sie ihren politischen Handlungsspielraum und stärkt dadurch ihre Souveränität. Seit der Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen Ende 2004 wurden ihr über 413 Rechtsentwicklungen notifiziert. Nebst vielen technischen Bestimmungen wurden 50 Weiterentwicklungen auch der Bundesversammlung vorgelegt. In nur 3 Fällen wurde ein Referendum ergriffen. Zuletzt sprachen sich 2022 deutliche 71,5 Prozent der Stimmenden sowie alle Stände für die fortwährende Teilnahme der Schweiz an Frontex und somit auch für die Teilnahme an Schengen aus.

Auf EU-Ebene erlebte Schengen in den letzten Jahren zahlreiche Neuerungen und die Umsetzung ambitionierter Vorhaben – unter anderem die erwähnten neuen und vernetzten IT-Systeme oder auch das neue Frontex-Mandat. Gleichzeitig sind Reformen im Migrationsbereich derzeit politisch blockiert. Kaum ein anderes Thema zieht tiefere Gräben zwischen die EU-Mitgliedstaaten. Verschiedene Mitgliedstaaten beharren aufgrund von Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen-Raums auf Binnengrenzkontrollen. Zudem stossen Staaten an den Aussengrenzen an die Belastungsgrenzen ihrer Asylsysteme, was mitunter auf Kosten des Menschenrechtsschutzes geht. Die neuesten Vorschläge, wie diese Herausforderungen zur Überwinden sind, werden gegenwärtig unter Mitsprache der Schweiz in Brüssel verhandelt. Die Schweiz wird sich im Schengen/Dublin-Verbund und in den relevanten EU-Agenturen weiterhin dafür einsetzen, dass ein effizientes Grenzmanagement die Aussengrenze gut schützt. Auch darüber hinaus kommt sie ihrer Verantwortung als assoziiertes Mitglied nach, den gemeinsamen Raum aktiv mitzugestalten. Weiterhin wird sie sich auf Augenhöhe mit den EU-Mitgliedstaaten in den zahlreichen Schengen-Gremien von Experten- bis Ministerebene, in denen sie ihre Mitwirkungsrechte wahrnimmt, für konstruktive Lösungen in ihrem Interesse einsetzen.

⁷⁴ Schengen-Bericht, S. 113.

⁷⁵ Vereinbarung vom 10. Juni 2014 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Festlegung der Modalitäten ihrer Beteiligung am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen, SR **0.142.392.681**.

3.4 Nachhaltigkeit

Der Einsatz der Schweiz für eine nachhaltige Entwicklung sowie den dauerhaften Erhalt von natürlichen Lebensgrundlagen ist im Zweckartikel der Bundesverfassung verankert. Das für Wohlstand und Sicherheit erforderliche Wirtschaftswachstum kann die Umwelt belasten. Probleme ergeben sich durch die wachsende Bevölkerung und die steigende Mobilität. Die Schweiz strebt deshalb, im Einklang mit ihrem Verfassungsziel, eine nachhaltige Entwicklung an. Die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Schutz der Biodiversität sind für die Schweiz ebenso zentral wie die gemeinsamen internationalen Bemühungen, dem Klimawandel entgegen zu treten. Neben dem Schutz der Umwelt ist der Begriff der Nachhaltigkeit auch im Kontext des Schutzes der öffentlichen Gesundheit und des Kulturerbes zu verstehen. Während der Covid-19-Pandemie arbeiteten die Schweiz und die EU eng zusammen. Der Einbezug der Schweiz in das EU-Krisendispositiv und die enge inhaltliche Abstimmung der Krisenmassnahmen mit der EU waren wichtige Faktoren der Pandemiebekämpfung, gerade vor dem Hintergrund des starken Austausches in Grenzregionen. Diese Herausforderungen kann die Schweiz nicht alleine angehen. Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der Nachhaltigkeit erweist sich für beide Seiten als Gewinn.

3.4.1 Umwelt, Klima und Energie

- Umweltabkommen von 2004
- Abkommen zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme von 2017

Die EU sieht sich als Vorreiterin in der internationalen Umwelt-, Klima- und Energiepolitik. Sie hat sich verpflichtet, bis 2050 klimaneutral zu werden. Die Verwirklichung dieses Ziels erfordert einen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel in der EU, welcher mit dem «europäischen Grünen Deal» erfolgen soll (vgl. Ziff. 2.2.2). Die Schweiz verfolgt eine eigenständige Umwelt-, Klima- und Energiepolitik, die im Wesentlichen jedoch auf den gleichen Prinzipien basiert und gleichwertige Ziele verfolgt. Der Bundesrat hat am 28. August 2019 entschieden, dass die Schweiz ab 2050 unter dem Strich keine Treibhausgasemissionen mehr ausstossen soll. Um ein gleichwertiges Niveau im Umweltschutz zu gewährleisten und um Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den wichtigsten Handelspartnern in der EU zu vermeiden, gleicht die Schweiz bis zu einem gewissen Grad ihre Gesetzgebung in einer Reihe von Bereichen den Umweltregelungen der EU an (z. B. teilweise Angleichung des Chemikalienrechts, Regelungen beim Recycling, Emissionen von Luftschadstoffen, Lärmschutz, Wasser usw.). Trotzdem bestehen für die Schweiz Herausforderungen, insbesondere in Bezug auf zusätzliche Marktzugangshürden durch die Schaffung neuer und der Überarbeitung bestehender EU-Bestimmungen im Lichte des «europäischen Grünen Deals». Ein Beispiel dafür ist der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM), dessen Einführung die EU ab 2023 anstrebt. Damit soll die Verlagerung von CO₂-Emissionen ins Ausland mit tieferen Klimaschutzambitionen verhindert werden («*carbon leakage*»). Aufgrund der engen bilateralen Handelsbeziehungen ist davon auszugehen, dass die Schweiz von einem CBAM der EU betroffen sein wird, obwohl aufgrund der Verknüpfung der Emissionshandelssysteme eine Ausnahme für Waren mit Ursprung Schweiz vorgesehen ist. In Erfüllung des Postulats Aussenpolitische Kommission NR vom 25. August 2020⁷⁶ klärt der Bundesrat derzeit ab, wie sich ein solcher CBAM auf die Schweiz auswirken würde und welche Handlungsoptionen bestehen.

In einem Abkommen von 2004 ist die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur (EUA) geregelt.⁷⁷ Von besonderem Interesse für die Schweiz ist dabei die Beteiligung an der Erhebung und dem Austausch vergleichbarer Umweltdaten in einer Vielzahl von umweltpolitischen Bereichen (biologische Vielfalt und Ökosysteme, Wasser, Wald, Klima, menschliche Gesundheit und Umwelt, Luft, Lärm, Chemikalien, Boden, Kreislaufwirtschaft und Ressourcennutzung, Abfall, Nachhaltigkeit usw.) via

⁷⁶ 20.3933 «Steuerliche Anreize für einen nachhaltigen internationalen Handel»

⁷⁷ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET), SR 0.814.092.681.

das Informations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET). Zudem wirkt die Schweiz an Forschungsprojekten mit. Als vollwertiges Mitglied der EUA beteiligt sich die Schweiz uneingeschränkt an deren Arbeiten und erhält direkten Zugang zu sämtlichen Daten und Informationen, die über das EIONET erhoben und verbreitet werden; umgekehrt erscheinen ihre Daten und Informationen in den einschlägigen Publikationen der EUA.

Ein weiteres Abkommen dient der Verknüpfung der Emissionshandelssysteme (EHS-Abkommen).⁷⁸ Bei dem am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Abkommen handelt es sich um das weltweit erste internationale Abkommen zur Verknüpfung von Emissionshandelssystemen. Es deckt auch die Luftfahrt ab. Die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme ermöglicht den direkten Transfer von Emissionsrechten zwischen den Emissionshandelsregistern der Schweiz und der EU, so dass Emissionsrechte der Gegenpartei im eigenen Emissionshandelssystem angerechnet werden können. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass die Schweiz von einem CBAM der EU ausgenommen werden könnte. Das EHS-Abkommen steht unter dem Einfluss der dynamischen klimapolitischen Entwicklungen in der EU. Das Schweizer EHS muss entsprechend laufend überprüft und gegebenenfalls auch angepasst werden.

In diversen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU finden sich zudem Bestimmungen, welche die Umweltpolitik betreffen oder tangieren. Mit dem Landverkehrsabkommen wurde die schweizerische Verkehrspolitik der Verlagerung auf die Schiene europapolitisch abgesichert. Das MRA enthält ein 2015 revidiertes Kapitel über Biozidprodukte. Damit können Zulassungen von Biozidprodukten zwischen EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz gegenseitig anerkannt werden, was sowohl dem Handel als auch einem harmonisierten Schutzniveau dient. Ferner ist in der Schweiz seit dem 1. Januar 2022 eine der EU-Regulierung gleichwertige Verordnung über den Holzhandel in Kraft.⁷⁹ Mit dem Ziel, illegalem Holzschlag einen Riegel zu schieben, sieht sie eine Sorgfaltspflicht und die Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit vor. Bei einer gegenseitigen Anerkennung würden Handelshemmnisse zwischen der EU und der Schweiz abgebaut. Bisher zeigte sich die EU nicht zu entsprechenden Gesprächen bereit. Was die Energie angeht, ist die Schweiz in den europäischen Strom- und Gasmarkt physisch, aber nicht rechtlich integriert. Der Angriff Russlands auf die Ukraine sowie in diesem Kontext ergriffene politische Massnahmen haben zu starken Verwerfungen an den Energiemärkten geführt. Unter anderem sind die Preise für Gas und Strom stark angestiegen. Mit dem Anlegen von Flüssiggas-Terminals, einem preislich bedingten Gasminderverbrauch, insbesondere in der Industrie, und Gaseinsparzielen konnte die EU die Abhängigkeit von Gas aus Russland erheblich verringern. In der Schweiz gibt es keine saisonalen Gasspeicher zur Deckung der Winternachfrage. Gas hat in der Schweizer Energieversorgung zwar eine geringere Bedeutung als in vielen EU-Mitgliedstaaten, ist mit rund 15 Prozent des Gesamtenergieverbrauchs aber nicht unbedeutend. Aus diesem Grund hat die Schweiz mit eigenen Massnahmen die Resilienz der Strom- und Gasversorgungssicherheit erhöht und sich für das Winterhalbjahr – solidarisch mit der EU – ebenfalls ein Gaseinsparziel von 15 Prozent gesetzt. Weitere EU-Regelwerke sind in Planung.

Die EU entwickelt ihren Strombinnenmarkt kontinuierlich weiter. Ohne institutionelle Einigung ist die EU nicht bereit, ein Stromabkommen mit der Schweiz abzuschliessen. Ein solches würde eine uneingeschränkte Marktbeteiligung sichern. Ohne Stromabkommen wird die Schweiz trotz regem Stromhandel zunehmend von europäischen Handelsplattformen ausgeschlossen und als Drittstaat behandelt. Die negativen Auswirkungen zeigen sich vor allem bei der Netzstabilität und entgangenen Einnahmen im dreistelligen Millionenbereich. Der Ausschluss der Schweiz führt zu ungeplanten Stromflüssen durch die Schweiz, welche die Stabilität gefährden. Um das Problem zu entschärfen, strebt der Schweizer Übertragungsnetzbetreiber Swissgrid technische Vereinbarungen mit EU-Übertragungsnetzbetreibern an; die Vereinbarung mit Italien und dessen Nachbarn wurde abgeschlossen, eine andere mit einer grösseren Gruppe in West-Mitteleuropa, kommt schleppend voran.

⁷⁸ Abkommen vom 23. November 2017 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Verknüpfung ihrer jeweiligen Systeme für den Handel mit Treibhausgasemissionen, SR 0.814.011.268.

⁷⁹ Verordnung vom 12. Mai 2021 über das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen, SR 814.021.

3.4.2 Öffentliche Gesundheit und Katastrophenvorsorge

- **Verwaltungsvereinbarung für humanitäre Hilfe und Bevölkerungsschutz von 2017**

Im Gesundheitsbereich stellen der Wandel von Lebens- und Arbeitsbedingungen, die steigende Mobilität von Empfängern und Erbringern von Leistungen, die zunehmende medizinisch-technische Komplexität und die Gefahren globaler Pandemien die nationalen Gesundheitssysteme vor wachsende Herausforderungen, wie die Covid-19-Pandemie global verdeutlicht hat. Die Kompetenz zur Gestaltung der nationalen Gesundheitssysteme liegt auch in der EU bei den Mitgliedstaaten. Die EU hat aber in den vergangenen Jahren ihr Gesundheitsprogramm stark ausgeweitet und mehrere spezialisierte Agenturen und Behörden eingerichtet, namentlich die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA), das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und die Behörde für Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen (HERA). Im Zuge der Covid-19-Pandemie wurde die Schweiz in das Krisendispositiv der EU, ad hoc und thematisch auf diese Krise beschränkt, einbezogen.

Ein Abkommen mit der EU im Gesundheitsbereich würde die Schweiz umfassend in die Bekämpfung grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren einbinden und die Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich vertraglich absichern. Die Verhandlungen über ein Gesundheitsabkommen sind materiell weit fortgeschritten. Das Abkommen soll hauptsächlich die Teilnahme der Schweiz am neuen EU-Dispositiv über grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren, am mehrjährigen EU-Gesundheitsprogramm sowie beim ECDC regeln. Für die Schweiz wie auch für die EU hat die Covid-19-Pandemie verdeutlicht, wie wichtig die mit einem Abkommen vertraglich gefestigte Kooperation auf Expertenebene wäre. Der Austausch von Wissen und Erfahrungen sowie die Koordination von grenzsanitären Massnahmen sind gerade im Pandemiefall für Grenzregionen von zentraler Bedeutung. Obwohl es sich primär um ein Kooperationsabkommen handelt, hat die EU den Abschluss der Verhandlungen mit Verweis auf die offenen institutionellen Fragen blockiert.

Unabhängig davon haben die Schweiz und die EU 2017 einen Briefwechsel⁸⁰ zur wissenschaftlichen und technischen Kooperation zwischen der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) und der entsprechenden Behörde in der Schweiz unterzeichnet. Seit 2015 besteht zudem ein institutionalisierter Austausch zwischen der EMA und dem Schweizerischen Heilmittelinstitut (Swissmedic) über die Qualität und Wirksamkeit von in der Schweiz oder der EU zugelassenen Heilmitteln. Die entsprechende Vereinbarung⁸¹ baut auf einer früheren Zusammenarbeit während der H1N1-Pandemie von 2009/10 sowie auf dem MRA auf. Eine weitere Arbeitsvereinbarung⁸² besteht seit September 2017 zwischen dem BAG und der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA). Sie erlaubt den Austausch über die Verbreitung und Risiken neuer Drogen sowie über Präventionsmethoden.

Pandemien wie Covid-19, Natur- Umwelt- und gesellschaftsbedingte Katastrophen haben meist grenzüberschreitende Auswirkungen und bergen für die Schweiz nicht zuletzt aufgrund der hohen Siedlungs- und Nutzungsdichte beachtliche Risiken. Für die Katastrophenvorsorge der Schweiz sind insbesondere der Informationsaustausch und die Koordination mit den benachbarten Staaten zentral, weshalb die Schweiz verschiedene Abkommen mit europäischen Staaten geschlossen hat. Zudem hat die Schweiz mit der EU 2017 eine Vereinbarung abgeschlossen, um den Austausch von Informationen im Bereich humanitäre Hilfe und Bevölkerungsschutz zu verbessern. Die europäischen Staaten koordinieren sich untereinander verstärkt im Rahmen des Katastrophenschutzmechanismus der EU, dem *EU Civil Protection Mechanism* (UCPM), der die drei Aktionsfelder Prävention, Vorsorge und Bewältigung von Krisen umfasst. Die Drittstaaten Bosnien und Herzegowina, Island, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien und Türkei haben sich diesem Mechanismus ebenfalls angeschlossen. Sie zahlen eine

⁸⁰ Brief der ECHA an die Schweiz vom 19. Dezember 2017 und Brief der Schweiz an die ECHA vom 22. Dezember 2017. Abrufbar unter: www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Schweizerische Europapolitik > Bilaterale Abkommen > Überblick > Bilaterale Abkommen und Kooperationen ab 2004 > Chemikaliensicherheit / REACH.

⁸¹ Vereinbarung zum Informationsaustausch vom 9. und 10. Juli 2015. Abrufbar unter: www.swissmedic.ch > Über uns > Internationale Zusammenarbeit > Bilaterale Zusammenarbeit mit Partnerbehörden > Vereinbarung zum Informationsaustausch > Europäische Union.

⁸² Arbeitsvereinbarung zwischen der EBDD und dem BAG vom 12. September 2017. Abrufbar unter: www.eda.admin.ch > Aussenpolitik > Schweizerische Europapolitik > Bilaterale Abkommen > Überblick > Bilaterale Abkommen und Kooperationen ab 2004 > Zusammenarbeit im Bereich Drogen und Drogensucht.

jährliche Gebühr und erhalten im Gegenzug vollen Zugang zu den Dienstleistungen des Mechanismus. Im Rahmen der Covid-19-Krisenbewältigung hat sich der UCPM als Instrument der kollektiven Krisenabsicherung bewährt, wobei ihm insbesondere bei der Organisation der EU-Repatriierungsflüge eine Schlüsselrolle zukam. Auch für die Schweiz erwiesen sich die täglichen konsularischen Koordinations-treffen des UCPM, an denen sie aufgrund eines Entscheids der EU temporär teilnehmen konnte, als wichtiges Unterstützungsinstrument ihrer Repatriierungsaktivitäten. Eine im Auftrag des BABS veröffentlichte Studie der ETH Zürich⁸³ zeigt zahlreiche unmittelbare Vorteile einer Teilnahme der Schweiz am UCPM auf. Nebst dem vollen Zugang zu den umfassenden Kapazitäten und Unterstützungsleistungen des UCPM sieht die Studie insbesondere eine Chance für die Weiterentwicklung der Schweizer Fähigkeiten im Bereich Katastrophenvorsorge dank engerer Zusammenarbeit auf EU-Ebene und mehr operationellen Erfahrungen in konkreten Krisensituationen. Basierend auf den Resultaten dieser Studie und den positiven Erfahrungen im Rahmen der Bewältigung der Covid-19-Krise wird der Bundesrat die Schweizer Interessen an einer Teilnahme am UCPM analysieren.

3.4.3 Kultur und Statistik

- MEDIA-Abkommen von 2004 (mit Folgeabkommen von 2007)
- Statistikabkommen von 2004

Kulturelle Vielfalt entsteht durch Freiräume und Möglichkeiten zum Austausch unter Kunstschaffenden und mit der Teilhabe der Bevölkerung. Die staatliche Kulturförderung sowie internationale Abkommen sollen dabei gute Rahmenbedingungen bieten. Die vergleichsweise kleine und sprachregional diversifizierte Schweizer Kulturlandschaft entwickelt sich insbesondere im Austausch mit dem Ausland. Aufgrund ihrer geografischen Lage und ihrer Geschichte ist die Schweiz kulturell eng mit drei weiteren europäischen Kultur- und Sprachregionen verbunden. Der Schweizer Markt ist für die einheimischen Kulturschaffenden häufig zu klein für einen nachhaltigen Erfolg, so dass diese auf internationale Zusammenarbeit angewiesen sind, um ein grösseres Publikum zu erreichen und die Finanzierungsmöglichkeiten zu erweitern. Die EU ist die wichtigste grenzüberschreitende Kulturförderinstitution in Europa. Dadurch ist sie auch ein wichtiger Partner für die internationale Kulturpolitik der Schweiz. Die Schweiz nahm von 2006 bis 2013 am EU-Filmförderungsprogramm MEDIA teil.⁸⁴ Die informellen Gespräche über eine Assoziierung an das Programm Kreatives Europa (2014–2020) wurden im Zuge der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» im Februar 2014 von der EU vorübergehend sistiert, konnten später aber wiederaufgenommen werden.⁸⁵ Aufgrund offener Punkte kam es jedoch zu keinem Abschluss der Verhandlungen: Die seitens der EU geforderte Angleichung an die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)⁸⁶ sowie der fehlende Abschluss eines institutionellen Abkommens standen einer erfolgreichen Assoziierung entgegen. Vor diesem Hintergrund hat die Schweiz 2014 nationale Ersatzmassnahmen ergriffen.⁸⁷ Wie in der Kulturbotschaft 2021–2024 festgehalten, wird der Bundesrat eine Teilnahme am aktuellen Programm (2021–2027) prüfen. Aufgrund der eingetretenen Verzögerungen ist jedoch zu klären, ob eine Teilnahme an der laufenden Programmperiode noch realistisch ist.

⁸³ Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich (2021): An Evaluation of Switzerland becoming a Participating State of the European Union Civil Protection Mechanism.

⁸⁴ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im Bereich audiovisuelle Medien über die Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an den Gemeinschaftsprogrammen MEDIA Plus und MEDIA-Fortbildung (mit Anhängen und Schlussakte), SR **0.784.405.226.8**. (Ursprüngliches MEDIA-Abkommen der Bilateralen II, ausgelaufen am 31. Dezember 2006, danach Folgeabkommen von 2007.)

⁸⁵ Botschaft vom 26. Februar 2020 zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024 (Kulturbotschaft 2021–2024), BBI **2020** 3131.

⁸⁶ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1.

⁸⁷ Verordnung des EDI vom 21. April 2016 über die Förderung der internationalen Präsenz des Schweizer Filmschaffens und die MEDIA-Ersatzmassnahmen, SR **443.122**.

Das 2007 in Kraft getretene Statistikabkommen⁸⁸ legt die Grundlage für harmonisierte Statistiken zwischen der Schweiz und der EU, insbesondere in volkswirtschaftlich relevanten Bereichen wie der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, dem Verkehr und Tourismus, dem Aussenhandel oder der Landwirtschaft. Dies ermöglicht es der Schweiz, in den Publikationen des Amtes für Statistik der EU (Eurostat) zu erscheinen und neben den EU- und EWR-Ländern international sichtbar zu werden. Die Bilanz der mehr als zehnjährigen statistischen Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen des Abkommens ist positiv. Die Impulse aus der Zusammenarbeit konnten in den letzten Jahren in zahlreichen Schweizer Statistiken erfolgreich umgesetzt werden. Diese haben einen höheren Informationsgehalt, sind detaillierter, schneller verfügbar, erfüllen die erhöhten Qualitätsanforderungen und ermöglichen Vergleiche mit den europäischen Partnern. Davon profitieren auch die verschiedenen Statistikenutzerinnen und -nutzer in der Schweiz aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass diese Fortschritte ohne die Anreizwirkung des Abkommens und vor allem ohne die Zusammenarbeit im Europäischen Statistischen System (ESS) zustande gekommen wären.

4 Evaluation der europapolitischen Optionen der Schweiz

Die vorhergehende Ziffer bot eine Bestandesaufnahme zum Bilateralismus, wie ihn die Schweiz in ihren Beziehungen zur EU verfolgt. Dieser eher rückblickende Teil soll jetzt ergänzt werden mit einer vorausschauenden Betrachtung, in der die Frage im Zentrum steht, welche Ansätze für die künftige Europapolitik infrage kommen könnten. Die drei im Juni 2021 – nach dem Ende der Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen – im Nationalrat eingereichten Postulate (vgl. Ziff. 1) verlangen alle eine Prüfung der möglichen europapolitischen Handlungsoptionen (oder Instrumente) der Schweiz. Zwei der Postulate nannten ausdrücklich einzelne solcher Optionen, insbesondere die Aufgabe des bilateralen Wegs und damit den Übergang zu einem Drittstaatsstatus, die Weiterführung des bilateralen Wegs (eventuell ohne Aktualisierung der Abkommen), den Beitritt zum EWR sowie den Beitritt zur EU. Der Bundesrat erklärte sich in seinen Stellungnahmen zu einer solchen Prüfung bereit.

Die aufgezählten Optionen entsprechen grob denjenigen, die bereits der europapolitische Bericht von 2010 eingehend analysierte. Es waren dies damals die Weiterführung des bilateralen Wegs (mit oder ohne neue Abkommen), die Schaffung eines institutionellen Rahmens, der EWR-Beitritt und der EU-Beitritt (mit oder ohne Ausnahmeregelungen). Der europapolitische Bericht von 2006 enthielt darüber hinaus zwei weitere Instrumente: eine bilaterale Assoziierung und den Beitritt zur EU-Zollunion. Diese beiden Optionen haben heute geringe Relevanz und bedürfen keiner näheren Betrachtung. Anders als 2006 und 2010 soll aber, wie in den zwei Postulaten verlangt, auch ein Blick auf die Möglichkeit geworfen werden, mit der EU lediglich noch ein Freihandelsverhältnis zu unterhalten. Ein solches Szenario hat der Bundesrat seit 2015 in einem eigenständigen Bericht⁸⁹ detailliert untersucht.

Die Schweiz kann somit ihre Europapolitik an vier grundsätzlichen Perspektiven ausrichten – sich mit blossen Freihandel zufriedengeben, den bilateralen Weg fortführen, dem EWR beitreten oder der EU beitreten.

4.1 Die Bewertungskriterien

Wie dieser Bericht einleitend festhält, ergeben sich die Ziele der Europapolitik aus den Staatszielen im Zweckartikel der Bundesverfassung (Art. 2 BV). An ihnen sind die oben genannten vier Instrumente zu messen. Dabei werden die Hauptschwierigkeiten allerdings rasch offensichtlich. Es existiert keine Handlungsoption, mittels der sich jedes einzelne der Staatsziele im jeweils maximalen Umfang erreichen

⁸⁸ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik, SR 0.431.026.81.

⁸⁹ Bericht des Bundesrates vom Juni 2015 in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] «Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen».

lässt. Vielmehr tun sich Zielkonflikte auf. Eine vertiefte Kooperation mit der EU oder Integration in die EU kann je nach Konstellation dazu beitragen, einige der in Art. 2 BV deklarierten Staatsziele besser zu erreichen – allen voran die gemeinsame Wohlfahrt, aber auch die Sicherheit des Landes oder die nachhaltige Entwicklung. Umgekehrt kann eine engere Bindung an die EU den formellen Handlungsspielraum der Schweiz schmälern, den man aus Staatszielen wie dem Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes ableiten könnte. Für sich allein genommen weisen die einzelnen Ziele also in unterschiedliche europapolitische Richtungen.

Kernziel der Schweizer Europapolitik bleibt in diesem Spannungsfeld eine bestmögliche Beteiligung am EU-Binnenmarkt sowie Kooperationen mit der EU in ausgewählten Interessensbereichen unter Wahrung eines grösstmöglichen politischen Handlungsspielraums. Es gilt deshalb, für das Vorgehen gegenüber der EU einen Ausgleich zu finden, der sämtliche im Zweckartikel ausgedrückten Ziele berücksichtigt. Zu wählen ist am Schluss diejenige europapolitische Option, die für die Gesamtheit der Staatsziele im gegenwärtigen Kontext längerfristig das bestmögliche Ergebnis verspricht. Für die entsprechende Evaluierung der Optionen sind folgende drei, aus dem europapolitischen Kernziel (vgl. Ziff. 1) abgeleiteten Kriterien massgebend: Erstens, welcher Grad und Umfang der Binnenmarktbeteiligung wird ermöglicht, was für einen Zugang haben also etwa Schweizer Unternehmen zu diesem Markt? Zweitens, über welche zusätzlichen Möglichkeiten der Kooperation verfügt die Schweiz, um mit der EU zur Erreichung der im Zweckartikel genannten Ziele zusammenzuarbeiten, zum Beispiel im Bereich Sicherheit, Migration und Asyl (Schengen/Dublin) oder durch die Teilnahme an EU-Programmen? Drittens, was sind die Konsequenzen für die Wahrung des politischen Handlungsspielraums der Schweiz? Zu diesen drei Kriterien kommt zwangsläufig noch ein viertes hinzu – die aussenpolitische Machbarkeit (ebenfalls bereits im europapolitischen Bericht von 2006 eingeführt). Denn Voraussetzung für den Erfolg eines bestimmten Modells ist selbstverständlich immer auch, dass die EU als Partnerin überwiegende Vorteile darin sieht, mit der Schweiz auf solcher Basis zusammenzuarbeiten.

4.1.1 Grad der Binnenmarktbeteiligung

Das erste Kriterium betrifft einen seit jeher zentralen Faktor für den Erfolg der Schweiz, nämlich den möglichst hindernisarmen wirtschaftlichen Austausch mit dem Ausland. Schweizerische Unternehmen, lediglich über einen kleinen Heimmarkt verfügend und oft stark spezialisiert, sind mehr als solche anderswo auf einen rechtlich abgesicherten und möglichst weitreichenden Zugang zu ausländischen Märkten angewiesen. Dabei ist eine vollständige Integration in den EU-Binnenmarkt nicht unbedingt das ideale Ziel, da in einzelnen Sektoren die Bewahrung einer eigenständigen Regulierung für die Schweiz wirtschaftlich oder politisch vorteilhafter sein kann.

Der Wirtschaftsaustausch zwischen zwei oder mehr Volkswirtschaften läuft in der Regel umso ungehinderter, je stärker zwischen ihnen eine formelle wirtschaftliche Integration festgelegt ist. Gewöhnlich werden mehrere Stufen der wirtschaftlichen Integration unterschieden, wobei eine scharfe Trennung nicht in allen Fällen möglich ist.

- Freihandel: Zölle zwischen den Parteien sind abgeschafft, ebenso mengenmässige Handelsbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung (häufig mit Einschränkungen und Ausnahmen, zum Beispiel für landwirtschaftliche Erzeugnisse). Hinzu kommen oft zusätzliche Regeln in relevanten Bereichen, zum Beispiel geistiges Eigentum oder Wettbewerb. Zudem wird häufig der Marktzugang für Dienstleistungen verbessert.
- Zollunion: Zusätzlich zur Abschaffung der Binnenzölle vereinbaren die Parteien einen gemeinsamen Aussenzoll.
- Gemeinsamer Markt: Nicht nur tarifäre Handelshemmnisse (Zölle und Zollkontingente), sondern auch nichttarifäre (etwa technische) Handelshemmnisse werden weitgehend beseitigt. Neben den Gütern (Waren und Dienstleistungen) verkehren auch die Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) frei. Dies bedingt Rechtsharmonisierung und/oder eine gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher Rechtsvorschriften.
- Wirtschaftsunion: Teile der Wirtschaftspolitik werden vereinheitlicht, zum Beispiel die Agrarpolitik.

- Währungsunion: Die Parteien geben ihre eigenen nationalen Währungen auf und führen eine gemeinsame Währung ein.

4.1.2 Möglichkeit von Kooperationen

Der Grad der Binnenmarktbeitragsung muss ergänzt werden um ein zweites Kriterium, das weitere Gebiete (potenzieller) Zusammenarbeit abdeckt, die über die engere wirtschaftliche Integration hinausgehen. Solche Gebiete sind beispielsweise Justiz und Polizei, Bildung und Forschung, Umwelt und Klima oder Kultur. Eine taugliche europapolitische Handlungsoption sollte es der Schweiz erlauben, in zusätzlichen Interessenbereichen Kooperationen mit der EU einzugehen und so etwa ihre Sicherheit, ihre Innovationskraft und ihre Effizienz im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung zu stärken.

4.1.3 Politischer Handlungsspielraum

Von ebenfalls herausragender Bedeutung ist das dritte Kriterium, dasjenige des politischen Handlungsspielraums. Dank den direktdemokratischen Instrumenten liegt in der Schweiz, mehr als anderswo, ein grosses Mass an politischer Entscheidungsgewalt unmittelbar in den Händen der Bürgerinnen und Bürger. Das ausgeprägte föderale Prinzip verortet zudem weite staatliche Befugnisse bei den Kantonen und bei den Gemeinden – und damit letztlich ebenfalls in grösserer Reichweite der Bürgerinnen und Bürger. Den politischen Handlungsspielraum der Schweiz gilt es zu erhalten, gerade weil es sich bei ihm häufig direkt um den politischen Handlungsspielraum der einzelnen Bürgerin und des einzelnen Bürgers handelt. Die Lösungen mit der EU müssen den institutionellen Strukturen der Schweiz wie der direkten Demokratie und dem Föderalismus unbedingt Rechnung tragen.

Worin besteht indes politischer Handlungsspielraum? Dieser bemisst sich letztlich daran, wieweit er eine effektive Interessenwahrung ermöglicht. Entscheidend ist am Ende darum nicht nur die formelle Eigenständigkeit, also die Möglichkeit, frei von Verpflichtungen gegenüber Dritten zwischen bestimmten Optionen zu wählen. Sondern entscheidend ist ebenfalls die faktische Gestaltungsmacht, also die Möglichkeit, gewünschte, substanzielle Optionen auch wirklich wählen und realisieren zu können sowie auf die Ausgestaltung der anwendbaren Regeln direkt Einfluss zu nehmen. Diese beiden Begriffe mögen zum Teil auf dasselbe hinauslaufen. In der globalisierten, stark vernetzten Realität tun sie es aber oft nicht: In Kontexten hochgradiger Interdependenzen ist ein effektiver Handlungsspielraum, der eine wirksame Interessenvertretung zulässt, oftmals nur durch Kooperationen im Verbund mit anderen Akteuren möglich – was zumindest beim Eingehen vertraglicher Verpflichtungen eine gewisse Beschränkung der formellen Eigenständigkeit bedingt. Das heisst, für die Gewährleistung eines hohen Grads an tatsächlichem Handlungsspielraum müssen formelle Eigenständigkeit und internationale Kooperation, aber auch effektive Mitwirkungs- und Mitspracherechte, in einem angemessenen Gleichgewicht stehen.

Für die Schweiz gilt dies ganz besonders in Bezug auf die EU. Substanziellen Handlungsspielraum zur Verfolgung von Zielen wie wirtschaftliche Prosperität, Sicherheit oder auch Umweltschutz schafft sich die Schweiz nicht so sehr durch die Wahrung formeller Eigenständigkeit, sondern vor allem durch die (staatsvertraglich geregelte oder informelle) Zusammenarbeit mit ihrer unmittelbaren Nachbarin. Im Übrigen ist die formelle Eigenständigkeit der Schweiz angesichts der regulatorischen Kraft, die der EU dank ihrer Grösse und dem Gewicht ihres Markts zukommt, zu relativieren (vgl. Ziff. 2.1). Auch ohne entsprechende völkerrechtliche Abkommen ist es für die Schweiz aus wirtschaftlichen oder anderen Gründen oft naheliegend oder gar unumgänglich, ihr eigenes Recht kompatibel mit dem EU-Recht zu halten (autonomer Nachvollzug), sofern nicht besondere Gründe dagegensprechen, was eine gewisse Kongruenz der Interessenlage gegenüber der Welt schafft. Völlig unabhängigen innerstaatlichen rechtsetzenden Entfaltungsmöglichkeiten der formellen Eigenständigkeit sind damit faktisch enge Grenzen gesetzt.

Die tatsächliche Beschränkung der formellen Eigenständigkeit durch internationale Kooperationen hängt zudem massgebend von den institutionellen Mechanismen des entsprechenden völkerrechtlichen Vertrags ab. Erfolgt die Übernahme von EU-Rechtsentwicklungen beispielsweise in einem automatischen, dynamischen oder statischen System? Hat die Schweiz wesentliche Anrechte zur Mitwirkung

oder Mitentscheidung bei der Entwicklung von EU-Recht? Sind die allfälligen Folgen einer Nichtübernahme von bestimmten EU-Rechtsentwicklungen in die relevanten Abkommen mit der EU für die Schweiz notfalls tragbar?

4.1.4 Aussenpolitische Machbarkeit

Damit ein Vertrag zustande kommt, müssen sämtliche beteiligten Parteien einverstanden sein. Ob eine bestimmte Handlungsoption aussenpolitisch machbar und damit überhaupt realistisch ist, lässt sich dabei nur bedingt im Voraus erkennen. Einzelne Aspekte können aber dafür oder dagegen sprechen. Zum Beispiel dürfte eine europapolitische Option umso eher aussenpolitisch machbar, also für die EU akzeptabel sein, je stärker sie auf einem der EU bereits bekannten, vorgeformten Modell beruht. Solche vorgeformten Modelle wären besonders die EWR- und die EU-Mitgliedschaft. Beide Wege sind in multilateralen Abkommen definiert, und beide stellen Wege der Zusammenarbeit und Integration dar, die vor der Schweiz bereits andere Staaten beschritten haben. Zudem zeichnete sich in den letzten Jahren immer stärker ab, dass für die EU die Integrität des Binnenmarkts und die Garantie eines *«Level playing field»* Bedingungen sine qua non sind, die für alle Drittstaatenbeziehungen gelten müssen und je nach Integrationsgrad mehr oder weniger detailliert zu regeln sind.

Letztlich entscheidet aber vor allem ein Gesichtspunkt: Nicht nur die Schweiz, sondern auch die EU muss in einer bestimmten Handlungsoption mehr Vor- als Nachteile sehen. Wie die Schweiz wird auch die EU bei jedem infrage kommenden Arrangement prüfen, ob es für sie nicht noch vorteilhaftere machbare Alternativen gibt. Ihre Einschätzung muss dabei nicht unverrückbar sein. Entwicklungen und Ereignisse, die mit den Beziehungen Schweiz–EU nicht direkt etwas zu tun haben, verändern die Perspektive der EU auf diese, wie in der jüngsten Zeit etwa angesichts des Brexit deutlich wurde. Die EU ist auch kein monolithischer Block, sondern ein Verbund von 27 Staaten, die alle ihr eigenes Verhältnis zur Schweiz und ihre spezifischen Interessen der Schweiz gegenüber haben. Und schliesslich entscheidet die EU nicht losgelöst von der Schweiz, was für sie in den gegenseitigen Beziehungen infrage kommt und was nicht, sondern in Interaktion mit ihr.

Zweifellos sind die Beziehungen Schweiz–EU vom klaren wirtschaftlichen, politischen und demographischen Übergewicht der EU geprägt. Doch zugleich ist die Schweiz auch für die EU ein wichtiges Partnerland – sie fällt ins Gewicht als Handelspartnerin, als Investorin, als Gastland von EU-Arbeitnehmerinnen und -Arbeitnehmern, als Forschungsstandort, als Transitland und nicht zuletzt als Nation, die fest in europäischen Werten verankert ist. Wo die Grenzen der aussenpolitischen Machbarkeit liegen, ist deshalb keine fixe Grösse. Vielmehr werden diese Grenzen stets das Ergebnis von Dialog und Ausmarchung zwischen der Schweiz und der EU sein.

4.2 Die vier Handlungsoptionen

Anhand der aufgeführten Kriterien sollen nun die oben genannten vier grundsätzlichen Handlungsoptionen näher betrachtet werden: das Freihandelsmodell, die Fortsetzung des bilateralen Wegs, der Beitritt zum EWR und der Beitritt zur EU. Diese Ausführungen basieren und ergänzen die Evaluierungen der genannten Berichte des Bundesrats.

4.2.1 Freihandel

Grad der Binnenmarktbeteiligung: Im Freihandelsszenario würde die Schweiz ihr Verhältnis zur EU auf ein tieferes Niveau der wirtschaftlichen Integration zurückbauen, das im Wesentlichen auf einem Abbau der tarifären Handelshemmnisse (Zölle, Quoten) beruht. All diejenigen Erleichterungen des Binnenmarktzugangs würden wegfallen, die auf Rechtsharmonisierung beruhen. So wären in der Folge zum Beispiel Industrieunternehmen mit neuen technischen (nichttarifären) Handelshemmnissen und dadurch mit Mehrkosten und Wettbewerbsnachteilen konfrontiert. Im Agrar- und Veterinärwesen würden Kontrollen und eine losere Zusammenarbeit die Kosten steigern und die Konsumentensicherheit

schwächen. Zahlreiche Dienstleistungserbringer könnten nicht mehr oder nur erschwert grenzüberschreitend tätig sein. Mit den zusätzlichen Hürden würden nicht nur die Kosten für Schweizer Exporteure steigen. Auch Schweizer Konsumenten wären von höheren Preisen und einer kleineren Produktvielfalt betroffen. Da statt dem FZA neu nationales Recht angewendet würde, dürften Schweizer Firmen nicht mehr frei Arbeitskräfte aus der EU anwerben, und Schweizerinnen und Schweizer wären bei der Stellensuche in der EU gegenüber EU-Bürgerinnen und -Bürgern benachteiligt.

Der Wirtschaftsaustausch zwischen der Schweiz und der EU würde sich im Wesentlichen lediglich noch auf ein Freihandelsabkommen stützen. Dabei kann es sich um das bestehende Freihandelsabkommen von 1972 handeln, oder aber um ein modernisiertes Freihandelsabkommen. Angesichts des Alters des geltenden Abkommens Schweiz–EU kam in den vergangenen Jahren in der innenpolitischen Debatte der Schweiz wiederholt die Frage auf, ob man das Abkommen nicht ausbauen oder ersetzen könnte. Ein «umfassendes» (oder «modernes») Freihandelsabkommen, so die Überlegung, könnte eher als das alte Abkommen einen valablen Ersatz für die sektorielle Binnenmarktteilnahme abgeben, wie sie gegenwärtig zwischen der Schweiz und der EU gilt. Die Schweiz würde im Rahmen des umfassenden Freihandelsabkommens sämtliche Erleichterungen im Wirtschaftsverkehr anstreben, die auch ohne Rechtsharmonisierung erreichbar sind.

Bei genauer Prüfung der Ausgangslage zeigt sich aber: Gemessen an den auf Freihandelsstufe bereits heute bestehenden Regelungen würden sich wohl lediglich noch recht geringfügige zusätzliche Erleichterungen realisieren lassen. Am grössten ist das Potenzial im Landwirtschaftsbereich, wo für agrarische Erzeugnisse nach wie vor substantielle tarifäre Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und der EU bestehen. Zugleich bestehen aber grosse innenpolitische Widerstände gegen eine Liberalisierung des Agrarsektors. Gewisse Verbesserungen liessen sich auch für den Dienstleistungshandel schaffen. Allerdings würde man hier rasch an die Grenzen dessen stossen, was sich ohne Rechtsharmonisierung verwirklichen lässt. Angesichts des intensiven Wirtschaftsaustauschs der Schweiz mit der EU und der engen Verzahnung lassen sich mit blossen Freihandel die wirtschaftlichen Interessen des Landes nicht angemessen wahren. An diesem Befund ändert auch das Handels- und Kooperationsabkommen⁹⁰ nichts, das die EU am 30. Dezember 2020 mit dem Vereinigten Königreich abgeschlossen hat.

Möglichkeit von Kooperationen: Zudem wäre im Freihandelsszenario die Schengen/Dublin-Assoziierung wohl kaum möglich, weil die EU diese vom Freizügigkeitsabkommen abhängig macht. Dies hätte gravierende Auswirkungen im Bereich der inneren Sicherheit sowie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Asylbereich und bei der Bekämpfung der irregulären Migration.⁹¹ Verschiedene andere bestehende Kooperationen könnten aber theoretisch auch in einem Freihandelsverhältnis weitergeführt und allenfalls ausgebaut werden. Gleichwohl muss damit gerechnet werden, dass die EU politische Verknüpfungen herstellt. Speziell zu berücksichtigen wäre die Zukunft der Forschungszusammenarbeit, eines wichtigen Kooperationsbereichs. Dass die EU grundsätzlich auch in einem Freihandelsverhältnis zur Forschungszusammenarbeit bereit ist, zeigt unter anderem ein Blick auf das genannte Handels- und Kooperationsabkommen mit dem Vereinigten Königreich. Die vom Vereinigten Königreich angestrebte Teilnahme an EU-Programmen wie *Horizon Europe* und Copernicus konnte aber noch nicht umgesetzt werden; sie konnte also mit dem Abschluss des Abkommens nicht gesichert werden.

Politischer Handlungsspielraum: Mit dem Freihandelsansatz und dem Verzicht auf die Binnenmarkt-beteiligung gewinnt die Schweiz zwar an formeller Eigenständigkeit. Angesichts der Bedeutung des EU-Binnenmarkts wird es jedoch auch in Zukunft für den Wirtschaftsstandort Schweiz von zentralem Interesse sein, sich in vielen Bereichen an die Regulierung der EU anzulehnen. Der heute schon bedeutende autonome Nachvollzug würde einen noch höheren Stellenwert erhalten. Desgleichen könnte in der Schweiz der Druck steigen, die ebenfalls bereits bestehende einseitige Zulassung von EU-Produkten (Cassis-de-Dijon-Prinzip) auszuweiten. Darüber hinaus müsste die Schweiz wohl auch ohne Personenfreizügigkeit einen weitgehenden Arbeitsmarktzugang für EU-Bürgerinnen und -Bürger ermöglichen, damit die Schweizer Wirtschaft nach wie vor die benötigten Arbeitskräfte rekrutieren könnte. Alle diese

⁹⁰ Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Grossbritannien und Nordirland andererseits, ABl. L 444 vom 31.12.2020, S. 14.

⁹¹ Bericht des Bundesrates vom Juni 2013 in Beantwortung des Postulats Hans Fehr [10.3857] «Konsequenzen des Schengen-Anpassungszwangs», S. 6413ff.; Schengen-Bericht, S. 113f.

Massnahmen wären zudem unilateral – es gäbe kein Gegenrecht, sprich keine gleichlautende Anerkennung der EU zugunsten schweizerischer Güter, Dienstleistungen und Arbeitskräfte. Und schliesslich wären der politische Handlungsspielraum, der auf Zusammenarbeit und Mitwirkung beruht, und damit die effektive Realisierung von Interessen gegenüber den anderen Modellen klar begrenzt.

Aussenpolitische Machbarkeit: Ein Freihandelsverhältnis gehört zwar zu den bestehenden europapolitischen Modellen. Zu bedenken ist allerdings, mit welchen Forderungen die EU in allfällige Verhandlungen über ein neues Freihandelsabkommen einsteigen könnte. Aufschlussreich ist auch hier wiederum ein Blick auf das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. Die EU verlangte in den entsprechenden Verhandlungen erfolgreich die Einbettung von horizontalen Verpflichtungen zur Garantie gleicher Wettbewerbsbedingungen («*Level playing field*») hinsichtlich staatlicher Beihilfen, Umwelt- und Klimaschutz, Sozial- und Arbeitnehmerrechten sowie Steuertransparenz, und dies in einem Ausmass, wie es für ein Freihandelsverhältnis bisher unüblich war. Dazu gehört auch die Möglichkeit von Durchsetzungs- und Ausgleichsmassnahmen wie etwa die Wiedereinführung von Zöllen oder gar die Suspension des Abkommens. Sollte die EU gegenüber der Schweiz auf ähnliche Verpflichtungen pochen, würde dies die Vorteile dieses Modells und den künftigen politischen Handlungsspielraum weiter verringern.

- **Grad der Binnenmarktbeteiligung:** Der Freihandelansatz entspricht der niedrigsten der oben skizzierten Stufen wirtschaftlicher Integration. Damit kann den Bedürfnissen der Schweizer Wirtschaft nicht genügend Rechnung getragen werden.
- **Möglichkeit von Kooperationen:** Für die Schweiz wichtige Kooperationen könnten schwerer erreichbar sein, namentlich Schengen/Dublin.
- **Politischer Handlungsspielraum:** Die formelle Eigenständigkeit ist im Freihandelsszenario vergleichsweise hoch. Angesichts wirtschaftlicher Sachzwänge kann die Schweiz die formelle Eigenständigkeit aber nur beschränkt in faktischen Handlungsspielraum ummünzen. Er wiegt die Nachteile (limitierter Binnenmarktzugang, limitierte Kooperationen) nicht auf.
- **Aussenpolitische Machbarkeit:** Der Freihandelansatz ist umso eher praktikabel, je mehr die Schweiz bereit ist, auf allfällige Forderungen der EU zur Übernahme horizontaler Regelungen einzugehen.

4.2.2 Fortsetzung des bilateralen Wegs

Grad der Binnenmarktbeteiligung: Der bilaterale Weg hat es der Schweiz und der EU ermöglicht, in einzelnen Sektoren einen gemeinsamen Markt aufzubauen und damit in diesen Sektoren deutlich über das beschränkte Niveau eines Freihandelsabkommens hinauszugehen. In vielen Bereichen konnten so binnenmarktähnliche Verhältnisse geschaffen werden, vergleichbar denen, die das EWR-Abkommen vorsieht. Bedeutende Gebiete fehlen allerdings. Gering ist die Integrationstiefe etwa im Dienstleistungssektor, der im Wirtschaftsaustausch der Schweiz mit der EU eine wichtige Rolle spielt. Auch sonst besteht erhebliches Entwicklungspotenzial. In den vergangenen Jahren verhandelte die Schweiz mit der EU über neue Binnenmarktabkommen in den Bereichen Strom und Lebensmittelsicherheit. Es sind dies Bereiche, in denen die Vorteile von zusätzlichen vertraglichen Regelungen mit der EU aus Sicht des Bundesrates überwiegen. Auch in anderen Gebieten könnten – in Abhängigkeit von den Entwicklungen des EU-Binnenmarkts sowie der Interessenlage der betroffenen Schweizer Wirtschaftsakteure – neue Abkommen sinnvoll sein.

Möglichkeit von Kooperationen: Insgesamt konnte sich die Schweiz in der Vergangenheit mit dem bilateralen Weg in alle für sie zentralen Kooperationen einbinden. Gleichwohl weist auch der Bereich der Kooperationen Potenzial für einen Ausbau auf, etwa mit Blick auf ein Gesundheitsabkommen. Priorität hat gegenwärtig indes eindeutig die erneute Vollassoziierung an das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation (*Horizon Europe*) und die damit verbundenen Programme und Initiativen. Der

Standort Schweiz würde zum Erhalt seines Spitzenplatzes im Bereich Forschung und Innovation von einer Teilnahme an diesem weltweit führenden Kooperationsprogramm profitieren.

Politischer Handlungsspielraum: Die vertragliche Einbindung beschränkt sich beim bilateralen Weg auf gewisse sektorielle Bereiche, wo die Schweiz entsprechend grosse Interessen hat. Ansonsten wird die formelle Eigenständigkeit gewährleistet. Dazu kommt der im Grundsatz statische Charakter der Abkommen (mit Ausnahme der Schengen/Dublin-Assoziierung) und die Zwei-Pfeiler-Struktur mit Bezug auf deren Auslegung und Anwendung. Das heisst, jede Partei vollzieht die Abkommen in eigener Regie, übergreifende Überwachungs- und Gerichtsbehörden sind nicht vorgesehen. Damit bleibt der politische Handlungsspielraum der Schweiz gut gewahrt. Praktisch richtet sich die Schweiz in den vertraglich abgedeckten Bereichen in der Regel jedoch nach den einschlägigen Rechtsentwicklungen in der EU, da es in ihrem Interesse liegt, die Abkommen aktuell und funktionsfähig zu halten. Sollte sie im Ausnahmefall aber einmal kein Interesse an einer Rechtsübernahme haben, wären die sich ergebenden Konsequenzen bisher handhabbar. Im Gegenzug hat die Schweiz mit dem bilateralen Weg nur sehr spärliche Mitwirkung in der EU-Gesetzgebung. Beschränkte Wirksamkeit hat auch der im Rahmen des bilateralen Wegs bisher vorgesehene Streitbeilegungsmechanismus (Streitbeilegung durch die Gemischten Ausschüsse).

In der Diskussion um die Einführung institutioneller Mechanismen – also der dynamischen Rechtsübernahme und der rechtlichen Streitbeilegung –, welche die EU zur Bedingung der Fortsetzung des bilateralen Wegs macht (vgl. unten), ist die Frage des Erhalts des politischen Handlungsspielraums relevant. Entscheidend für die Beurteilung der «Souveränitätsbilanz» wird unter anderem sein, wie weit wesentliche Interessensbereiche der Schweiz von der Dynamisierung ausgenommen, Mitwirkungsrechte gestärkt und die Konsequenzen einer Nichtübernahme auf ein klar begrenztes, verhältnismässiges Mass beschränkt werden können.

Aussenpolitische Machbarkeit: Sektoriell heisst zwar selektiv, die Wahl der Themen ist naturgemäss aber in gegenseitiger Absprache festgelegt worden. Die Schweiz und die EU entschieden stets gemeinsam über den Inhalt des bilateralen Wegs. Ihre Anliegen konnte die Schweiz immer nur dann durchbringen, wenn sie im Gegenzug auf solche der EU einging. Dieser sogenannte «Parallelismus» würde auch die Fortführung des bilateralen Wegs weiterhin prägen (während es bei einer EWR- oder EU-Mitgliedschaft diese Schwierigkeit kaum gäbe). Folgeschwer ist die Position der EU, gegenseitige Anliegen nicht mehr in der bisherigen Art und Weise behandeln zu wollen. Während der Verhandlungen über das institutionelle Abkommen vertrat die EU die Haltung, keine neuen Binnenmarktverträge mit der Schweiz mehr abzuschliessen, solange keine für sie zufriedenstellende institutionelle Regelung vorliegt. Im Dezember 2018 kündigte sie zudem an, bestehende Abkommen nur noch wahlweise zu aktualisieren, wo dies in ihrem überwiegenden Interesse liegt. Auch nach Beendigung der Verhandlungen über das institutionelle Abkommen blieb die EU im Grundsatz bei dieser Haltung und machte ihre Bereitschaft zur Fortsetzung der substanziellen Zusammenarbeit mit der Schweiz abhängig von vier Bedingungen: der dynamischen Rechtsübernahme, eines rechtlichen Streitbeilegungsmechanismus, der Regelung des «*Level playing field*» betreffend staatliche Beihilfen sowie einer regelmässigen Leistung eines Kohäsionsbeitrags. Ohne Lösung dieser Fragen würde das gemeinsam erreichte Integrationsniveau stückweise zurückgebaut. Ein derartiger Rückbau würde zwar unsystematisch und langsam ablaufen. Kurzfristig würden in einzelnen Bereichen Hürden entstehen, wie ein Blick auf die Medizinproduktebranche vor dem Hintergrund der fehlenden Aktualisierung des MRA zeigt. Langfristig droht die EU aber, das Fundament des bilateralen Wegs vollständig auszuhöhlen. Die Schweiz kann den bilateralen Weg nur dann weiter beschreiten, wenn bei der EU eine entsprechende Bereitschaft besteht. Die aussenpolitische Machbarkeit ist aber gerade zum grossen Unsicherheitsfaktor des bilateralen Wegs geworden.

- **Grad der Binnenmarktbeteiligung:** Über den Freihandel hinaus besteht zwischen der Schweiz und der EU ein sektorieller gemeinsamer Markt durch Rechtsangleichung. Trotz Lücken sind die Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft im Wesentlichen erfüllt.
- **Möglichkeit von Kooperationen:** Der bilaterale Weg erlaubt die Teilnahme an bestimmten Kooperationen, insbesondere Schengen und Dublin.
- **Politischer Handlungsspielraum:** Der Handlungsspielraum der Schweiz bleibt angemessen gross, auch wenn diese sich in der Praxis häufig am EU-Recht orientieren muss, ohne es massgeblich mitgestalten zu können. Allfällige institutionelle Mechanismen müssten so ausgestaltet sein, dass ein angemessener Handlungsspielraum gewahrt bleibt.
- **Aussenpolitische Machbarkeit:** Die Bereitschaft der EU zu einer Fortsetzung des bilateralen Wegs hängt insbesondere davon ab, ob bei den institutionellen Fragen Lösungen gefunden werden können.

4.2.3 Beitritt zum EWR

Grad der Binnenmarktbeteiligung / Möglichkeit von Kooperationen: Inhaltlich würde sich die EWR-Mitgliedschaft vom bilateralen Weg vor allem dadurch unterscheiden, dass der überwiegende Teil des EU-Binnenmarktrechts auch für die Schweiz gelten würde. Dieser Ansatz wäre also nicht mehr «sektoriell», da nun die meisten Sektoren abgedeckt wären, insbesondere auch der Dienstleistungsbereich. Der gemeinsame Markt zwischen der Schweiz und der EU (und natürlich den drei anderen EWR-Staaten) wäre in deutlich umfassenderer und stabilerer Weise verwirklicht, auch wenn gewisse, mitunter für die Schweiz heikle Gebiete fehlen, namentlich die Landwirtschaft. Über den gemeinsamen Markt hinaus könnte die Schweiz ihre Schengen/Dublin-Assoziierung weiterführen und sich vereinfacht an sämtlichen EU-Programmen beteiligen (im Gegensatz zur programmspezifischen Beteiligung, wie sie mit dem bilateralen Weg als Grundsatz gilt).

Politischer Handlungsspielraum: Die Breite und der multilaterale Charakter des EWR bedeuten auf der anderen Seite, dass die Schweiz über ein klar weniger flexibles Instrument als heute an der europäischen Integration teilhaben würde. Spezifische, auf die Schweiz zugeschnittene Lösungen wären je nachdem schwieriger oder kaum mehr zu erreichen. Die Schweiz wäre auch dort an den EU-Binnenmarkt gekoppelt, wo sie es vielleicht bevorzugen würde, sich nicht zu beteiligen. Ausgenommen wären bei einer EWR-Mitgliedschaft zwar die EU-Zollunion oder die EU-Wirtschafts- und Währungsunion, wodurch in diesen Bereichen ein entsprechender Handlungsspielraum bewahrt würde. Die Schweiz könnte nach wie vor ihre eigene Aussenwirtschaftspolitik betreiben und unabhängig von der EU (Frei-)Handelsabkommen abschliessen. Ebenfalls müsste sie den Euro nicht übernehmen und könnte weiterhin eine eigenständige Geldpolitik betreiben. Struktur-, Wachstums-, Konjunktur- oder Steuerpolitik der Schweiz wären nur in geringem Ausmass von EWR-Verpflichtungen tangiert. Das ändert aber nichts daran, dass die Schweiz den weitaus grössten Teil des Binnenmarkt-Rechtsbestands und dessen Entwicklungen übernehmen müsste, wozu auch die gesamten horizontalen Bereiche des «*Level playing field*» wie zum Beispiel das Beihilfenrecht gehören. (Den EFTA/EWR-Staaten mit Ausnahme von Liechtenstein sind keine Konzessionen oder Ausnahmen gewährt worden.) Möglich wäre lediglich die kollektive Ablehnung eines Rechtsakts, das heisst durch sämtliche EFTA/EWR-Staaten, doch dürfte eine solche kaum je eine realistische Option darstellen. Derart weitgehende Verpflichtungen wären eventuell aufgewogen, wenn ein EWR-Mitglied dafür gleichermassen weitgehende Mitwirkungsrechte bei der Erarbeitung, beim Erlass, bei der Umsetzung und bei der Verwaltung der relevanten Rechtsakte erhielte. Tatsächlich sind Mitgestaltungsmöglichkeiten für die EFTA/EWR-Staaten vorgesehen im Sinne von Konsultationen, Einbindung in Gremien der Europäischen Kommission und dergleichen. Ein Stimmrecht fehlt jedoch. Der EWR-Vertrag zeichnet sich damit durch eine gewisse Ungleichbehandlung der einzelnen Vertragsparteien aus.

Aussenpolitische Machbarkeit: Anders als bei den drei vorangehenden Instrumenten handelt es sich beim EWR-Beitritt um einen Ansatz, der nicht von der Schweiz und der EU allein abhängt. 1994 in Kraft getreten, bindet der EWR seither die drei EFTA-Staaten Island, Liechtenstein (ab 1995) und Norwegen in den Binnenmarkt der EU ein. Der EWR ist ein gewissermassen vordefiniertes Modell und steht für neue Mitgliedstaaten grundsätzlich offen. Ein Beitritt der Schweiz, die als Gründungsmitglied vorgesehen war und den EWR-Vertrag mitgeprägt hatte, dürfte aussenpolitisch auch heute noch realisierbar sein, sollte die Schweiz ihn wollen.

- **Grad der Binnenmarktbeteiligung:** Der EWR sieht eine weitgehende Teilnahme am EU-Binnenmarkt vor. Es verbleiben für die Schweizer Wirtschaft nur wenige Marktzugangshindernisse (Landwirtschaft, Zollgrenze).
- **Möglichkeit von Kooperationen:** Die Schweiz kann sich grundsätzlich an sämtlichen EU-Programmen beteiligen.
- **Politischer Handlungsspielraum:** Der Handlungsspielraum ist stärker eingeschränkt, als es der Grad der Marktbeteiligung und die Kooperationen rechtfertigen. Namentlich bleiben die zusätzlichen Mitwirkungsrechte hinter den zusätzlichen Pflichten zurück.
- **Aussenpolitische Machbarkeit:** Ein Beitritt der Schweiz zum EWR dürfte aussenpolitisch machbar sein, hängt aber neben der EU auch von der Einwilligung der anderen EWR-Mitgliedstaaten ab.

4.2.4 Beitritt zur EU

Grad der Binnenmarktbeteiligung / Möglichkeit von Kooperationen: Als EU-Mitgliedstaat wäre die Schweiz vollständig in den Binnenmarkt sowie in alle EU-Kooperationen integriert. Dieser Integrationsgrad ginge allerdings über das hinaus, was nötig ist, um ihre wirtschaftlichen und anderweitigen Bedürfnisse abzudecken und gleichzeitig verlässlicher Teil der europäischen Zusammenarbeit und Wertegemeinschaft zu sein. Zwar könnten Schweizer Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger, mehr noch als bei einer EWR-Mitgliedschaft, von allen Freiheiten des EU-Binnenmarkts profitieren, in den die Schweiz fortan voll eingebettet wäre. Darüber hinaus müsste die Schweiz aber beispielsweise auf eine selbständige Aussenwirtschaftspolitik weitgehend verzichten und dürfte künftig keine eigenen Freihandelsabkommen mehr abschliessen. Sie hätte die Landwirtschaftspolitik der EU zu übernehmen. Den Mehrwertsteuersatz müsste sie auf mindestens 15 Prozent erhöhen, was einen Umbau ihrer gesamten Steuerordnung mit sich bringen würde. Die Schweiz müsste grundsätzlich auch den Euro einführen und damit den Franken und ihre autonome Geldpolitik aufgeben. Ferner würde die Schweiz an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) teilhaben. Das würde ihre Neutralität in vielfacher Weise berühren, wenn es auch letztlich mit dieser vereinbar sein dürfte.

In den Beitrittsverhandlungen könnte die Schweiz natürlich versuchen, Nichtbeteiligungsklauseln zu erlangen, sogenannte Opt-outs. Am naheliegendsten wäre eine Nichtbeteiligung an der Wirtschafts- und Währungsunion, also eine Beibehaltung des Frankens. Gegenwärtig ist Dänemark von der Pflicht zur Übernahme des Euro befreit, de facto ebenfalls Schweden (beide gehörten der EU indes bereits vor der Einführung des Euro an). Dieses oder andere Opt-outs wären im Fall der Schweiz nicht grundsätzlich chancenlos. Letztlich könnte sie sich wohl allerhöchstens von einem sehr eng umrissenen Teil des EU-Besitzstands entbinden oder lediglich Übergangsfristen aushandeln.

Politischer Handlungsspielraum: Mit dem EU-Beitritt könnte die Schweiz eine Ungleichbehandlung wie im EWR vermeiden. Ihre formelle Eigenständigkeit würde zwar in allen «vergemeinschafteten» Bereichen aufgehoben, als Mitgliedstaat würde sie dafür über die vollen Mitentscheidungsrechte verfügen. Sie könnte in der Folge eine entsprechende Vertretung ins Europäische Parlament schicken, hätte Einsitz im Rat und würde je ein Mitglied der Europäischen Kommission und eine Richterin oder einen Rich-

ter am EuGH stellen. Wie sehr diese neuen Mitentscheidungsrechte den politischen Handlungsspielraum der Schweiz effektiv verbessern würden, lässt sich allerdings kaum verlässlich abschätzen. Immerhin hätte die Schweiz als Mitglied mit vollen Rechten die Möglichkeit, die EU-Rechtsentwicklung so mitzugestalten, dass zumindest in für sie zentralen Fragen ihre Anliegen berücksichtigt würden. Dabei würde ihr Gewicht als Mitgliedstaat nicht allein von den festgeschriebenen Mitentscheidungsrechten abhängen, sondern ganz massgeblich auch davon, wie gut es ihr gelingen würde, sich tatsächlich einzubringen.

Gleichzeitig wäre absehbar, dass das Gefüge der Schweiz an sich, die innerstaatlichen Strukturen, bedeutenden Verschiebungen ausgesetzt wäre. Eine EU-Mitgliedschaft hätte Auswirkungen auf den relativen Handlungsspielraum der einzelnen Verfassungsorgane und innenpolitischen Akteure. Tendenziell würde die (Bundes-)Exekutive gegenüber dem Parlament gestärkt, da sich in der EU die Mitgliedstaaten in hohem Mass über ihre nationalen Regierungen einbringen. Insbesondere drohten auch Volk und Kantone an Macht zu verlieren, wohl weniger im formellen Sinn als vielmehr über eine Schwächung ihrer faktischen innenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten. Auch wenn etwa die Volksrechte grundsätzlich unverändert bestehen blieben, würden die mit der EU-Mitgliedschaft einhergehenden Kompetenzverlagerungen an die EU-Institutionen ihren materiellen Anwendungsbereich schmälern. Zu prüfen wäre allenfalls, ob in der Schweiz institutionelle Anpassungen angezeigt wären, um die Kompetenzverlagerungen so gut es geht zu kompensieren (zum Beispiel mit einer bestmöglichen Einbindung von Bundesversammlung und Kantonen in die Ausübung der Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte durch den Bundesrat). Angesichts der herausragenden Bedeutung von Föderalismus und direkter Demokratie als schweizerische Staatsprinzipien ist den potenziellen internen Verschiebungen zwingend kritische Beachtung zu schenken.

Aussenpolitische Machbarkeit: Ähnlich wie beim EWR wäre ein Beitritt zur EU aussenpolitisch grundsätzlich machbar, dürfte die Schweiz doch die Beitrittskriterien mit Sicherheit erfüllen. Allerdings: Je mehr Opt-outs (wie z. B. betreffend die Wirtschafts- und Währungsunion) die Schweiz für ihre EU-Mitgliedschaft anstreben würde, desto stärker würde dies die aussenpolitische Machbarkeit des Beitritts beeinträchtigen.

- **Grad der Binnenmarktbeitrags:** Die Schweiz gehört vollständig der EU-Zollunion, dem EU-Binnenmarkt und – sofern kein Opt-out vereinbart ist – der EU-Wirtschafts- und Währungsunion an. Ein solcher Integrationsgrad geht über die Bedürfnisse der Schweizer Wirtschaft hinaus.
- **Möglichkeit von Kooperationen:** Als EU-Mitgliedstaat nimmt die Schweiz an sämtlichen Kooperationen teil.
- **Politischer Handlungsspielraum:** Die Pflichten der EU-Mitgliedschaft engen den Handlungsspielraum derart ein, dass auch die neuen Mitwirkungsrechte es nicht wettmachen können.
- **Aussenpolitische Machbarkeit:** Eine EU-Mitgliedschaft dürfte vermutlich relativ leicht erreichbar sein – unsicher ist, ob dies auch für eventuell gewünschte Opt-outs gilt, etwa für die Beibehaltung des Franken.

4.3 Welchen Weg einschlagen?

In den beiden europapolitischen Berichten von 2006 und 2010 hat der Bundesrat jeweils den Schluss gezogen, der bilaterale Weg sei nach wie vor das am besten geeignete Instrument, das die Schweiz zur Verfügung hat, um ihre Beziehungen zur EU zu gestalten. Mit der vorliegenden Evaluation kommt er erneut zu diesem Ergebnis. Der bilaterale Weg weist von allen Optionen das ausgewogenste Verhältnis von konkretem, namentlich wirtschaftlichem Nutzen und politischem Gestaltungsspielraum auf. Er ermöglicht es der Schweiz zudem, sich auf ihre Art und Weise in den Prozess der europäischen Integration einzubringen und sich solidarisch mit ihren nahen und entfernteren Nachbarn in Europa zu zeigen.

Damit ist der bilaterale Weg für beide Seiten vorteilhaft, für die Schweiz wie für die EU. Die anderen Optionen dagegen leiden alle an unterschiedlich schwerwiegenden Mängeln: Ein blosses Freihandelsverhältnis würde kaum ein tragfähiges Gerüst abgeben für die offene, mit dem europäischen Umfeld eng verzahnte Schweizer Volkswirtschaft. Eine EWR- und erst recht eine EU-Mitgliedschaft würden die Schweiz in unverhältnismässiger Weise binden. Im Vergleich schneidet der bilaterale Weg eindeutig am besten ab, wenn es darum geht, in der Gestaltung der Beziehungen zur EU den in der Bundesverfassung festgelegten Zweck der Eidgenossenschaft zu erreichen.

Allerdings besitzt der bilaterale Weg gegenwärtig eine entscheidende Schwäche. Seine aussenpolitische Machbarkeit ist fraglich geworden. Während die drei ersten Kriterien eindeutig auf die Wahl der Option bilateraler Weg weisen, ist die Erfüllung des vierten Kriteriums weniger klar. Denn die EU hat ihre Bereitschaft zur Fortsetzung einer substanziellen bilateralen Zusammenarbeit von Bedingungen namentlich institutioneller Natur abhängig gemacht. Zwar besteht keine Gefahr eines abrupten Bruchs. Ohne Aktualisierung der bestehenden Binnenmarktabkommen, ohne Erneuerung der EU-Programmbeiträge für die Schweiz und ohne Möglichkeit, neue Abkommen zu schliessen, wird der bilaterale Weg aber zunehmend geschwächt. Es besteht das Risiko, dass er den Interessen der Schweiz mittelfristig nicht mehr gerecht wird. Dieses Problem muss in der nächsten Zukunft gelöst werden. Das wird nicht gehen, ohne dass die Schweiz auf Anliegen der EU eingeht. Es wird aber auch nicht gehen, ohne dass die EU guten Willen zeigt, mit der Schweiz pragmatische Lösungen zu suchen.

5 Standortbestimmung

Gleichzeitig mit seiner Entscheidung vom 26. Mai 2021, das institutionelle Abkommen nicht abzuschliessen, hat der Bundesrat das Interesse der Schweiz an der Fortsetzung des bilateralen Wegs mit der EU bekräftigt. Er hat eine Reihe von Massnahmen beschlossen mit dem Ziel, den Beziehungen mit der EU erneut eine positive Dynamik zu geben und die bilaterale Zusammenarbeit zu stabilisieren. Zu diesen Massnahmen gehörte die rasche Freigabe des zweiten Schweizer Beitrags (vgl. Ziff. 3.2.9), die der Bundesrat am 11. August 2021 beantragte⁹² und das Parlament am 30. September 2021 beschloss. Die rasche Freigabe sollte den Beziehungen mit der EU einen neuen Impuls geben und Fortschritte auch in weiteren Dossiers ermöglichen. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat am 26. Mai 2021 auch den Auftrag erteilt, die Regelungsunterschiede zwischen der Schweiz und der EU insbesondere im Bereich der Binnenmarktabkommen systematisch zu analysieren und die Möglichkeiten für einen Abbau derselben zu prüfen, soweit ein solcher im Interesse der Schweiz liegt. Der Bundesrat zielt damit darauf ab, allfällige konkrete Friktionen bei der Anwendung der Binnenmarktabkommen mit der EU nach Möglichkeit aus dem Weg zu räumen, und will so zur Stabilisierung des Verhältnisses beitragen. Ein entsprechender Bericht ist am 10. Januar 2022 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen worden.

Als weitere Massnahme und als zentrales neues Instrument einer künftigen Partnerschaft hat der Bundesrat der EU die Aufnahme eines strukturierten politischen Dialogs vorgeschlagen. Dieser Dialog soll die bestehenden Diskussionsformate – Gemischte Ausschüsse sowie thematische und geografische Konsultationen – auf politischer Ebene ergänzen. Er soll interessensbasiert das gesamte Themenspektrum der Beziehungen Schweiz–EU umfassen: das bilaterale Vertragswerk der Binnenmarkt- und Kooperationsabkommen wie auch darüberhinausgehende aussenpolitische Kooperationen in Bereichen wie Sicherheit, Digitalisierung, Klima, Frieden und Menschenrechte. Im Rahmen des politischen Dialogs sollen Differenzen, einschliesslich bei der Umsetzung der Abkommen, auf der politischen Ebene offen und pragmatisch im Kontext der Gesamtbeziehungen besprochen, aber auch Opportunitäten für eine weitergehende Zusammenarbeit identifiziert und ausgestaltet werden. Die EU zeigt sich grundsätzlich bereit, mit der Schweiz einen Dialog auf Ministerebene zu etablieren, sofern in einem solchen auch die Anliegen der EU und ihrer Mitgliedstaaten aufgenommen werden.

⁹² Botschaft zur Anpassung der Bundesbeschlüsse über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten (Freigabe der Rahmenkredite Kohäsion und Migration), BBl 2021 1921.

Unabhängig von der hohen Qualität der bilateralen und ausserpolitischen Zusammenarbeit beharrt die EU auch nach dem 26. Mai 2021 unverändert darauf, dass die Funktionsweise der bestehenden vertraglichen Ordnung zwischen der Schweiz und der EU substantiell erneuert werden soll. Sie unterstrich ihre Erwartung an die Schweiz, Vorschläge in vier institutionellen Bereichen vorzulegen. Diese betreffen die dynamische Rechtsübernahme, die Streitbeilegung, gleiche Wettbewerbsbedingungen («*Level playing field*»), besonders betreffend staatliche Beihilfen) sowie einen regelmässigen und fairen Schweizer Beitrag (vgl. Ziff. 4.2.2). Ohne eine institutionelle Regelung zeigt sich die EU weiterhin nicht bereit, mit der Schweiz neue Binnenmarktabkommen abzuschliessen. Und wie schon seit dem 17. Dezember 2018 verweigert sie die Aktualisierung von bestehenden Binnenmarktabkommen, ausser es bestehen dafür überwiegende Interessen der EU. Als Reaktion darauf hat der Bundesrat begonnen, Auffangmassnahmen zur Abfederung negativer Konsequenzen zu planen und, wo erforderlich, umzusetzen. Dazu gehören etwa die Massnahmen zum Schutz der Schweizer Börseninfrastruktur, die das EFD im Anschluss an die Nichtverlängerung der Börsenäquivalenz durch die EU (vgl. Ziff. 3.2.3) im Juni 2019 aktiviert hat, die Massnahmen zur Gewährleistung der Versorgung mit Medizinprodukten infolge der Nichtaktualisierung des MRA (vgl. Ziff. 3.2.2) sowie diverse Übergangs- und Ergänzungsmassnahmen zur Stärkung des Schweizer Forschungs-, Bildungs- und Innovationsstandorts angesichts der fehlenden Bereitschaft der EU, mit der Schweiz Gespräche über eine Assoziierung an *Horizon Europe*, Erasmus+ und weiteren EU-Kooperationsprogrammen aufzunehmen.

Am 23. Februar 2022 hat der Bundesrat die Stossrichtung für das weitere Vorgehen in den Beziehungen zur EU festgelegt, um darauf basierend Sondierungsgespräche mit der Europäischen Kommission aufzunehmen. Er entschied sich für einen breiten Paketansatz und hat die Staatssekretärin EDA beauftragt, die Elemente dieses Paketes mit der EU zu sondieren und den Rahmen für mögliche Verhandlungen abzustecken. Dazu gehören auch die institutionellen Fragen einer dynamischen Rechtsübernahme und der Streitbeilegung. In Bezug auf die Sicherung des «*Level playing field*» ist der Bundesrat bereit, eine Regelung der staatlichen Beihilfen in den denjenigen Abkommen zu suchen, in denen eine solche aus Schweizer Sicht relevant erscheint, insbesondere im Abkommen über den Luftverkehr und in einem möglichen zukünftigen Abkommen über Strom. Anders als beim institutionellen Abkommen und aufgrund der gemachten Erfahrungen sieht der Bundesrat bei den institutionellen Fragen keine horizontale Herangehensweise vor; institutionelle Mechanismen sollen direkt in den einzelnen sektoriellen Abkommen statt in einem übergreifenden Vertragswerk verankert werden, sodass ihre materielle Wirkung wo nötig mit Ausnahmeregelungen und Schutzklauseln präzise moduliert werden kann. Dies ist insbesondere der Fall im FZA, wo die Besonderheiten der Schweiz als Nichtmitglied der EU eine hohe innenpolitische Relevanz haben. Die Lösungssuche bei den institutionellen Fragen wird nur dann erfolgreich sein, wenn die essentiellen Interessen der Schweiz geschützt werden können.

Der Paketansatz bedeutet insbesondere, dass die Schweiz und die EU nicht mehr ausschliesslich die Suche nach institutionellen Lösungen vorantreiben wollen. Auch materiell sollen die Beziehungen einschliesslich der Teilnahme am Binnenmarkt ausgebaut werden. Dazu gehört namentlich der Abschluss neuer sektorieller Abkommen, etwa in den Bereichen Strom und Lebensmittelsicherheit. Der Bundesrat erwartet auch, dass bestehende Abkommen vollständig angewendet und bei Bedarf zeitnah aktualisiert werden. Zudem soll gewährleistet sein, dass die Schweiz neue Kooperationsabkommen abschliesst, wie zum Beispiel in den Bereichen Gesundheit oder Forschung und Bildung (mit entsprechender Assoziierung an EU-Programme). Verhandlungsmasse soll neu auch auf der Grundlage der Analyse der Regelungsunterschiede geschaffen werden, die der Bundesrat am 26. Mai 2021 in Auftrag gab: Die Analysen kommen zum Schluss, dass die Binnenmarktabkommen gut funktionieren und dass die Zahl der relevanten Regelungsunterschiede, welche zu Spannungen im bilateralen Verhältnis führen, überschaubar ist. Eine Konzentration der relevanten Regelungsunterschiede besteht bei der Personenfreizügigkeit. Ein eigenständiger Abbau dieser Spannungen ist – auch wegen der benötigten Reziprozität von Lösungen – mehrheitlich nicht möglich, sondern setzt Verhandlungslösungen mit der EU voraus. Die Analysen kommen weiter zum Schluss, dass die Schweiz im Falle einer Dynamisierung des FZA die Absicherung von Ausnahmen und bestimmten Prinzipien benötigt, um die übergeordneten Ziele des Bundesrates (keine Zuwanderung in die Sozialhilfe, keine Unterminierung von Lohn- und Arbeitsbedingungen, Verfassungskonformität) weiterhin zu erreichen. Zudem würde sich die Schweiz autonome

Massnahmen vorbehalten, um allfälligen negativen Entwicklungen vorzubeugen beziehungsweise entgegenzutreten

Der Paketansatz – sofern er breit genug ist – dürfte es für die Schweiz und die EU leichter machen, einen für beide Seiten vorteilhaften Interessenausgleich zu finden, wie dies bereits bei den beiden früheren Paketen der Fall war.

6 Stand der Sondierungsgespräche und Ausblick

Seit dem Entscheid des Bundesrates, mit der EU einen Paketansatz zu sondieren, haben, neben politischen Gesprächen zum Vertrauensaufbau, Sondierungsrunden und technische Gespräche stattgefunden. Am 17. Juni 2022 beschloss der Bundesrat, die Gespräche zu intensivieren. Bis zum Redaktionschluss des vorliegenden Berichtes fanden sechs Sondierungsgespräche unter der Leitung der Staatssekretärin EDA und vier technische Gespräche zu den Themen «Personenfreizügigkeit» und «staatliche Beihilfen» statt. Letztere wurden, unter der Leitung des Abteilungsleiters der Europaabteilung des EDA, von Fachpersonen aus den betroffenen Departementen (WBF, EJPD) und teilweise in Anwesenheit von Vertretern der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) geführt. Die letzte Runde der Sondierungsgespräche fand am 11. November 2022 statt. In seiner Aussprache vom 23. November würdigte der Bundesrat die erzielten Fortschritte und stellte eine Annäherung in bestimmten Kernelementen fest. Im Folgenden soll im Sinne einer Momentaufnahme aufgezeigt werden, in welchen Bereichen ein gemeinsames Verständnis besteht und wo offene Fragen verbleiben.

Beide Seiten tragen die Idee eines Paketansatzes mit neuen Abkommen und einer Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen mit. Es herrscht grundsätzlich Einigkeit darüber, dass die institutionellen Elemente in den einzelnen Binnenmarktverträgen verankert werden sollen – für die Schweiz unter der Voraussetzung, dass ihre essentiellen Interessen durch entsprechende Ausnahmen und Schutzklauseln geschützt werden. Gleichzeitig zur Einführung des von der EU geforderten Grundsatzes einer dynamischen Rechtsübernahme wird die Eigenständigkeit der Schweizer Gesetzgebung durch gewisse Massnahmen gewährt, insbesondere gestaltende Mitwirkungsrechte für die Schweiz bei der Erarbeitung von relevantem EU-Recht (*decision-shaping*) und verfassungskonforme Verfahren (z. B. ausreichend lange Übernahmefristen zwecks Garantie der Referendumsmöglichkeit). Ebenso anerkennen beide Seiten die Notwendigkeit, alle Ausnahmen in den bestehenden Binnenmarktverträgen (z. B. beim Landverkehr Nacht- und Sonntagsfahrverbot, 40 Tonnen-Limite) bestehen zu lassen. Die EU-Delegation respektiert den Schweizer Ansatz, bei der Personenfreizügigkeit Ausnahmen und Prinzipien vorzusehen, und zeigt Offenheit, diese Ausnahmen als Sui-Generis-Bestimmungen gelten zu lassen. Selbst im Falle einer Rolle des EuGH im Streitbeilegungsverfahren würden diese Ausnahmen entsprechend nicht der Auslegungskompetenz des EuGH unterliegen. Ein gegenseitiges Verständnis herrscht ausserdem in Bezug auf die Hauptelemente der Streitbeilegung (Rolle des Gemischten Ausschusses, Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen, Kontrolle der Verhältnismässigkeit durch ein Schiedsgericht). Ebenso haben beide Seiten Offenheit gezeigt, zusätzliche Abkommen (Strom und Lebensmittelsicherheit als Binnenmarktverträge, Gesundheit als Kooperationsabkommen) anzustreben. Und nicht zuletzt sind sich beide Seiten einig, dass es eine gesicherte Option für die Teilnahme der Schweiz an zukünftige EU-Kooperationsprogrammen braucht, genauso wie eine Verstärkung des Schweizer Beitrags.

Der Detailgrad der Gespräche variiert je nach Themengebiet. So gibt es Bereiche, in denen das Feld vertieft abgesteckt werden konnte (z. B. Personenfreizügigkeit). Andere wurden im Rahmen der Sondierungsgespräche nur am Rande besprochen, da hierfür bereits andere Verhandlungsgefässe existieren (z. B. in den Bereichen Strom und Lebensmittelsicherheit). Trotz Klärung wichtiger Fragen verbleiben noch offene Themen, die in der nächsten Runde ebenfalls geklärt werden müssen. Der Bundesrat erachtet deshalb die Weiterführung der Sondierungsgespräche als unerlässlich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der breite Paketansatz – mit seinen materiellen Elementen und der differenzierten Vorgehensweise bei den institutionellen Fragen – eine Weiterentwicklung des bilateralen Wegs darstellt, der einen breiteren Interessenausgleich erlaubt. Im Bereich der Zuwanderung und des Lohnschutzes ist das Ziel der laufenden Gespräche, die wichtigen Anliegen der Schweiz verbindlich abzusichern. Ein weiterer Unterschied betrifft die EU-Kooperationsprogramme (z. B. *Horizon Europe*), zu denen es im institutionellen Abkommen keine Referenz gab, während nun eine politisch gesicherte Teilnahme als Teil des Pakets zugesprochen würde.

Der Bundesrat will die Arbeiten mit der EU weiter vorantreiben. Er hat deshalb am 23. November 2022 entschieden, die Sondierungen weiterzuführen mit dem Ziel, mit der EU ein gemeinsames Verständnis zu definieren. Sobald dieses ausreicht, wird er über ein Verhandlungsmandat entscheiden. Für die EU ist eine Annäherung in den Sondierungen, insbesondere bei den institutionellen Fragen, Voraussetzung für den Einstieg in Verhandlungen, zugleich aber auch für eine Assoziierung der Schweiz an die laufenden EU-Programme.

Zur Sicherstellung der innenpolitischen Unterstützung will der Bundesrat die wesentlichen Anspruchsgruppen (insbesondere die Kantone und Sozialpartner) konsequenter einbeziehen. Er hat für die Sondierungen eine Projektorganisation eingesetzt, die alle Departementen, die KdK, die Sozialpartner und die Wirtschaft umfasst. Besonderen Wert legt er zudem darauf, die Bundesversammlung in die Arbeiten miteinzubeziehen, namentlich die zuständigen Kommissionen von National- und Ständerat.

Die partnerschaftliche Beziehung zwischen der Schweiz und der EU verdient Perspektiven. Beiden Partnern ist es in der Vergangenheit immer wieder gelungen, Wege zu finden, um die Differenzen zu überwinden, am deutlichsten mit den beiden Paketen der Bilateralen I und II von 1999 und 2004. Die Erfolge von damals waren möglich dank der Mitwirkung der massgeblichen Akteure in der Schweiz. Auch heute, rund zwei Jahrzehnte später, braucht es Kompromissbereitschaft, Pragmatismus und Lösungsorientierung. Der Bundesrat verfolgt das Ziel, zu einer innen- und aussenpolitisch tragfähigen Lösung zu gelangen. Sein übergeordnetes Ziel bleibt unverändert: Er will den bilateralen Weg zwischen der Schweiz und der EU konsolidieren, weiterentwickeln und auf lange Sicht wahren.