

NICOLA FORSTER | ANDREAS SCHWAB

SCHWEIZ UND EUROPA

Eine politische Analyse



HERDER

Nicola Forster / Andreas Schwab

Schweiz und Europa

Eine politische Analyse



© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2022
Alle Rechte vorbehalten
www.herder.de

Umschlaggestaltung: Verlag Herder GmbH
Umschlagfoto: ©perreten/Getty Images

E-Book-Konvertierung: ZeroSoft SRL

ISBN Print: 978-3-451-38972-6
ISBN E-Book (EPUB): 978-3-451-82316-9
ISBN E-Book (PDF): 978-3-451-82258-2

Inhalt

Vorwort der Autoren

Politische Beiträge

**Jean-Claude Juncker, Doris Leuthard, Johannes Hahn,
Christoph Blocher und Winfried Kretschmann**

1. Die Schweiz in Europa – Mythen und Fakten

1.1. Einigkeit und Freiheit – Gründungsmythen und die alte Eidgenossenschaft

1.2. Neutralität und Souveränität – Grundwerte Schweizer Außenpolitik

1.3. Der Sonderfall Schweiz im Zeitalter der Nationalstaaten

1.4. Souveränität und Neutralität im 21. Jahrhundert

2. Schweizer Europapolitik zwischen Konkordanz und Volksabstimmung

2.1. Die Konkordanz als Gegenstück zur direkten Demokratie

2.2. Die Schweizer Konkordanz im internationalen Vergleich

2.3. Die „Zauberformel“ und ihre Grenzen

2.4. Die schwierige Rolle des Bundesrates

3. Die Schweiz in Europa – Zahlen und Verträge

3.1. Bilaterale Verträge statt Integration – Die Positionierung der Schweiz in der internationalen Handelsordnung

3.2. Europa fährt zweigleisig: Von der Montanunion zur EWG und der Freihandel innerhalb der EFTA

- 3.3. Die Schweiz zwischen GATT und EU-Freihandelsabkommen
- 3.4. Das Freihandelsabkommen von 1972 als Grundlage des zollfreien Warenverkehrs
- 3.5. Stationen des bilateralen Weges
- 3.6. Was kostet der Wegfall der Bilateralen?

4. Das Rahmenabkommen als ein Weg in eine neue bilaterale Zukunft

- 4.1. Der bilaterale Weg und seine Grenzen
- 4.2. Politische Konflikte wegen fehlender Streitschlichtungsmechanismen
- 4.3. Innerschweizer Auseinandersetzungen um das Freizügigkeitsabkommen
- 4.4. Der lange Weg zum Rahmenabkommen

5. Alternativen zum Rahmenabkommen

- 5.1. Der missglückte EWR-Abstimmungskampf
- 5.2. Das Trauma – und wie es „à la Norvégienne“ bewältigt werden könnte
- 5.3. EWR 2.0 – eine realistische Option?
- 5.4. Der Brexit – ein Vorbild für die Schweiz?
- 5.5. Die unterschiedlichen Anforderungen der Schweiz und des Vereinigten Königreichs an eine Zusammenarbeit mit der EU

6. Ausblick

7. Conclusion (English version)

8. Conclusion (version française)

Anhang

Anmerkungen

Bildnachweise

Über die Autoren

Vorwort der Autoren

Die Schweiz ist ein attraktives Land. Nicht nur wegen der wunderbaren Alpenlandschaft, sondern auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Viele internationale Firmen haben hier ihren Hauptsitz, teilweise aus steuerlichen Gründen, aber auch weil das Land eben mitten in Europa liegt, über eine hervorragende Infrastruktur verfügt und weil gut ausgebildete Menschen dort leben. Gerade in Deutschland beneiden viele die Schweiz und ihre Einwohner: um ihre Unabhängigkeit, um die direkte Demokratie, um den Schweizer Franken und andere Eigenheiten. Dabei wird gelegentlich übersehen, dass die politische, wirtschaftliche und soziale Lage der Schweiz in hohem Maße abhängig ist von den Beziehungen zu ihren europäischen Nachbarstaaten. Diese Nachbarstaaten haben sich, mit Ausnahme von dem der Schweiz eng verbundenen Liechtenstein, in der Europäischen Union politisch und wirtschaftlich zusammengeschlossen. Die Schweizerinnen und Schweizer haben sich 1992 per Volksabstimmung gegen eine Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und somit eine enge Anbindung an die EU entschieden.

In den vergangenen 30 Jahren war es aber immer wieder erforderlich, die Zusammenarbeit zwischen der Schweizer Eidgenossenschaft und den Nachbarstaaten in der europäischen Union neu zu regeln und zu verbessern, und zwar im Interesse der europäischen wie auch der Schweizer Seite. Das seither gemeinsam entwickelte Netz der über 120 bilateralen Verträge ist zwar erfolgreich und wurde in vielen Volksabstimmungen von der Schweizer Bevölkerung unterstützt – es ist aber auch enorm komplex.

Wir wollen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union historisch einordnen und

die aktuellen Fragen von beiden Seiten beleuchten. Es ist unseres Wissens das erste Buch mit Sichtweisen von beiden Seiten der Grenze, die im Dialog miteinander das komplizierte Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU ergründen und gemeinsame Wege in die Zukunft suchen. Als Autoren bringen wir dafür unterschiedliche Erfahrungen mit.

Als Mitglied des Europäischen Parlamentes kümmert sich Andreas Schwab schon seit 2004 um Fragen der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Schweiz. Seit 2019 ist er auch als Vorsitzender der Delegation des Europäischen Parlaments immer wieder gefordert, Missverständnisse zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zu lösen und darauf zu drängen, dass ein historisch gewachsenes Miteinander niemals aus den Augen verloren wird. Als geborener Rottweiler liegt ihm die Zusammenarbeit mit der Schweiz gewissermaßen im Blut, war doch die freie Reichsstadt Rottweil zwischen 1519 und ca. 1632 als der Schweiz zugewandter Ort ein Mitglied der Eidgenossenschaft.

Als Gründer des Think-Tanks foraus – Forum Aussenpolitik begleitet Nicola Forster seit über zehn Jahren die schweizerische Europapolitik mit frischen Ideen. Heute ist er Präsident der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG), die mit der sagenumwobenen Rütli-Wiese die „Wiege der Schweiz“ verwaltet. Daneben ist er Co-Präsident der Grünliberalen Partei des Kantons Zürich, des Staatslabors und der Stiftung Science et Cité, Vorstandsmitglied der Akademien der Wissenschaften und der Asia Society Switzerland sowie Mitglied der vom Bundesrat ernannten schweizerischen UNESCO-Kommission. Er hat sich auch als Gastwissenschaftler der deutschen Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Brüssel mit dem Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU befasst.

Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit nach dem Vorbild der gängigen Tageszeitungen haben wir uns darauf verständigt, die substantivierte (z. B. Studierende) oder eine inklusive Schreibweise (z. B. Bürgerinnen und Bürger

oder BürgerInnen) zu verwenden, was aber alle Menschen, die dieses Buch lesen oder darin erwähnt sind, einbeziehen soll. Um das Buch für deutsche wie auch schweizerische Leserinnen und Leser interessant zu machen, haben wir unterschiedliche nationale Perspektiven sowohl auf die Geschichte als auch auf die Gegenwart herausgearbeitet. Diese unterschiedlichen Perspektiven haben zwischen den Autoren immer wieder zu Diskussionen und oft, aber nicht immer, zu einem besseren gegenseitigen Verständnis geführt. Um der Leserschaft die teils individuellen Sichtweisen der beiden Autoren transparent zu machen, sind an einigen Stellen im Buch auch kurze Abschnitte in der Ich-Perspektive zu lesen; dabei wird aber der Name des jeweiligen Autors immer deutlich gemacht.

Aus unserer Sicht wird es für die zukünftige Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU entscheidend sein, ob es gelingt, auf Schweizer Seite ein größeres Verständnis für das Europäische Projekt und die dahinter stehende Zusammenarbeit von insgesamt 27 Mitgliedstaaten zu schaffen. Das ist angesichts vielfältiger Kritik an der EU und nach vollzogenem Austritt Großbritanniens nicht einfach. Der Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine hat aber in jüngster Zeit auch in der Schweiz zu einer neuen Sicht auf die europäischen Institutionen geführt. Insofern haben die Arbeiten zu diesem Buch viele Fragen an die Europäische Union aufgebracht und – nicht nur aus dem Schweizer Blickwinkel – neu bewertet. Aber auch auf europäischer Seite wird es ein Verständnis für die Eigenheiten dieses kleinen, aber wirtschaftlich starken Landes inmitten Europas brauchen, das sein Selbstverständnis als Sonderfall hochhält.

Wir wollen mit diesem Buch den Blick für die vielfältigen Verbindungen zwischen Europa und der Schweiz schärfen und einen Beitrag zu einer gesellschaftlichen Debatte in der Schweiz und in der EU leisten. Schließlich wollen wir uns auf das Verbindende und nicht auf das Trennende konzentrieren. Denn sowohl die Schweiz als auch die Europäische Union

wollen politisch ja gerade das, was sie ausmacht, in der globalen Welt erhalten. Das ist vor allem die freiheitlich demokratische Grundordnung mit den nicht in allen Ländern dieser Welt akzeptierten liberalen Werten der Meinungsfreiheit, der Gleichberechtigung und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Diese Werte langfristig zu verteidigen ist eine Aufgabe, der sich kein westliches Land verweigern darf.

2022 ist ein Jahr der Jubiläen: Vor 50 Jahren unterzeichnete die Schweiz mit der damaligen EWG das Freihandelsabkommen, und vor genau 30 Jahren lehnte sie den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR ab – höchste Zeit für eine Bestandsaufnahme und einen gemeinsamen Blick in die Zukunft.

Ja, die Diskussion über das „richtige“ Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union zieht sich seit Jahrzehnten hin und ist bis heute nicht abgeschlossen. Wir konnten in diesem Buch die Entwicklungen bis zum Redaktionsschluss Mitte September 2022 aufnehmen.

Es ist uns wichtig, an dieser Stelle den großen Anteil all derer zu erwähnen, die zum Entstehen beigetragen haben. Dankbar sind wir für die vielfältigen Hinweise aus dem Abgeordnetenbüro von Andreas Schwab, insbesondere Norbert Lins (inzwischen selbst MdEP), Julia Sauer, Amelie Giesemann, Christoph Koch, Theodora Korkas, Christiane Nitze, Nina Ferreira, Malte Piontek, Jana Louise Person, Carmen Lembo, François Meier, Nils Steinhoff sowie Friedemann Kawohl, Thomas Bickl und Collin Ermans. Darüber hinaus wurde das Lektorat mit vielen nützlichen Hinweisen von Prof. Christa Tobler, Prof. André Holenstein, Till Burckhardt, Laura Rutishauser, Andreas Müller, Stephan Israel und Niklaus Nuspliger unterstützt. Ihnen allen – und auch allen Ungenannten – gebührt unser großer Dank!

Wir danken dem Verleger Manuel Herder und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Miriam Eisleb, Florentine Schaub und Patrick Oelze, ohne deren Unterstützung und Geduld das Buch nie erschienen wäre. Schließlich möchten

wir unseren Partnerinnen danken, deren Geduld gelegentlich auf die Probe gestellt wurde.

Gemeinsam haben wir uns entschieden, die möglichen Verkaufserlöse, die über die Herstellungskosten dieses Buches hinausgehen, für die Unterstützung der Geflüchteten aus der Ukraine an das Schweizerische Rote Kreuz zu spenden. Die Bewältigung der Folgen des Überfalls auf dieses europäische Nachbarland ist derzeit sicher das größte europäische Projekt überhaupt. Die Schweiz und die Staaten der Europäischen Union sollten sich dieser Aufgabe auf Dauer gemeinsam verschreiben!

Brüssel/Zürich im September 2022

Nicola Forster und Andreas Schwab

„Bewunderung“ von Jean-Claude Juncker

Die Schweiz ist ein Land, für das ich größte Bewunderung hege. Die Klugheit des schweizerischen Volkes, die Umsicht der Regierenden in Bern und die Offenheit der Schweiz werden in anderen Teilen Europas oft verkannt. Darum bezeichne ich mich als Freund der Schweiz.

Die Europäische Union und die Schweiz sind heute stark verwoben – wirtschaftlich wie politisch. Die europäische Union hat für ihre sehr diversen Mitglieder mehr Wohlstand und echte Aufstiegschancen geschaffen. Aber die EU ist mehr als eine Wirtschaftsgemeinschaft – ihre Institutionen haben innerhalb von zwei Generationen dort für nachhaltigen Frieden und Demokratie gesorgt, wo in den vergangenen Jahrhunderten Feindschaft und Krieg herrschten. Die Schweiz liegt seit jeher im Herzen der europäischen Union und hat darum stark von der Ordnung und der Prosperität der europäischen Integration profitiert.

Ohne die EU in ihrer jetzigen Form ginge es der Schweiz heute längst nicht so gut. Das liegt auch daran, dass die EU der Schweiz eine Teilnahme an der Wohlstandsmaschine europäischer Binnenmarkt durch die bilateralen Abkommen ermöglichte. Aber je weiter die Integration des Binnenmarktes voranschritt, umso klarer zeichnete sich die Notwendigkeit eines institutionellen Rahmens der EU-Schweiz-Beziehungen ab. Während meiner Zeit als Präsident der Europäischen Kommission setzte ich mich darum mit Nachdruck für einen „neuen Freundschaftsvertrag“ ein, um Prosperität und Frieden langfristig zu teilen.

Umso mehr habe ich es bedauert, dass im Mai 2021 die Verhandlungen zum institutionellen Rahmenabkommen aus schweizerischen innenpolitischen Gründen scheiterten. Bis heute respektiere ich jedoch die Entscheidung des Bundesrates. In meinen Augen gibt es leider noch keine sinnvollen Alternativen zum Rahmenabkommen. Man könnte noch an wenigen Ecken des Abkommens von 2021 feilen, aber ein besseres Gesamtergebnis wird man nicht erzielen können. Nun gilt es abzuwarten, was der Meinungs-austausch zwischen der Schweiz und der Kommission erreichen kann. Als souveränes Land muss die Schweiz eben auch ihren eigenen Platz in Europa finden.

Jean-Claude Juncker

Präsident der Europäischen Kommission (2014–2019)

Ministerpräsident von Luxemburg (1995–2013)

„Nüchtern betrachtet“ von Doris Leuthard

Zu Beginn meiner Amtszeit 2006 war das damalige Integrationsbüro dem EDA (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten) und dem EVD (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement) unterstellt. Auf alle europarechtlichen Anträge an den Bundesrat mussten sich somit die beiden Departemente verständigen, konnten aber so bereits vieles vorsehen. Damals hatte sich die EU gerade erweitert um die Oststaaten. Ein großer Erfolg, welcher den Frieden in weiteren Teilen Europas sicherte und Millionen von Menschen eine bessere Zukunft bot. Mit dem heutigen Krieg in der Ukraine hat die damalige Erweiterung erst recht ihre große Bedeutung bekommen, und es erklären sich die große Hilfsbereitschaft etwa der Polen in der Aufnahme von Flüchtenden, aber auch die Angst der baltischen Staaten.

Per 26. November 2006 kam damals das Osthilfegesetz zur Abstimmung, welches die Rechtsgrundlage für die sogenannte Kohäsionsmilliarde an die zehn neuen EU-Mitglieder darstellte. Der eigene Weg der Schweiz mit einem Auszahlungsmodus in unseren Händen statt in den EU-Fonds fand Anklang und erlaubte eine gezielte Unterstützung. In guter Erinnerung sind mir die späteren Zeremonien der Unterzeichnung des jeweiligen Landesvertrags mit den zuständigen Ministern. Damit waren eine gute bilaterale Basis und Verständnis für die Schweiz, aber auch Wohlwollen für die finanzielle Unterstützung gelegt.

Mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU per 1. Januar 2007 stand die Personenfreizügigkeit bzw. deren Ausdehnung auf die neuen Mitglieder erneut zur Diskussion. Der für den Bundesrat erfreuliche Ausgang

der Abstimmung darüber am 8. Februar 2009 war ein wichtiger Meilenstein mit großer Unterstützung der Schweizer Bevölkerung. Man vergisst leicht, dass trotz bundesrätlicher Beschlüsse bis heute ein zweiter Kohäsionsbeitrag offen und strittig ist. Das erklärt teils auch das Unverständnis bzw. die Ungeduld aufseiten der EU nach so vielen Jahren – dies im Gegensatz zu den EWR-Mitgliedern. Was aus Sicht der EU eine Selbstverständlichkeit darstellt und mit dem Zugang zum Binnenmarkt aller EU-Staaten verknüpft ist, wird in der Schweiz als erhebliche Zahlung wahrgenommen, wofür man etwas zusätzlich erhalten sollte.

Nüchtern betrachtet bestehen nach wie vor Disparitäten zwischen den EU-Mitgliedern. Polen, ein Hauptprofiteur der Kohäsionsgelder, hat sich wirtschaftlich rasant entwickelt, was bei Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Kroatien nicht gleich aussieht. Man sieht dies etwa am großen Lohngefälle. Die Schweiz mit ihrem hohen Exportanteil hat ein Interesse an einem starken Europa, einem stabilen Europa und einer EU mit einem prosperierenden Binnenmarkt. Man sollte weiterhin zusammenarbeiten und sich gegenseitig unterstützen. Sowohl im Bereich der Fachkräfte als auch der saisonal anfallenden Arbeiten profitieren wir vom Zugang und unkomplizierten Austausch von Arbeitskräften. Umgekehrt können Schweizer Firmen in diesen Ländern auf eine gute Ausbildung, Rechtsstaatlichkeit und -sicherheit zählen. Der gemeinsame Binnenmarkt ist auch ein Schutzfaktor vor Willkür, Enteignung und anderen Risiken.

Ja, die EU hat uns auch gepiesackt. In meinem ersten Präsidentschaftsjahr war noch José Manuel Barroso Kommissionspräsident. Er war „not amused“, jedes Jahr eine andere Person aus dem Bundesrat zu treffen. Für die Durchsetzung unserer Anliegen war der Wechsel im Bundespräsidium daher nicht von Vorteil. 2017 dann das Treffen mit Jean-Claude Juncker: Wir wollten beide nach sieben Jahren Gesprächen zum Rahmenabkommen die offenen Fragen einer Lösung zuführen. Er reiste dafür in die Schweiz, was vor ihm lange kein

Kommissionspräsident mehr gemacht hatte. Juncker schlug nach Diskussionen zu unserer Verwunderung – und entgegen dem Vorhaben seines Chefunterhändlers – betreffend der Gerichtsbarkeit ein Modell vor, das später mit der Schiedsgerichtslösung im Rahmenabkommen verankert wurde. Eine gute Lösung, die beiderseits größtmögliche Souveränität gewährt, aber auch anerkennt, dass es für den gemeinsamen Binnenmarkt nicht unterschiedliche Spielregeln geben kann. Einheitliche Regeln geben Rechtssicherheit für alle, sind planbar, nachvollziehbar und durchsetzbar. Märkte leben von Regeln und Unternehmen, die sich innerhalb dieser Regeln dem Wettbewerb stellen. Würde sich das EU-Recht wider Erwarten in gewissen Fragen in eine komplett andere, für uns schädliche Richtung bewegen, hätten wir das Recht der Ablehnung mit entsprechenden Folgen bzw. Ausgleichsmaßnahmen. Wenn sich Widerstand gegen eine solche Regelung erhebt, so verkennt man, dass es in einem gemeinsamen Binnenmarkt nicht unterschiedliche Rechtsprechungen geben kann. Zweitens sind Gerichte unabhängig, unpolitisch. Sie müssen sich an Gesetze und Richtlinien halten und diese auslegen. Man kann Gerichten nicht Willkür vorwerfen; die Schweiz hätte aus politischen Gründen schlechtere Karten. Drittens gab und gibt es nicht viele Verfahren. Es sind in der Regel Unternehmen, die Regeln verletzen im Binnenmarkt oder angeklagt werden von der Konkurrenz oder Kunden.

Uneinig waren Jean-Claude Juncker und ich beim Tempo – ein Dauerthema zwischen der Schweiz und der EU. Die Bedeutung der Kantone in der Außenpolitik wird von der EU unterschätzt, wie auch unsere demokratischen Abläufe mit Vernehmlassungen, Beratungen im Parlament und meist Referenden. Das braucht Zeit, austarierte Ergebnisse, sodass der Bundesrat Abstimmungen gewinnt und nicht vor einem Scherbenhaufen steht. Der EU ist zugutezuhalten, dass wir uns in den letzten zehn Jahren reichlich Zeit genommen haben mit Reformen und klaren Entscheiden – und das hat die Geduld strapaziert. Es gab in der Schweiz immer wieder Interventionen.

Mal waren die Bundesratsparteien kritisch, dann die Kantone, dann die Gewerkschaften, oder die Wirtschaft war uneins. Meist tragen wir solche Differenzen auch in aller Öffentlichkeit aus, was die Verhandlungen erschwert.

Nun hat der Bundesrat 2021 die Verhandlungen als gescheitert erklärt und einseitig abgebrochen. Bis heute sind wir keinen Schritt weitergekommen. Der Bundesrat will dieselben Fragen nun sektoriell lösen, was von der EU abgelehnt wird. Das war vorauszusehen. Will der Bundesrat nur weitere Zeit gewinnen? Will er die Fragen aussitzen bis nach den Wahlen 2023? Ich weiß es nicht und hoffe immer noch auf Fortschritte. Denn die ungelösten Fragen rund um die Forschungsabkommen, die Äquivalenzen, Erasmus etc. schaden unserem Land, der Wirtschaft, der Wissenschaft und unserem Ansehen als verlässlicher Partner. Klarheit zu schaffen ist wichtig. Unsicherheit haben wir aufgrund der Pandemie schon genug, und mit dem Krieg in der Ukraine hat sie zugenommen und wird weitere, große wirtschaftliche Bremsspuren hinterlassen. Der Krieg führt uns deutlich vor Augen, dass die westliche Welt mit ihren Werten kooperieren sowie Demokratie und Freiheit verteidigen muss und wir nur zusammen stark sind. Der Block Europa ist zu stärken und nicht zu schwächen.

Die Abhängigkeit insbesondere Deutschlands vom russischen Gas zeigt, dass die günstigste nicht immer die beste Lösung ist. Wir alle bezahlen nun einen hohen Preis für diese Abhängigkeit. Sie wird sich nicht von heute auf morgen lösen lassen. Wir müssen auf verlässliche Partner setzen, die Verträge, Regeln sowie Werte achten, und unsere Möglichkeiten, selber Energie zu produzieren, realisieren. Wenn immer möglich auch hier im Verbund mit der EU, weil wir dazu stabile Netze benötigen und bei Mangellagen den Zugang zum europäischen Strombinnenmarkt. Auch hier hat sich unsere bisher skeptische bis ablehnende Haltung als Bumerang erwiesen, weil Stromexporte aus der EU nicht mehr so einfach zu kriegen sind. Der Preis für das Abkommen ist auch hier gestiegen.

Mir gefällt auch nicht jede Entwicklung in der EU. Aber bei nüchterner Betrachtung ist sie die verlässlichste, stabilste und uns am nächsten liegende Partnerin. Auch wenn wir in vielen Bereichen stark aufgestellt sind, benötigen wir als kleines Land mit wenig Rohstoffen und Exportabhängigkeit gute Partner. Das ist und bleibt die EU, unsere Nachbarin. Der bilaterale Weg ist maßgeschneidert und hat sich als klug erwiesen. Ihn zu ergänzen mit weiteren Bereichen wie Energie, Gesundheit, Sicherheit, Digitales und eine Reform bei Schengen/Dublin stärkt beide Seiten. Dass es dazu auch gemeinsame Regeln für den Binnenmarkt benötigt, ist unumgänglich. Nachbar sein bedingt Kompromisse und gemeinsame Spielregeln. Die Schweiz muss somit mehr agieren, mehr wissen, was sie will. Oft sind wir zu sehr detailverliebt. Umgekehrt ist die EU wenig pragmatisch und pocht zu sehr auf den Acquis communautaire. Schauen wir vermehrt auf das große Ganze statt auf Einzelfragen. Vielleicht lohnt es sich, einmal mehrere Tage zu verhandeln und zu einem Ergebnis zu kommen, statt alle paar Monate für einige wenige Stunden nach Brüssel zu reisen. Die Zeit ist reif. Der Krieg in Europa wirft neue Fragen auf und muss unseren Einsatz für Demokratie, ein friedliches Miteinander, für multilaterale Regeln und insbesondere das Völkerrecht stärken. Abseitsstehen, zuschauen, sich irgendwie durchwursteln – das wird kein Zukunftsrezept sein für unser kleines Land mitten in Europa. Verschaffen wir uns wieder Respekt und Anerkennung. Es gibt genügend Bereiche, wo andere von uns lernen können, wo wir Vorbild sind.

Doris Leuthard
Altbundesrätin

„Europäische Familie“ von Johannes Hahn

Die Schweiz ist Teil der europäischen Familie. Wir teilen gemeinsame Werte, eine Vision für Frieden und Wohlstand sowie gemeinsame Grenzen, von denen sich weder Viren noch andere Herausforderung in einer globalisierten Welt aufhalten lassen. Auch wenn die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union ist, sind wir eng miteinander verbunden. Der russische Krieg gegen die Ukraine hat uns das einmal mehr vor Augen geführt.

Es hätte deshalb auf der Hand gelegen, die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union mit dem Rahmenabkommen zu vertiefen. Vonseiten der Europäischen Union lag uns dieses so sehr am Herzen, dass wir viel Zeit und Mühen investiert haben – ganz im Interesse der BürgerInnen, Unternehmen und unserer Regionen – wie auch dieses Buch darlegt. Sicherlich hätte ich mir deshalb ein anderes Ergebnis gewünscht, doch wir akzeptieren die Entscheidung der SchweizerInnen und konzentrieren uns darauf, wie wir gemeinsame Zukunftsfragen am besten anpacken können.

Die Tür der Europäischen Union bleibt so offen wie unsere Position klar ist: Die EU ist der größte Handelspartner der Schweiz, während die Schweiz der viertgrößte für uns ist. Gleichzeitig sind die Regeln unseres Binnenmarktes eindeutig: Für alle gelten die gleichen Privilegien und Pflichten. Die berühmten Rosinen kann es schon allein deshalb nicht zu picken geben, weil wir keine Ausnahmen machen können, die unsere Mitgliedstaaten nicht haben. Klar ist auch, dass wir eine systematische Lösung brauchen, um dem Flickenteppich an bilateralen Abkommen eine solide Struktur zu geben. Das schafft Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit für alle Beteiligten.

Die Hand der Europäischen Union bleibt ausgestreckt: Wir sind entschlossen, Lösungen zu finden, die unsere Beziehungen stärken. Deshalb bin ich dankbar, dass dieses Buch verschiedene Möglichkeiten dafür auslotet, wie etwa einen neuen Anlauf, dem Europäischen Wirtschaftsraum beizutreten.

Auf welche Art der Zusammenarbeit wir uns auch einigen mögen, fest steht schon jetzt: Während die Schweiz in der Vergangenheit Souveränität und den eigenen Reichtum als Argumente gegen engere Beziehungen angeführt hat, sind es heute Schlüsselargumente dafür. Denn wir erleben gerade, wie die Sicherheits- und Handelsarchitektur der Welt neu definiert wird.

In diesem Sinne wünsche ich mir, dass die EU-Mitgliedstaaten nicht nur ihre Geschichte, Geographie und Kultur mit der Schweiz teilen, sondern dass wir auch unsere Zukunft eng verbunden in die Hand nehmen. Ich hoffe, dass die Lektüre dieses Buches dazu beiträgt.

Dr. Johannes Hahn

EU-Kommissar für Haushalt und Verwaltung

„Wir passen nicht zusammen“ von Christoph Blocher

Wir passen nicht zusammen.

Die Schweiz war von jeher ein weltoffenes Land. Sie wurde zur Weltoffenheit gezwungen, weil die Schweiz von Natur aus ein armes Land ist (keine Bodenschätze, kein Meeranschluss, kein großer Binnenmarkt, etwas kompliziert mit vier Landessprachen, föderalistisch mit 26 Kantonen). Daraus ergab sich auch der Zwang zu Spezialitäten und zu Produkten, für die die Transportkosten nicht ins Gewicht fallen. Andererseits trug ein weltweites Absatzgebiet zum Ausgleich zur Kleinheit des Landes bei. Verbindungen mit möglichst vielen Staaten und Offenheit, lautete die Devise. Aber ebenso zwingend: keine Preisgabe der eigenen Souveränität. Um als Kleinstaat nicht in Kriege hineingezogen zu werden, bildete das oberste außenpolitische Prinzip die dauernd bewaffnete, umfassende Neutralität.

Doch immer wieder gibt es Politiker, die das Fundament unseres Staates schwächen wollen, denn die direkte Demokratie und der Föderalismus sind für die Politiker machtbeschränkend, und die dauernde Neutralität bindet den Regierenden die Hände. Es ist ihnen nicht möglich, die Schweiz in kriegerische Vorgänge einzubinden. Aktuell zeigt dies wieder der Ukrainekrieg. Um sich als Kriegspartei zu bestätigen, vollziehen die Politiker leichtfertig wirtschaftliche Kriegsmaßnahmen und machen die bewährte schweizerische Neutralität unglaubwürdig.

Schon der Bundesbrief von 1291 – die Gründungsurkunde der Schweizerischen Eidgenossenschaft – lehnte fremde Obrigkeiten, die die Schweiz bestimmen wollten, in aller Form ab. Und dies wurde auch 1848 in

der freiheitlichen und demokratischen Bundesverfassung, die im Wesentlichen noch heute gilt, zentral festgehalten.

Bei der Totalrevision von 1874 wurde die direkte Demokratie gestärkt, indem die Volksrechte nicht nur durch das Referendums-, sondern später auch mit dem Initiativrecht verbessert wurden. Das heißt: Die Bürger sind oberste Gesetzgeber. Sie wählen nicht nur demokratisch ihre Vertreter in die Parlamente und Behörden, sondern bestimmen auch die Gesetze. Diese Staatsform hat sich in jeder Beziehung bewährt und ist sehr aktuell.

Darum kann die Schweiz weder Mitglied der Europäischen Union noch des europäischen Binnenmarktes werden, da damit ein fremder Gesetzgeber über unser Land bestimmen würde. Die Schweiz lehnt eine Preisgabe der Souveränität strikt ab, weil sie dann ihre Sonderstellung verlieren würde. Die Schweizer und Schweizerinnen wollen diese behalten.

Man sieht: Die Schweiz und der EU-Aufbau sind völlig verschieden. Bestätigt wurde mir das durch ein Gespräch mit dem damaligen EG-Verantwortlichen Jacques Delors. Als Franzose hatte er für die schweizerische direkte Demokratie keinerlei Verständnis. Zudem war er Zentralist, nicht Föderalist. Dies zeigt, dass die Schweiz und die Europäische Union nicht zusammenpassen würden. Das gilt noch heute – je länger je mehr!

Dennoch fußt unsere Europapolitik – wie übrigens unsere ganze Außenpolitik – auf einer freundschaftlichen, weltoffenen internationalen Zusammenarbeit. Aber das Entscheidungsrecht, vor allem dort, wo die Stimmbürger das letzte Wort haben, und das Friedensinstrument der umfassenden Neutralität gibt man nicht leichtfertig aus der Hand, weder in der Außen- noch in der Innenpolitik. Darum kommen institutionelle Abkommen, die die Auslagerung der Gesetzgebungskompetenz an die EU und/oder den Europäischen Gerichtshof beinhalten, für die Schweiz nicht in Frage, auch wenn die *classe politique* dies zu erreichen versucht.

Dr. Christoph Blocher
Altbundesrat

„Die Schweiz – Freund, Nachbar und Partner im Europa des 21. Jahrhunderts“ von Winfried Kretschmann

Die Schweiz und Baden-Württemberg verbindet sehr viel: große Innovationskraft, exzellente Hochschulen und dynamische mittelständische Unternehmen, exportstark und international. Beide Länder sind geprägt durch vielfältige prosperierende Städte und Regionen, durch viele Zentren und nicht nur durch eines. Deutschland und die Schweiz sind föderale Staaten. Auch die hochengagierten Zivilgesellschaften und ein gemeinsames kulturelles Erbe bilden starke Klammern. Der alemannische Kulturraum reicht von der deutschsprachigen Schweiz bis nach Baden und Schwaben. Man kennt sich und versteht sich über Generationen und Grenzen hinweg. Die Großmutter meiner Frau ist noch regelmäßig ins Kloster Einsiedeln im Kanton Schwyz gepilgert. Und vor dem Zweiten Weltkrieg sind die Kinder aus Rheinfelden, Schweiz, ganz selbstverständlich aufs Gymnasium nach Rheinfelden, Baden, gegangen. Ich selbst bekomme heimatliche Gefühle, wenn ich Schwyzerdütsch höre.

Doch bei allen Gemeinsamkeiten gibt es natürlich auch Unterschiede. Die 500-jährige direktdemokratische Tradition der Schweizer Kantone gehört dazu. Eine Tradition, die wir in Baden-Württemberg mit großem Interesse verfolgen und von der wir – in guter Kooperation mit dem Kanton Aargau – viel über direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung lernen. Inzwischen haben

wir gemeinsam mit den Aargauern bereits unsere sechste Demokratiekonferenz veranstaltet, um zu beraten, wie wir unsere Demokratie stärken und noch lebendiger gestalten können.

Als föderal und subsidiär aufgebauter Staat bringt die Schweiz vieles mit, was vorbildlich ist und sogar für die Weiterentwicklung der Europäischen Union geradezu modellhaft erscheint – ein Land aus unterschiedlichen Kultur-, Sprach- und Religionsgemeinschaften, das jedoch als Willensnation über ein starkes gemeinsames Kollektivbewusstsein verfügt. Die Schweiz könnte so etwas wie eine Blaupause für die EU sein. Deshalb ist es umso bedauerlicher, dass sie nicht Mitglied der EU ist und es auf absehbare Zeit wohl auch nicht werden wird.

Stattdessen stehen bekanntlich andere Fragen auf der Tagesordnung. Ich bedauere sehr, dass der Schweizer Bundesrat nach sieben Jahren Verhandlungen entschieden hat, die Gespräche mit der EU über ein institutionelles Rahmenabkommen abubrechen. Ein Rahmenabkommen hätte den bilateralen Weg gestärkt und zukunftsfest gemacht. Nun droht eine Negativspirale in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU mit einem langsamen Erodieren der bilateralen Verträge. Neue Hürden entstehen etwa beim Handel oder der Forschungszusammenarbeit. Kooperationen bei wichtigen Zukunftsthemen wie Gesundheit und Energie werden erschwert.

Wir sollten in Europa gerade heute nicht das Trennende, sondern das Verbindende in den Mittelpunkt stellen. Ob als Mitglied der EU oder nicht ist dabei am Ende nicht alleine entscheidend. Europa steht in einem globalen Wettbewerb mit anderen Weltregionen. Auch bei wichtigen Zukunftsfragen wie der Sicherung von Frieden und Stabilität oder der Gestaltung des grünen und digitalen Wandels sitzen die Europäerinnen und Europäer in einem Boot. Sie können hier nur gemeinsam bestehen. Die Kooperation zwischen der Schweiz und Baden-Württemberg kann hier eine Lokomotive sein. Die gemeinsame Kultur und Geschichte und die engen wirtschaftlichen

Beziehungen sind eine starke Basis. Die historisch wie aktuell enge nachbarschaftliche Verbundenheit und Verwobenheit zeigt sich in gewachsenen und institutionalisierten grenzüberschreitenden Kooperationen, wie unter anderem der Internationalen Bodensee-Konferenz, in der wir seit über 50 Jahren konkrete Projekte zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger umsetzen. Die Schweiz und Baden-Württemberg sind Freunde, Nachbarn und Partner im Europa des 21. Jahrhunderts.

Winfried Kretschmann MdL

Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg

1. Die Schweiz in Europa – Mythen und Fakten

Wir wollen in diesem ersten Teil unseres Buches den Versuch unternehmen, eine Auswahl prägender Momente der Geschichte der Schweiz im Schnelldurchlauf zu erzählen, und zwar als dialektische Entwicklung zwischen Verflechtung und Abgrenzung, zwischen Abhängigkeit und Unabhängigkeit.¹ So erkennen wir die Kernelemente des Schweizer Staats- und Selbstverständnisses sowie ihren Hintergrund in historischen Ereignissen und Mythen. Auf den zweiten Blick sehen wir jedoch auch erstaunliche Parallelen zwischen dem Schweizerischen und dem europäischen Integrationsprozess.

Die Schweiz ist heute ein Land mit europäischen Werten, das aber sein Selbstverständnis als Sonderfall kultiviert. Dagegen ist eigentlich nichts einzuwenden, da viele andere Länder ebenfalls stolz sind auf ihre Einzigartigkeit sowie heldenhafte Erzählungen. Diese patriotische Geschichtserzählung war absolut essenziell im fragilen Entstehungsprozess der modernen Schweiz und als sie sich später in Zeiten allergrößter Gefahr während der Weltkriege gegen ihre Nachbarländer abgrenzen musste. Heute muss die Schweiz allerdings aufpassen, dass sie sich mit der Berufung auf die Vergangenheit nicht selbst im Weg steht, wenn es darum geht, ein konstruktives Verhältnis mit der EU als wichtigstem Partner zu definieren. Ein ideologisch verfälschter Blick auf die eigene Geschichte und Souveränität verunmöglicht eine unbefangene, rationale Diskussion und Interessenabwägung in der Europapolitik. François Mitterrand hat die Schweiz einmal als ein „Kunstwerk in seiner Fähigkeit, die Identität eines jeden zu bewahren, ohne der nationalen Identität zu schaden“ bezeichnet. Sie muss nun

allerdings einen Weg finden, ihre Identität zu bewahren und gleichzeitig Schritt zu halten mit den rasanten geopolitischen Umwälzungen der heutigen Zeit. Es wäre nicht in ihrem Interesse, plötzlich alleine und ohne Verbündete dazustehen.

Die rechtskonservative SVP hatte es nach Ende des Kalten Krieges geschafft, ihre „Schweiz-Erzählung“ in die Köpfe der breiten Bevölkerung zu bringen: Neutralität, Souveränität und die direkte Demokratie konnten scheinbar alle direkt auf den wehrhaften Wilhelm Tell oder die Schlacht von Marignano zurückgeführt werden. Nachdem der „Feind im Osten“ mit dem Mauerfall nicht mehr existierte, konnte die SVP diese Leerstelle mit der EU besetzen. Der gesichtslose „Moloch EU“ wurde zum neuen Lieblingsfeind. Mit der Zeitenwende des Ukrainekriegs ist nun aber für viele Schweizerinnen und Schweizer zum ersten Mal seit langer Zeit klar erkennbar, dass die Schweiz bei der Verteidigung der liberalen Demokratie auf der gleichen Seite wie die EU steht und ihre Werte ebenfalls auf dem Spiel stehen. Die drohenden Probleme bei der Gas- und Stromversorgung zeigen ihr, dass neben den Werten auch die Interessen ähnlich gelagert sind wie in ihrem europäischen Umfeld. Ist dies der Beginn einer neuen, selbstbewussteren Europapolitik? Dafür wird sich noch viel bewegen (müssen).

Aber schauen wir zuerst einmal zurück, wie die Schweizer Geschichte das Verhältnis zu Europa prägt. Um die komplexe Beziehung der Schweiz zu Europa zu verstehen, muss nicht nur bis zur Entstehung der modernen Schweiz im Jahr 1848 zurückgeblendet werden, sondern noch ein paar Jahrhunderte mehr. Und damals war von den vielgepriesenen Schweizer Werten wie Neutralität, direkter Demokratie, Föderalismus und Unabhängigkeit noch nicht viel zu spüren ...

1.1. Einigkeit und Freiheit – Gründungsmythen und die alte Eidgenossenschaft

Wer ganz weit zurückblenden möchte, mag die erste Pioniertat auf dem Territorium der heutigen Schweiz bereits in prähistorischen Zeiten erkennen, als die Pfahlbauer ihre Hütten an seichten Uferstellen des Zürichsees auf Pfählen errichteten – heute eine berühmte Pilgerstätte für Archäologen aus aller Welt. Zwischen Antike und Mittelalter wurden dank konstanter Migration und vieler kriegerischer Auseinandersetzungen Alemannen, Burgunder, Räter, Galloromanen, Langobarden und Germanen auf dem heutigen Gebiet der Schweiz heimisch. Das heutige Gebiet der Schweiz gehörte im Frühmittelalter zum Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation. Im 13. Jahrhundert wurde den Habsburgern die Verwaltung eines großen Gebiets übertragen; Zürich, Bern, Schaffhausen und Freiburg wurden in dieser Zeit zu Reichsstädten. Die früher zugestandenen Freiheitsrechte der Waldstätten Uri, Schwyz und Unterwalden wurden jedoch nicht mehr anerkannt, und die von den Habsburgern eingesetzten Vögte unterdrückten die dort ansässige Bevölkerung, was zu vielen Konflikten führte. Auf dieser Basis entstand die wirkungsmächtige Gründungslegende der Schweiz.²

Die frühe schweizerische Geschichtsschreibung wurde insbesondere durch das um 1550 verfasste *Chronicon Helveticum* von Aegidius Tschudi geprägt, das seitdem das nationale Geschichtsverständnis und zum Teil bis heute das Schweizer Selbstbild beeinflusst. Der Freiheitskampf der Eidgenossen in Tschudis heldenhaftem Gründungsmythos wurde in Malerei, Literatur und Theater begierig aufgegriffen und inspirierte auch Friedrich Schiller für seinen *Wilhelm Tell*. Der populäre italienische Opernkomponist Giacomo Rossini schließlich globalisierte mit seiner eingängigen Ouvertüre den *Wilhelm Tell*.