

Februar 2023

Diskussionspapier

Programm Europa

Für einen bilateralen Pakt Schweiz-EU

Europäische Werte, Menschen & Zusammenarbeit als
politische Basis für die Sicherung des bilateralen Wegs

Darius Farman

Isabel Knobel

Franziska Vogel

Autor:innen

Darius Farman

Darius ist Co-Geschäftsführer bei foraus. Er ist Autor von rund zehn Publikationen und etwa 30 Artikeln, die sich insbesondere mit den Beziehungen Schweiz-EU und der EU-Gouvernanz befassen. Zuvor arbeitete er für die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) sowie für die Think Tanks Avenir Suisse und das ETH Center for Security Studies. Er hat am Collège d'Europe in Brügge, an der ETH Zürich sowie an der Universität Genf studiert.

Isabel Knobel

Isabel ist seit 2020 Co-Leiterin des Programms Europa bei foraus. Sie hat an der Universität Zürich und am Graduate Institute in Genf Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen studiert und war u.a. bei der Delegation der EU für die Schweiz tätig. Sie ist Mitautorin einer Studie zum gesellschaftlichen Diskurs über die Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa. Derzeit ist sie als Projektleiterin beim Migros-Pionierfonds tätig und befähigt Menschen mit Ideen für eine zukunftsfähige Gesellschaft.

Franziska Vogel

Franziska hat an der Universität Genf Internationale Beziehungen und an der ETH Politikwissenschaft studiert. Sie hat im Büro Brüssel von economiesuisse gearbeitet und einen vertieften Einblick in die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz in Europa erhalten. Im EFTA-Sekretariat hat sie die Funktionsweise des EWR von innen kennengelernt. Zurzeit studiert sie am Collège d'Europe in Brügge. Seit 2019 ist sie Co-Leiterin des Programms Europa bei foraus. Sie interessiert sich besonders für die Schweiz-EU Beziehungen, EU-Wirtschaftspolitik und EU-Aussenbeziehungen.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	2
1. Das Krisenzeitalter als Weckruf für die Schweizer Europapolitik	9
2. Warum der bilaterale Weg das beste Integrationsmodell für die Schweiz ist	11
3. Ein bilateraler Pakt Schweiz-EU, der über die reinen Wirtschaftsbeziehungen hinausgeht	15
4. Welche Bedürfnisse muss der bilaterale Pakt erfüllen?	19
4.1 Die Debatte neu qualifizieren	19
4.2 Fünfzehn Bedürfnisse der Schweiz und der EU	20
4.3 Drei Parameter, die der bilaterale Pakt berücksichtigen muss	22
5. Wie sieht ein politisch realistischer bilateraler Pakt aus?	24
5.1 Werte und Rechtssicherheit durch bilateralen Pakt festigen	25
5.1.1 Den bilateralen Pakt in gemeinsamen Werten verankern	25
5.1.2 Rechtssicherheit und Verhältnismässigkeit für die Schweiz durch Schiedsgericht stärken	26
5.2 Menschen im Zentrum des bilateralen Pakts	28
5.2.1 Kontrolle der Sozialhilfekosten und Vermeidung von Missbrauch im Einklang mit EU-Recht	28
5.2.2 Wirksamkeit des Schweizer Lohnschutzes aufrechterhalten und ihn EU-kompatibel machen	30
5.3 Zusammenarbeit durch den bilateralen Pakt vertiefen	32
5.3.1 Mehr Vorbereitungszeit für den Bund und die Kantone für die Aktualisierung des Freihandelsabkommens Schweiz-EU	32
5.3.2 Mehr Wohlstand durch vertieften Zugang zum Binnenmarkt	32
5.3.3 Mehr Chancen für die Schweizer Bevölkerung durch gleichberechtigte Teilnahme an EU-Programmen	33
Annex A	35
Endnoten	50

Executive Summary

Deutsch Vor genau einem Jahr im Februar 2022, präsentierte der Bundesrat einen neuen Verhandlungsansatz, um die Schweiz aus der europapolitischen Blockade zu führen. Inzwischen haben Sondierungsgespräche mit der EU stattgefunden, doch noch bestehen Hindernisse für eine einvernehmliche Lösung zur Fortsetzung des bewährten bilateralen Wegs. Diese gilt es zu überwinden.

Der Tunnelblick, der innenpolitisch auf die Differenzen in den Verhandlungen gerichtet ist, steht im Kontrast zu einem sich wandelnden geopolitischen Kontext. Die russische Invasion in die Ukraine und die schleichende Rückkehr des internationalen Blockdenkens bedeuten einen globalen Paradigmenwechsel. Dieser ruft die gemeinsamen europäischen Werte wieder ins kollektive Bewusstsein, auch in der Schweiz. Im Kontext dieses Paradigmenwechsels sollte die Schweiz in der Gestaltung der bilateralen Beziehungen mehr Weitsicht an den Tag legen.

Zur Weiterentwicklung des bilateralen Wegs schlägt dieses Diskussionspapier einen bilateralen Pakt mit der EU vor. Im bilateralen Pakt kommt eine klare, konstruktive und auf Fakten basierende Sprache zur Anwendung. Beide Parteien bestätigen im Rahmen des Pakts ihre engen, vorteilhaften Beziehungen und stellen sie auf das Fundament der gemeinsamen, europäischen Werte. Weiter berücksichtigt der Pakt die starke Vernetzung der Schweiz und der EU durch Menschen und Zusammenarbeit.

Mit den drei Dimensionen "Werte", "Menschen" und "Zusammenarbeit" identifiziert dieses Diskussionspapier 15 Bedürfnisse der Schweiz und der EU, darunter Gleichbehandlung, Flexibilität und Effizienz, und analysiert zu welchem Grad sie tatsächlich ein Problem in den Verhandlungen darstellen. Einige der Bedürfnisse können rasch oder unabhängig vom Verhandlungsergebnis erfüllt werden, andere brauchen substanzielle Zugeständnisse der EU und/oder der Schweiz.

Klar ist: Ohne Kompromisse gibt es keine Lösung. Der bilaterale Pakt ist eine politische realistische Kombination aus Zugeständnissen der Schweiz und der EU und innenpolitischen Massnahmen. Dieses Diskussionspapier zeigt auf, wie alle grossen Hindernisse abgedeckt werden können, insbesondere die Streitbeilegung, die sogenannte Unionsbürgerrichtlinie, der Lohnschutz und die staatlichen Beihilfen.

Die Erosion des bilateralen Wegs, die so lange andauern wird, bis der Stillstand nicht überwunden ist, wird die Schweiz teuer zu stehen kommen. Im global unsicheren Umfeld ist die Schweiz mehr denn je auf starke Beziehungen mit ihren europäischen Nachbar:innen angewiesen. Ein bilateraler Pakt kann die Schweiz aus der europapolitischen Blockade führen und die nötige Basis für stabile und nachhaltige Schweiz-EU-Beziehungen in der neuen geopolitischen Realität legen. Damit werden die Schweiz und die EU füreinander privilegierte Partnerinnen zur Wahrung ihrer vitalen Interessen. ●

Français 25 février 2022 : voilà presque un an depuis que le Conseil fédéral a présenté sa nouvelle approche de négociations pour sortir la politique européenne de la Suisse de l'impasse. Malgré plusieurs entretiens exploratoires menés avec l'UE dans l'intervalle, les obstacles à une solution consensuelle sur la pérennisation de la voie bilatérale persistent et doivent encore être surmontés.

La vision étiologique caractérisant les débats internes sur la politique européenne, dominée par un narcissisme des petites différences, contraste avec un contexte géopolitique en pleine mutation. L'invasion russe de l'Ukraine et le retour graduel de la logique des blocs constituent un changement de paradigme global. Celui-ci a entraîné une nouvelle prise de conscience collective des valeurs européennes communes, y compris en Suisse. Dans ce contexte, la Suisse devrait faire preuve de plus de lucidité dans l'organisation de ses relations bilatérales avec l'UE.

Ce papier de discussion propose un pacte bilatéral avec l'UE pour l'avenir des relations Suisse-UE. Le pacte bilatéral repose sur un langage clair, constructif et basé sur des faits. Dans le cadre du pacte, les deux parties confirment leurs relations étroites et mutuellement bénéfiques et les assoient sur le socle que constituent leurs valeurs européennes communes. En outre, le pacte tient compte des fortes interconnexions entre la Suisse et l'UE par le biais des personnes et des échanges.

En lien avec les trois dimensions "valeurs", "personnes" et "échanges", le papier de discussion identifie 15 besoins de la Suisse et de l'UE – parmi lesquels figurent l'égalité de traitement, la flexibilité ou l'efficacité – et analyse à quel degré ils constituent un obstacle dans les négociations. Certains besoins peuvent facilement être satisfaits ou être satisfaits indépendamment du résultat des négociations, tandis que d'autres requièrent des compromis substantiels de l'UE et/ou de la Suisse.

Une chose est claire : il n'existe pas de solution sans compromis. Le pacte bilatéral est une combinaison politiquement réaliste de concessions de la Suisse et de l'UE ainsi que de mesures de politique intérieure suisses. Ce papier de discussion montre comment tous les obstacles majeurs peuvent être surmontés, notamment le règlement des différends, la directive dite sur la citoyenneté, la protection des salaires et les aides d'Etat.

L'agonie de la voie bilatérale, qui se poursuivra tant que le blocage dure, coûtera cher à la Suisse. Dans un contexte mondial incertain, la Suisse a plus que jamais besoin de relations fortes avec ses voisins européens. Un pacte bilatéral peut permettre à la Suisse de sortir de l'impasse en matière de politique européenne et de poser les fondements nécessaires à des relations Suisse-UE stables et durables dans la nouvelle réalité géopolitique. La Suisse et l'UE deviendront ainsi l'un pour l'autre des partenaires privilégiés dans la défense de leurs intérêts vitaux. ●

English One year ago in February 2022, the Federal Council presented a new negotiation approach to lead Switzerland out of the European political deadlock. In the meantime, exploratory talks with the EU have taken place, but there are still obstacles to a joint solution for the continuation of the bilateral way. These must be overcome.

A domestic tunnel vision focussing on the differences in the negotiations stands in contrast to a changing geopolitical context. The Russian invasion of Ukraine and the return of an “international blocs” mindset represent a global paradigm shift. This calls the common European values back into the collective consciousness, also in Switzerland. In the context of this paradigm shift, Switzerland should show more foresight when shaping its bilateral relations.

To further develop the bilateral way, this discussion paper proposes a bilateral pact with the EU. The bilateral pact uses clear, constructive and fact-based language. Within the framework of the pact, both parties reaffirm their close, mutually beneficial relationship and underpin it by common European values. Furthermore, the pact takes into account the strong interconnectedness of Switzerland and the EU through people and exchanges.

With the three dimensions «values», «people» and «exchanges», this discussion paper identifies 15 needs of Switzerland and the EU, including equal treatment, flexibility and efficiency, and analyzes to what extent they actually pose a problem in the negotiations. Some of the needs can be met quickly or independently of the outcome of the negotiations, others need substantial concessions from the EU and/or Switzerland.

Obviously, there can be no solution without compromise. The bilateral pact is a politically realistic combination of concessions by Switzerland and the EU and domestic policy measures. This discussion paper shows how all major obstacles can be overcome, in particular dispute settlement, the so-called EU citizenship directive, wage protection and state aid.

The erosion of the bilateral way, which will last as long as the deadlock is not broken, will entail high costs for Switzerland. In the uncertain global environment, Switzerland is more dependent than ever on strong relations with its European neighbors. A bilateral pact can lead Switzerland out of the European political deadlock and lay the

necessary foundation for stable and sustainable relations between Switzerland and the EU in the new geopolitical reality. This will make both parties privileged partners to protect their vital interests. ●

1. Das Krisenzeitalter als Weckruf für die Schweizer Europapolitik

Die russische Invasion in die Ukraine hat einen Paradigmenwechsel ausgelöst, der die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) in einen grösseren, geopolitischen Kontext stellt.

Die russische Invasion in die Ukraine hat einen Paradigmenwechsel ausgelöst, der die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) in einen grösseren, geopolitischen Kontext stellt. Mit dem Krieg in Europa, dem Aufwind autoritärer Regime, Energie- und Klimakrise kommt es zu einer Überlappung globaler Krisen, die ein geeintes Auftreten und Handeln Europas stärker denn je fordern. Dabei werden die innereuropäischen Gemeinsamkeiten wieder stärker ins kollektive Bewusstsein gerufen. So besteht heute auch in der Schweiz ein breiter Konsens über die Zugehörigkeit zur europäischen Wertegemeinschaft. Das neue Krisenzeitalter muss ein Weckruf für die blockierte Schweizer Europapolitik sein: Die Schweiz ist auf gute Beziehungen mit der EU angewiesen, wenn es mitunter um existenzielle Fragen der Sicherheit und der Versorgung geht. Es

ist höchste Zeit, dass die Schweiz ihr Verhältnis zur EU mit Weitsicht gestaltet.

Noch ist davon aber nicht allzu viel zu sehen. Im innenpolitischen Diskurs dominiert weiterhin der Tunnelblick auf die Differenzen. Die Beziehungen seien festgefahren, weil die Meinungsverschiedenheiten mit der EU zu gross seien, sagen diverse Akteur:innen. Der Bundesrat hat mit seiner Verhandlungsstrategie wesentlich zu dieser Wahrnehmung beigetragen: Mit dem einseitigen Abbruch der Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen (InstA) im Mai 2021 stiess er die EU vor den Kopf. Er destabilisierte den bis dahin sehr erfolgreichen bilateralen Weg, und das im vollen Bewusstsein, dass der Entscheid nur eine Verlagerung des Problems in die Zukunft ist. So war den allermeisten Akteur:innen schon damals klar, dass kein Weg an der Klärung der institutionellen Fragen vorbeiführt, wenn die Beziehungen mit der EU aufrechterhalten und weiterentwickelt werden sollen.

Im Februar 2022 präsentierte der Bundesrat seine jüngste Verhandlungsstrategie, mit der Ausweitung der Verhandlungsmasse und einem sektoriellen Ansatz. Doch diese Strategie hat auch ein Jahr später noch nicht zur Auflösung der Blockade geführt. Während die Schweiz innenpolitisch noch immer um eine konsistente Verhandlungsposition ringt, lässt sie die EU weiter warten, ohne die veränderte Weltlage zu berücksichtigen.

Um die Blockade aufzulösen, braucht es eine neue Debatte mit konstruktiven Narrativen und - damit verbunden - substanzielle Zugeständnisse. In diesem Diskussionspapier schlagen wir für das Verhandlungspaket des Bundesrats einen bilateralen Pakt vor, der die gemeinsamen Werte, die Menschen und die Zusammenarbeit ins Zentrum stellt. Statt wiederholt rote Linien zu diskutieren, analysieren wir die Bedürfnisse der Schweiz und der EU neu und zeigen, welche Kompromisse auf beiden Seiten notwendig sind, damit die Einigung auf die Fortsetzung des bilateralen Wegs gelingen kann. ●

2. Warum der bilaterale Weg das beste Integrationsmodell für die Schweiz ist

Bevor der bilaterale Pakt vorgestellt wird, ist es wichtig zu begründen, warum der bilaterale Weg im aktuellen Kontext das beste Integrationsmodell für die Schweiz ist.

Bevor der bilaterale Pakt vorgestellt wird, ist es wichtig zu begründen, warum der bilaterale Weg im aktuellen Kontext das beste Integrationsmodell für die Schweiz ist.

Die Schweiz hat in der Gestaltung ihrer zukünftigen Beziehungen mit der EU nur eine beschränkte Anzahl Optionen.¹ Sie reichen von blossen Handelsbeziehungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) bis zum EU-Beitritt. Insgesamt sind es ähnliche Integrationsstufen, wie sie Michel Barnier mit seiner Treppe für das Vereinigte Königreich aufgezeigt hat² (siehe Abbildung 1).

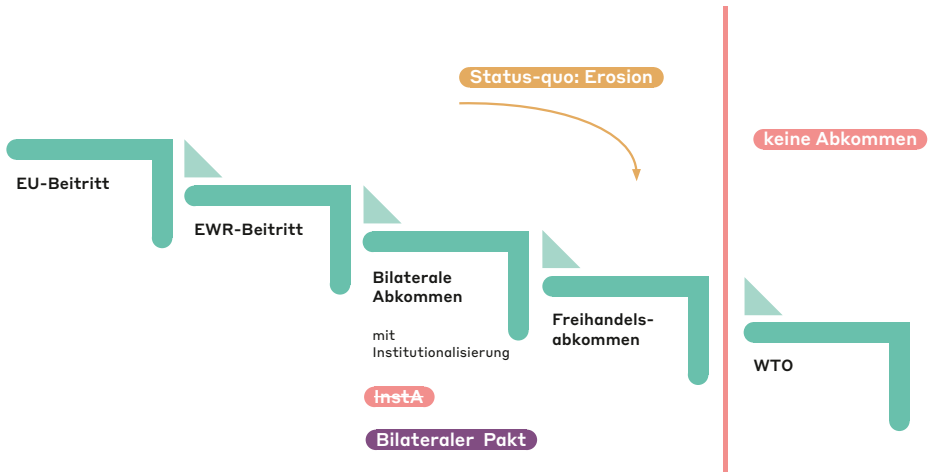


Abbildung 1 – Integrationsstufen der Schweiz in den EU-Binnenmarkt (eigene Darstellung, angelehnt an Barnier 2017)

Ein Beitritt zur EU oder dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ist politisch mittelfristig nicht realistisch.³ Um eine Erosion des Status Quo zu verhindern, ist die Stufe „Bilaterale Abkommen mit Institutionalisierung“ die einzig mögliche Lösung. Im Gegensatz zur Stufe „Freihandelsabkommen“ gewährt die EU mit dieser Stufe den Zugang zu ihrem Binnenmarkt. Für die Schweiz ist dieser Zugang von enormer wirtschaftlicher Bedeutung (siehe Box 1).

Für die Teilnahme am Binnenmarkt ohne Beitritt hat die EU klare Bedingungen festgelegt. Dank den Marktzugangsabkommen hat die Schweiz heute relativ umfassenden Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Allerdings sind die Verträge in ihrer heutigen, statischen Form nicht geeignet, diesen Zugang längerfristig zu gewährleisten. Die EU setzt die Institutionalisierung des bilateralen Verhältnisses voraus, damit die bestehenden Abkommen weiterhin angewendet und neue Verträge abgeschlossen werden können. Bereits heute spürt die Schweiz die Folgen der Erosion der bilateralen Verträge und die verpassten Chancen in Bereichen wie Forschung, Strom, Gesundheit, Telekommunikation oder Umwelt.⁴

Box 1**Was ist der Unterschied zwischen der Teilnahme am Binnenmarkt und Freihandel?**

Die *Teilnahme am Binnenmarkt* bedeutet ungehinderten Marktzugang für Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Dank des freien Warenverkehrs kann ein Produkt, welches in einem Mitgliedstaat auf den Markt gebracht wurde, im gesamten EU-Binnenmarkt ohne weitere Zulassungen vertrieben werden. Die Basis dafür bildet das EU-Binnenmarktrecht. Unter anderem ist darin auch das Cassis de Dijon-Prinzip verankert: In Bereichen, die nicht auf EU-Ebene harmonisiert sind, erkennen Mitgliedstaaten ihre Marktzulassungen gegenseitig an. Ziel sind gleiche regulatorische Wettbewerbsbedingungen für alle EU-Produzenten.

Die Binnenmarktabkommen zwischen der EU und der Schweiz integrieren den Schweizer Markt sektoriell in den EU-Binnenmarkt. Diese Integration

ist insbesondere fortgeschritten im Waren- und Personenverkehr. Damit im EU-Binnenmarkt für alle Teilnehmenden die gleichen Spielregeln gelten, muss die Schweiz das EU-Binnenmarktrecht in den betroffenen Sektoren übernehmen, um Zugang zu erhalten.

Ein *Freihandelsabkommen* geht deutlich weniger weit: Es baut Handelsschranken zwischen zwei Märkten, wie beispielsweise Zölle, ab. Die Märkte bleiben allerdings geteilt. Ein Produkt braucht auf beiden Märkten, basierend auf dessen jeweiligen Regulierungen, eine Marktzulassung. Die Produzent:innen in Drittstaaten haben deshalb im Gegensatz zu EU-Produzent:innen einen erheblichen Mehraufwand, wie das Beispiel der britischen Exporte in die EU nach dem Brexit zeigt.⁵

Die Verhandlungen können auch dem Fakt Rechnung tragen, dass der Spielraum der Schweiz gegenüber der EU zunehmend enger wird (siehe Box 2). Die Schweiz muss sich an eine geopolitisch machtbewusstere, konsequentere, weniger flexible Vertragspartnerin gewöhnen. In der innenpolitischen Debatte wird diese Entwicklung regelmässig unterschätzt.

Box 2

Warum wird der Verhandlungsspielraum der Schweiz gegenüber der EU enger?

1. Brexit

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU hat zu einem Umdenken der EU in ihrem Verhältnis zu Drittstaaten geführt - mit negativen Folgen für den Schweizer Verhandlungsspielraum.⁵ Wünsche der Schweiz nach Abweichungen von Binnenmarktregeln wecken bei den EU-Mitgliedern schnell Erinnerungen an die schwierigen Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich. Die EU hat den Brexit wie auch die angespannte Beziehung zur Schweiz zum Anlass genommen, die Teilnahme von Drittstaaten am Binnenmarkt, an EU-Programmen und in anderen Gremien systematisch zu überprüfen.⁷

2. EU-Osterweiterung

Seit Beginn des bilateralen Wegs hat die EU 13 neue Mitglieder aufgenommen. Abweichungen in den EU-Regelungen für die Schweiz finden in dieser grösseren EU weniger Akzeptanz, aus drei Gründen: Erstens wird die Einigung zwischen den Mitgliedstaaten schwieriger, was grössere Kompromissbereitschaft bedingt.⁸ Zweitens hat der Finanzausgleich innerhalb der EU an Bedeutung gewonnen.⁹ Die Schweiz zahlt verhältnismässig wenig für die

Kohäsion¹⁰, profitiert allerdings mehr vom Binnenmarkt als die meisten Mitgliedstaaten^{11,12}. Das missfällt gewissen EU-Mitgliedern. Drittens nimmt die Bedeutung der einheitlichen Auslegung und Überwachung von EU-Recht vor dem Hintergrund des Konflikts über die erodierende Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und Polen stark zu.¹³

3. Geopolitische Ausrichtung der EU

Angeichts der wachsenden Spannungen zwischen dem Westen, Russland und China nimmt die EU eine immer stärkere geopolitische Rolle ein.¹⁴ Mit Strategischer Autonomie stärkt sie ihre Machtposition¹⁵ und nimmt aufgrund der Grösse ihres Binnenmarkts eine weltweite regulatorische Führungsfunktion ein.¹⁶ So hat die EU beispielsweise im Ukraine-Krieg tiefgreifende wirtschaftliche Sanktionen gegen Russland ergriffen. Die Schweiz hat diese weitgehend übernommen. Die wachsende geopolitische Bedeutung des Binnenmarkts hat zur Folge, dass die EU wachsamer überprüft, wer zu welchen Bedingungen daran teilnimmt. Dieser Entwicklung kann sich auch die Schweiz nicht entziehen.¹⁷ ●

3. Ein bilateraler Pakt Schweiz-EU, der über die reinen Wirtschaftsbeziehungen hinausgeht

Der hier vorgeschlagene bilaterale Pakt hat das Fortbestehen und die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zum Ziel.

Der hier vorgeschlagene bilaterale Pakt hat das Fortbestehen und die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zum Ziel. Diese Zielsetzung steht in Einklang mit dem Ziel, das der Bundesrat in der Aussenpolitischen Strategie 2020-2023 definiert hat.¹⁸ Zudem ist der bilaterale Pakt mit dem Paketansatz des Bundesrates vom 25. Februar 2022 vereinbar.

Der bilaterale Pakt umfasst bestehende bilaterale Abkommen sowie potenzielle künftige bilaterale Abkommen und wird von einer Reihe ergänzender innenpolitischer Massnahmen begleitet. Er bezeichnet sowohl (i) das neue Verhandlungspaket zwischen der EU und der Schweiz als auch (ii) die neue Phase des bilateralen Wegs Schweiz-EU nach den Verhandlungen.

Die Bezeichnung *bilateraler Pakt* hat doppelten Signalwert. Einerseits signalisiert sie die Verfolgung des *bilateralen Wegs* als Ziel, im Gegensatz zu multilateralen Lösungen wie dem Beitritt zur EU/EWR oder intergouvernementalen Lösungen wie einem Freihandelsabkommen. Andererseits verdeutlicht der Pakt die Stärke und politische Bedeutung der Verbindung, die sich die Schweiz und die EU geben wollen. Der Begriff weist auf die vitalen Interessen der Schweiz und der EU hin, und dass beide Parteien füreinander privilegierte Partnerinnen zur Wahrung dieser Interessen sind. Im Gegensatz dazu konzentrierte sich der frühere Entwurf des Rahmenabkommens auf die wirtschaftliche Dimension und technisierte die Herausforderungen, wie dies der offizielle Titel nahelegt: «Abkommen zur Erleichterung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt» (sic).

Der hier präsentierte Ansatz soll auf klare und konstruktive Weise die Relevanz und den Mehrwert des Pakts vermitteln. Besonders wichtig ist das Verständnis der Schweizer Bevölkerung, die das endgültige Paket voraussichtlich an der Urne verabschieden muss.

Folgende drei Dimensionen der Beziehungen Schweiz-EU begründen den bilateralen Pakt:

1. **Werte** – In einem unsicheren globalen geopolitischen Umfeld gehören die Schweiz und die EU zur selben Wertegemeinschaft. Zu diesen Werten gehören Beziehungen, die auf Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit basieren.
2. **Menschen** – Auf der Basis dieser gemeinsamen Werte werden die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU durch Menschen verkörpert. Die personenbezogenen Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen der Schweiz und der EU sind stark.¹⁹
3. **Zusammenarbeit** – Auf der Grundlage von gemeinsamen Werten und Menschen ist die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU intensiv und von gegenseitigem Nutzen.²⁰ Sie sollte in einzelnen Bereichen vertieft werden.

Der detaillierte Inhalt dieser Dimensionen wird in den nächsten Kapiteln vorgestellt.

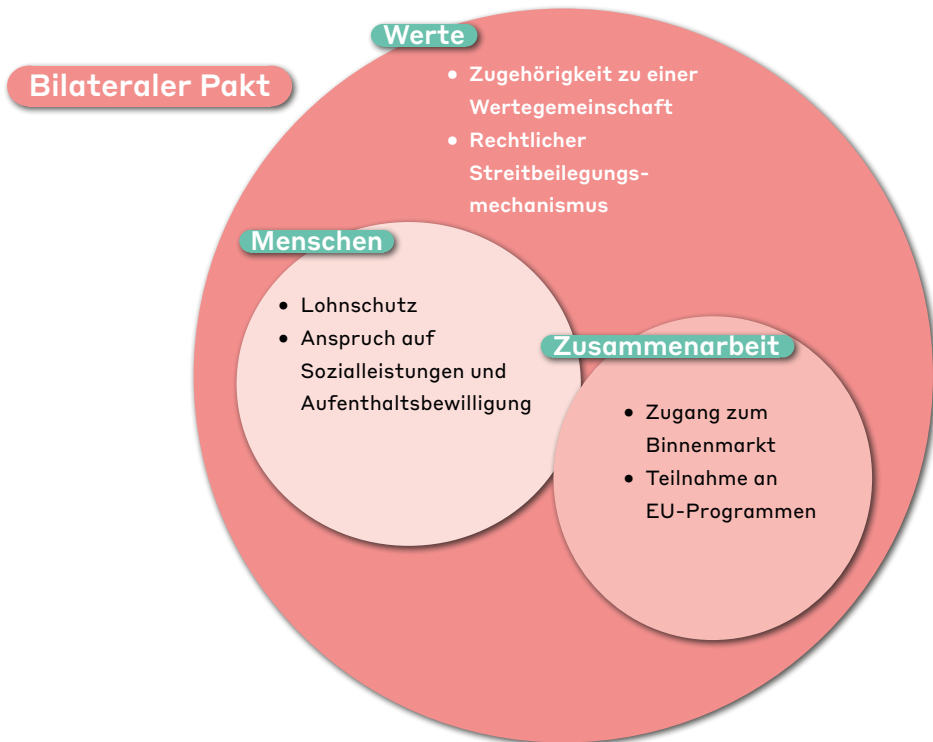


Abbildung 2 – Grundlegende Dimensionen & Inhalte des bilateralen Pakts

Im Gegensatz zum alten Entwurf des institutionellen Abkommens geht der Pakt also über die rein wirtschaftlichen Beziehungen hinaus und beschränkt sich nicht auf die Lösung institutioneller Fragen. Er schafft eine auf gemeinsamen Werten basierende Partnerschaft. Mit den drei Dimensionen können ausserdem die Bedürfnisse der Schweiz und der EU berücksichtigt werden, die erfüllt werden müssen, damit der Abschluss eines bilateralen Pakts für beide Seiten politisch akzeptabel ist (siehe Kapitel 4).

Der Vorschlag für einen bilateralen Pakt bietet einen gewissen Spielraum für die endgültige rechtliche Form, die den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU gegeben werden soll. Letzteres ist zwar wichtig und sollte Teil der (Vor-)Verhandlungen sein, darf aber die politische Vision und die inhaltlichen Fragen, die im Mittelpunkt des Ansatzes stehen, nicht überschatten (siehe Box 3).

Box 3

Die Debatte muss über die blosse Frage der Form des bilateralen Pakts hinausgehen

Über die Frage, welche Rechtsform der bilaterale Weg annehmen sollte, wird viel geschrieben. Mit seinem jüngsten Ansatz bevorzugt der Bundesrat einen sogenannten *vertikalen* Ansatz, bei dem jedes bilaterale Binnenmarktabkommen mit neuen institutionellen Bestimmungen aktualisiert wird²¹, gegenüber dem *horizontalen* Ansatz im Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens, das ein Sockelabkommen mit Querschnittscharakter vorsah.

Beide Ansätze haben Vor- und Nachteile.²² Daher sollte die Frage

der Form Teil der laufenden (Vor-) Verhandlungen sein. Hierbei sind die zur Verfügung stehenden rechtlichen Spielräume zu berücksichtigen.²³

Dennoch hat die Betonung der formalen Herausforderungen durch den Bundesrat zu einer weiteren Technisierung der europapolitischen Debatte geführt. Diese politische Entscheidung unterschätzt die grundlegend politische Natur der Zukunft der Beziehungen Schweiz-EU und die Notwendigkeit einer klaren und konstruktiven Sprache, um dieses Dossier abzuschliessen. ●

4. Welche Bedürfnisse muss der bilaterale Pakt erfüllen?

Damit der bilaterale Pakt Chancen auf Erfolg hat, braucht es eine klare, konstruktive und auf Fakten basierende Sprache.

4.1 Die Debatte neu qualifizieren

Damit der bilaterale Pakt Chancen auf Erfolg hat, braucht es eine klare, konstruktive und auf Fakten basierende Sprache.²⁴ Diese Sprache muss von den Akteur:innen auf Seiten der EU (Institutionen, Mitgliedstaaten) und der Schweiz (Bundesrat, politische Parteien, Kantone, Sozialpartner, Wirtschaft, Bürger:innen u. a.) geteilt werden.

Das Ziel einer neu qualifizierten Debatte ist es, Missverständnisse auszuräumen, die den bisherigen Diskurs geprägt und blockiert haben. Zwei von vielen möglichen Beispielen für die Neuauslegung bestehender Konzepte sind folgende:

- Anstelle der *roten Linien*, einem defensiven und einschränkenden Konzept, wird der positive Begriff der *Bedürfnisse* bevorzugt, der beide Seiten in ein Ganzes einbindet.

- Die Debatte über die *Souveränität*, ein emotional aufgeladenes, mehrdeutiges Konzept, wird auf eine Debatte über *Flexibilität* umgelenkt. Der Begriff ist besser fassbar und ein explizites Bedürfnis der Schweiz in ihrer rechtlichen Beziehung mit der EU.

4.2 Fünfzehn Bedürfnisse der Schweiz und der EU

Der bilaterale Pakt setzt bei den Bedürfnissen an, die die Schweiz und die EU erfüllen müssen. Diese Bedürfnisse werden für jede der drei Dimensionen (siehe Abbildung 2) kartografiert. In diesem Abschnitt werden sie danach bewertet, ob sie in den Verhandlungen als grosses Hindernis, kein grosses Hindernis oder Missverständnis eine Rolle spielen (siehe Box 4 zu den methodischen Aspekten).

Box 4

Evaluation der Bedürfnisse der Schweiz und der EU

Die Bedürfnisse der Schweiz und der EU werden in Bezug auf ihre Problematik in den Verhandlungen evaluiert:²⁵

- **Grosses Hindernis** weist auf einen Konflikt zwischen einem Bedürfnis der Schweiz und einem Bedürfnis der EU hin, der durch Verhandlungen gelöst werden muss.
- **Kein grosses Hindernis** bedeutet, dass die Erfüllung dieses Bedürfnisses kein Problem darstellen sollte, wenn alle grösseren Hindernisse beseitigt sind.²⁶
- **Missverständnis** weist auf bestimmte legitime Bedürfnisse der Schweiz hin, die in der

Vergangenheit als Verhandlungsgegenstand identifiziert wurden, obwohl sie unabhängig vom Ergebnis der Verhandlungen erfüllt würden. Es gibt politische Kräfte in der Schweiz, die ein Interesse daran haben, dass diese Punkte missverstanden werden. Für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen müssen diese Probleme als gelöst anerkannt werden.

Bedürfnisse, die beide Parteien haben (z.B. Haushaltseffizienz in der Sozialhilfe), werden jener Partei zugeordnet, für die sie eine wichtigere Rolle spielen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die fünfzehn Bedürfnisse, die der bilaterale Pakt erfüllen muss, strukturiert nach der Dimension des bilateralen Pakts und ihrer Problematik in den Verhandlungen. Diese Bedürfnisse werden in Annex A einzeln dargestellt und bewertet.

Tabelle 1: Bedürfnisse der Schweiz und der EU

Dimension des bilateralen Pakts→ Problematik in den Verhandlungen↓	Werte	Menschen	Zusammenarbeit
Grosses Hindernis	[#1] Autonomie der EU-Rechtsordnung [#2] Rechtlicher Streitbeilegungsmechanismus	[#9] Gleichbehandlung in der Gegenwart: Arbeitnehmer-freizügigkeit [#10] Budget-Effizienz: Zugang zur Sozialhilfe [#11] Einhaltung der Regeln: keine Lohnunterbietung	[#13] Gleichbehandlung in der Gegenwart: Handel
Kein grosses Hindernis	[#3] Gleichbehandlung in der Zukunft: Dynamische Übernahme von EU-Recht (ausser in Verbindung mit [#9]) [#4] Gleichbehandlung in der Zukunft: Überwachung [#5] Gleichbehandlung in der Gegenwart: Europäischer Finanzausgleich [#6] Flexibilität in der Zukunft: Keine neuen Guillotine-Klauseln	–	[#14] Zugang: Aktualisierung der bestehenden Abkommen [#15] Zugang: Abschluss von neuen Abkommen
Missverständnis	[#7] Flexibilität in der Zukunft: keine zwingende Übernahme von EU-Recht [#8] Bewahrung der halbdirekten Demokratie	[#12] Einhaltung der Regeln: kein Sozialversicherungs-betrug	–

Rot: Bedürfnisse der Schweiz. **Blau:** Bedürfnisse der EU. **[X]** = # des Bedürfnisses (vgl. Annex A). Einige Bedürfnisse werden von der anderen Partei geteilt (z.B. will die EU die bestehenden Abkommen ebenfalls aktualisieren). Sie werden hier jener Partei zugeordnet, für die sie eine wichtigere Rolle spielen. Da dieses Papier aus der Perspektive der Innen- und Aussenpolitik der Schweiz verfasst ist, werden keine Missverständnisse aus Sicht der EU aufgeführt.

4.3 Drei Parameter, die der bilaterale Pakt berücksichtigen muss

Abgesehen davon, was bei den Verhandlungen auf dem Spiel steht, unterscheiden sich die Bedürfnisse der Schweiz und der EU in mehreren wesentlichen Aspekten. Drei Unterscheidungen sind für den Erfolg der Verhandlungen wichtig und stellen Parameter dar, die der bilaterale Pakt berücksichtigen muss.

Erstens sind nicht alle Bedürfnisse gleich wichtig. Beispielsweise haben politische Grundsätze wie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer:innen für die EU mehr Gewicht als der genaue Betrag, den die Schweiz in den europäischen Finanzausgleich einzahlt. Um eine Chance auf Erfolg zu haben, muss der bilaterale Pakt das Gewicht der einzelnen Bedürfnisse im Rahmen der Verhandlungen richtig einschätzen.

Zweitens sind einige Bedürfnisse der Schweiz Bedürfnisse einer Gruppe von politischen Schlüsselakteur:innen, die als Vetospieler:innen agieren. Beispielsweise ist das Bedürfnis nach Bekämpfung von Lohnunterbietung (#11) ein Bedürfnis der Schweizer Sozialpartner, hauptsächlich der Gewerkschaften, während das Bedürfnis nach Kostenbegrenzung (#10) ein Bedürfnis der rechten politischen Kräfte ist. Um eine Chance zu haben, muss der bilaterale Pakt die Bedürfnisbefriedigung maximieren, indem er das politische Gleichgewicht der Schweiz berücksichtigt.

Drittens beziehen sich einige Bedürfnisse auf die Gegenwart, andere auf die Zukunft. Die Unterscheidung zwischen Gegenwart und Zukunft ist möglicherweise eine der am meisten vernachlässigten Dimensionen in der bisherigen Debatte. Für die Schweiz war die Unsicherheit hinsichtlich der Folgen einer langfristigen Verpflichtung in den Verhandlungen über ein Abkommen mit der EU ein Hemmschuh. Selbstverständlich gibt es keine verbindliche Sicherheit, wie sich eine Beziehung entwickelt. Dennoch können zwei Massnahmen ergriffen werden, um dieses «Metabedürfnis» der Schweiz nach weniger Unsicherheit zu befriedigen:

- Schweizer Politiker:innen müssen das Missverständnis ausräumen, dass der Abschluss eines Abkommens mit der EU die Unsicherheit im Vergleich zu einer Situation ohne neues Abkommen erhöhen würde. Diese Annahme ist falsch (siehe Evaluation des Bedürfnis #7, Annex A).

- Es braucht einen strategischen Paradigmenwechsel, der die Probleme der Gegenwart in der Gegenwart löst, anstatt sie in die Zukunft zu verschieben.

Der im nächsten Kapitel skizzierte bilaterale Pakt berücksichtigt diese drei Parameter. ●

5. Wie sieht ein politisch realistischer bilateraler Pakt aus?

Auf der Grundlage der identifizierten Bedürfnisse und Parameter wird in diesem Kapitel ein Vorschlag für den bilateralen Pakt skizziert.

Auf der Grundlage der identifizierten Bedürfnisse und Parameter wird in diesem Kapitel ein Vorschlag für den bilateralen Pakt skizziert. Dieser beruht auf einer Kombination aus politisch realistischen Kompromissen für die Schweiz und die EU sowie innenpolitischen Massnahmen. Dabei werden die für jede Dimension des bilateralen Pakts identifizierten *grossen Hindernisse* berücksichtigt und substantielle Zugeständnisse beider Seiten vorgeschlagen.

5.1 Werte und Rechtssicherheit durch bilateralen Pakt festigen

5.1.1 *Den bilateralen Pakt in gemeinsamen Werten verankern*

Die Basis des bilateralen Pakts muss die Anerkennung gemeinsamer Werte sein (siehe Box 5). Die Zugehörigkeit zu einer Wertegemeinschaft kann auf unterschiedliche Weise bekräftigt werden, je nachdem, welche Form für den bilateralen Pakt gewählt wurde (z.B. in einer gemeinsamen Erklärung oder in der Präambel eines Abkommens).

Box 5

Die gemeinsamen Werte der Schweiz und der EU

Die Schweiz gehört geografisch und kulturell unbestritten zu Europa. Sie ist Teil des „kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräusserlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben“, wie es in der Präambel des Vertrags zur Europäischen Union²⁷ festgehalten ist.

Die Werte, die in der Schweizer Bundesverfassung²⁸ und dem Vertrag über die Europäische Union verankert

sind, sind sehr ähnlich. Dazu gehören beispielsweise Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Nichtdiskriminierung, Solidarität und Gleichheit von Frauen und Männern.

Neben den Parallelen in der Bundesverfassung und dem Vertrag über die Europäische Union sind die gemeinsamen Werte auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert. In der Schweiz ist die Konvention seit dem 28. November 1974 in Kraft.²⁹ In der EU wurde die Konvention durch Artikel 6(3) des Vertrags über die Europäische Union Teil des Unionsrechts.

Einer dieser gemeinsamen Werte ist die Rechtssicherheit. Dazu gehören unter anderem die dynamische Rechtsübernahme (Vorhersehbarkeit) und ein rechtlicher Streitbeilegungsmechanismus. Die Anerkennung gemeinsamer Werte schafft Vertrauen, das für die Anwendung dieser Prinzipien notwendig ist.

Die gemeinsamen Werte werden auch in der solidarischen Beteiligung der Schweiz am europäischen Finanzausgleich reflektiert. Dieser Beitrag sollte im Zuge der Verhandlungen über den bilateralen Pakt verstetigt werden.

5.1.2 *Rechtssicherheit und Verhältnismässigkeit für die Schweiz durch Schiedsgericht stärken*

Ein Schiedsgericht ist für die Schweiz in jedem Fall von Vorteil. Das politische Verhandeln und Ausharren hingegen ist für die Schweiz teuer. Ohne Schiedsgericht kann die EU bei Streitfällen Gegenmassnahmen in anderen Bereichen ergreifen, die möglicherweise nicht verhältnismässig sind, zum Beispiel bei der Schweizer Teilnahme am Forschungs- und Innovationsförderungsprogramm Horizon Europe oder der Anerkennung der Börsenäquivalenz. Ein Schiedsgericht könnte über den Streitfall und die angemessenen Gegenmassnahmen entscheiden. Das bringt Rechtssicherheit und Schutz gegen potenziell willkürliche Gegenmassnahmen der EU.

In Anbetracht der Alternativen (siehe Tabelle 2) ist ein Schiedsgericht mit Anrufung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) die beste Option für die Schweiz. Mit dieser Lösung bleibt sie unabhängig bei der Überwachung der Umsetzung der Abkommen. Voraussetzung dafür ist die vorgängige und verbindliche Klärung der offenen Konflikte in der Personenfreizügigkeit. Diese müssen im Rahmen des aktuellen Verhandlungspakets gelöst werden, um zu vermeiden, dass sie dem neuen Streitbeilegungsmechanismus unterworfen werden. Wenn die verhandelten Kompromisse bei der Personenfreizügigkeit explizit nicht als EU-Recht anerkannt werden, muss der EuGH sie in seinen Entscheiden respektieren. Dies könnte beispielsweise durch eine gemeinsame Erklärung zur Auslegung erreicht werden.

Entsprechend sinnvoll ist es für die Schweiz, sich auf diese Variante einzulassen und sich Verhandlungskapital für andere Streitpunkte zu sichern.

Tabelle 2: Optionen für einen rechtlichen Streitbeilegungsmechanismus

Varianten	Einschätzung
Schiedsgericht ohne EuGH und mit materieller Auslegung von Binnenmarktrecht	Rechtlich für die EU nicht möglich. <i>(siehe Bedürfnis #2)</i>
Schiedsgericht ohne EuGH nur mit Prüfung der Verhältnismässigkeit der Gegenmassnahmen (Vorschlag Ambühl-Scherer) ³⁰	Rechtlich für die EU möglich, aber die Schweiz hätte keine Möglichkeit, ein rechtliches Argument für ihre Position vorzubringen. Die Chance auf eine vorteilhafte Beurteilung durch das Schiedsgericht ginge verloren.
Schiedsgericht mit EuGH und Bundesgericht	Macht rechtlich keinen Sinn, da es sich beim auszulegenden Recht um EU- und nicht um Schweizer Recht handelt, wofür das Bundesgericht nicht kompetent ist. <i>(siehe Box 1)</i>
Schiedsgericht mit EuGH ³¹ (InstA-Modell)	Bestmögliche Variante.
Schiedsgericht mit EFTA-Gerichtshof	Rechtlich für die EU nicht möglich. <i>(siehe Bedürfnis #2)</i>
EFTA-Gerichtshof ³²	Rechtlich für die EU nicht möglich und würde eine politisch schwierig durchzusetzende Änderung der Rechtsgrundlagen des EFTA-Gerichtshofes voraussetzen.
EFTA-Gerichtshof und EFTA-Überwachungsbehörde (Andockung an die EWR-EFTA-Institutionen) ³³	Diese Lösung würde dem EU-Bedürfnis entsprechen, aber dem Schweizer Bedürfnis nach Flexibilität widersprechen. Die Überwachung würde strenger und auf einer überstaatlichen Ebene durchgeführt. <i>(siehe Bedürfnis #2 für die EU und Bedürfnis #8 für die Schweiz)</i>
EuGH allein (ursprünglicher Vorschlag der EU)	Weniger interessant für die Schweiz.

5.2 Menschen im Zentrum des bilateralen Pakts

5.2.1 *Kontrolle der Sozialhilfekosten und Vermeidung von Missbrauch im Einklang mit EU-Recht*

Die Suche nach Lösungen bezüglich der sogenannten Unionsbürgerrichtlinie (2004/38/EC, UBRL) wird vereinfacht, wenn man sich auf die erwarteten realen Auswirkungen konzentriert und symbolische Positionen beiseite lässt - ganz im Sinne der Tradition des Schweizer Pragmatismus. Entsprechend sollte die Schweiz der EU in den Verhandlungen Bereitschaft für eine teilweise Übernahme der UBRL signalisieren.

Foraus-Autor:innen haben 2022 detailliert analysiert und aufgezeigt, dass einige Aspekte der UBRL von der Arbeitnehmerfreizügigkeit abgeleitet werden. Während diese für die Schweiz juristisch relevant sind (wirtschaftliche Integration), sind andere, von der Unionsbürgerschaft abgeleitete Aspekte für die Schweiz nicht relevant (politische Integration).³⁴

Auf dieser Basis wird der folgende Kompromiss vorgeschlagen:

- Leichte Anpassung der Ansprüche auf Sozialhilfe für erwerbstätige EU-Bürger:innen in der Schweiz, gemäss der UBRL
- Erweiterung des Familiennachzugs, gemäss der UBRL
- Zugeständnisse beider Seiten hinsichtlich des Daueraufenthaltsrechts:
 - Die EU akzeptiert, dass die Schweiz die meisten Daueraufenthaltsrechte nicht übernimmt, da sie von der Unionsbürgerschaft und nicht von der Arbeitnehmerfreizügigkeit abzuleiten sind. Dies betrifft insbesondere Daueraufenthaltsrechte und Ansprüche auf Sozialhilfe von nicht-erwerbstätigen EU-Bürger:innen sowie Daueraufenthaltsrechte von drittstaatsangehörigen Familienangehörigen.
 - Die Schweiz akzeptiert die Harmonisierung der Frist für den Erwerb der Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) auf 5 Jahre, obwohl dies von der Unionsbürgerschaft abzuleiten ist. Die Gleichbehandlung der EU-Bürger:innen ist für die EU politisch sehr wichtig (siehe Bedürfnis #9), und die Auswirkungen auf die Schweiz wären gemäss Schätzungen bescheiden.³⁵

- Bei der Ausschaffung krimineller Europäer:innen werden nach wie vor die bestehenden Regeln des Personenfreizügigkeitsabkommens statt die strengere UBRL-Regel angewendet.

Um die Rechtssicherheit in Bezug auf die teilweise Übernahme der UBRL zu maximieren, können die Parteien dem endgültigen Abkommen eine gemeinsame interpretative Erklärung beifügen.³⁶ Darin können sie sich auf eine gemeinsame Auslegung einigen und die besondere Beziehung zwischen der Schweiz und der EU beschreiben, die sich von jener zwischen den Mitgliedstaaten unterscheidet. Ebenfalls können sie darin die Unterstützung der EU-Regeln bei der Umsetzung der wirtschaftlichen Freizügigkeit bekräftigen, in der das Konzept der Unionsbürgerschaft keine Entsprechung hat.³⁷

Innenpolitisch ist die Übernahme der UBRL vor allem eine Kostenfrage (siehe Bedürfnis #12). Es gibt bisher keine öffentlichen Schätzungen des Staatssekretariats für Migration (SEM), wie hoch die zusätzlichen Kosten bei der Sozialhilfe ausfallen würden. Avenir Suisse schätzt, dass die Kostenfolgen überschaubar wären, insbesondere im Vergleich zu den wirtschaftlichen Kosten erodierender bilateraler Beziehungen.³⁸

Bei den zusätzlichen Kosten einer Übernahme muss deren ungleiche Verteilung in der föderalen Struktur der Schweiz berücksichtigt werden. Sozialhilfekosten fallen auf Gemeinde- oder Kantonsebene an. Insbesondere für kleinere Gemeinden könnte auch eine kleine Anzahl zusätzlicher Sozialhilfebezügler:innen schwerwiegende finanzielle Folgen haben. Die wirtschaftlichen Gewinne eines verbesserten Zugangs zum EU-Binnenmarkt wären auf Kantons- und Gemeindeebene im Verhältnis mit den Kosten ungleich verteilt. Der nationale Finanzausgleich existiert, um genau solche Ungleichheiten zu kompensieren. Es könnte ein entsprechendes, temporäres Instrument geschaffen werden, wie es andernorts bereits angewandt wird.³⁹

5.2.2 *Wirksamkeit des Schweizer Lohnschutzes aufrechterhalten und ihn EU-kompatibel machen*

Die Schweiz und die EU sind sich einig in ihren Bestrebungen gegen Lohndumping.⁴⁰ Der Konflikt besteht bei der Umsetzung. Es geht darum, Kompromisse für beide Seiten zu finden, die Lehren aus dem Entwurf des institutionellen Abkommens zu ziehen und die Meinung der Sozialpartner in der Schweiz und in der EU zu berücksichtigen.

Die Schweiz ist bereit, neben der EU-Richtlinie 2018/957, die das Prinzip *gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort* einschliesst, auch die Richtlinie 2014/67/EU zum Lohnschutz zu übernehmen, aber verhandelt folgende Kompromisse mit der EU:

1. Eine Kautionspflicht für alle Dienstleister in Risikobranchen. Die Kautionspflicht ist eine der stärksten Massnahme zur Bekämpfung von Lohndumping⁴¹ und war im institutionellen Abkommen nicht vorgesehen.
2. Eine Voranmeldefrist von 4 Arbeitstagen gegenüber derzeit 8 Kalendertagen und 0 Tagen im EU-Recht in Risikobranchen.
3. Freier Dienstleistungsverkehr auf Schweizer Gebiet bis zu 3 Monate pro Jahr gegenüber 12 Monaten (verlängerbar auf 18 Monate) in der EU.
4. Die Bezeichnung der Risikobranchen und die Intensität der Kontrollen werden als alleinige Zuständigkeit der Schweiz anerkannt.

Diese vier Kompromisse würden in einem neuen Anhang zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit stehen (ggf. in einem Anhang zu einem neuen horizontalen Abkommen). Weil sie kein EU-Recht darstellen, würden sie vom EuGH als solche akzeptiert, gemäss der gemeinsamen interpretativen Erklärung zum Zuständigkeitsbereich des EuGH bei der Streitbeilegung (siehe Abschnitt 5.1.2).

Um die Verhandlungen mit der EU und den Sozialpartnern in der Schweiz zu erleichtern, kann der Bund unter anderem folgende innenpolitische Ausgleichsleistungen anbieten:

1. Er kann sich zu digitalisierten Kontrollprozessen verpflichten. So würde die Effizienz der Kontrollen beibehalten (oder sogar verbessert) und gleichzeitig die Bürokratie für Unternehmen und Selbstständige aus der EU, die in der Schweiz Leistungen erbringen, auf ein Minimum reduziert.⁴² Neben der bereits in der Vergangenheit vorgeschlagenen Digitalisierung der obligatorischen Meldefrist⁴³ sollten auch digitalisierte und möglichst automatisierte Verfahren für die Kautions- und die Dokumentationspflicht vorgeschlagen werden. Diese Reform kann sich auf die vom Bundesrat initiierte Teilrevision des Entsendegesetzes und die neue elektronische Plattform des Seco stützen, die beide im Dezember 2022 angekündigt wurden.⁴⁴
2. Er kann die Beteiligung der Schweiz an europäischen Agenturen vorschlagen, die die Arbeitsbedingungen verbessern, wie die Europäische Arbeitsbehörde und Eurofound.⁴⁵
3. Er kann die Anpassung der Schweiz an andere EU-Regelungen vorschlagen, die mit der Verbesserung der Arbeitsbedingungen zusammenhängen, wie z.B. die Richtlinie 92/58/EWG (Recht auf Arbeitsunterbrechung bei Gefahr).⁴⁶

Im Rahmen des EDA-Sounding Boards⁴⁷ können der Bund und die Sozialpartner auch analysieren, welche neuen, EU-kompatiblen Lohnschutzmassnahmen in Zukunft ergriffen werden können. Bereits 2019 hat eine foraus-Publikation einige Optionen aufgezeigt.⁴⁸ Als Inspiration könnten auch die Vorschläge von Alt-Regierungsrat Markus Notter vom November 2022 dienen.⁴⁹ Um genügend Zeit für die Entscheidung und Umsetzung dieser Massnahmen zu haben, könnten mit der EU Übergangsregelungen nach dem Vorbild der Bilateralen I ausgehandelt werden.⁵⁰

5.3 Zusammenarbeit durch den bilateralen Pakt vertiefen

5.3.1 *Mehr Vorbereitungszeit für den Bund und die Kantone für die Aktualisierung des Freihandelsabkommens Schweiz-EU*

Die Anwendung der EU-Regeln für staatliche Beihilfen für die gesamte Schweizer Industrie würde zeitintensive Reformen zusammen mit den Kantonen erfordern. Deshalb sollte die Aktualisierung des Freihandelsabkommens nicht Teil des bilateralen Paktes sein, auch wenn sie durchaus auch für die Schweiz von wirtschaftlichem Interesse sein könnte.⁵¹

Damit die Schweiz der EU glaubwürdig darlegen kann, wie sie Fortschritte in diesem für die EU wichtigen Dossier machen wird, werden zwei Massnahmen vorgeschlagen:

- Erstens vereinbaren die Schweiz und die EU in einer gemeinsamen Erklärung, dass die Verhandlungen zur Aktualisierung des Freihandelsabkommens innerhalb von 6 Monaten nach Abschluss des bilateralen Paktes beginnen sollen.⁵²
- Zweitens verpflichtet sich die Schweiz in einer einseitigen Erklärung, innerhalb von 12 Monaten eine Teilrevision ihres Binnenmarktgesetzes einzuleiten. In dieser Revision sollen die Grundlagen für die Regulierung der Subventionsmassnahmen der Gemeinden, der Kantone und des Bunds geschaffen werden, mit dem Ziel der Vereinbarkeit der Schweizer Praxis mit dem EU-Beihilferecht. Laut Einschätzungen wären Änderungen in der Schweiz hauptsächlich verfahrenstechnischer Natur: der Grossteil der derzeitigen Subventionen wäre nicht betroffen.⁵³

5.3.2 *Mehr Wohlstand durch vertieften Zugang zum Binnenmarkt*

Mit dem bilateralen Pakt kann die Schweiz die Verhandlungsmasse vergrössern und sich ein Mitgestaltungsrecht in relevanten europäischen Politikfeldern sichern.

Neue Abkommen, insbesondere in den Bereichen Strom, Gesundheit, Lebensmittelsicherheit und Telekommunikation sind im Interesse beider Vertragsparteien.⁵⁴ Sie bringen der Bevölkerung in der Schweiz und in der EU wichtige Fortschritte und sind elementar,

um die verschiedenen aktuellen Versorgungskrisen, u.a. im Energie- oder Gesundheitssektor, bewältigen zu können.

Die bestehenden Abkommen sollen dynamisch aktualisiert werden, beispielsweise das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung (MRA). Die EU gewährt die ausstehenden Äquivalenzentscheide für die Börse und den Datenschutz, wo die Schweiz die EU-Standards bereits einhält. Durch den bilateralen Pakt können auch neue Kooperationsbereiche erschlossen werden, beispielsweise eine Schweizer Beteiligung an der europäischen Behörde für Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen (HERA) oder dem CO₂-Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM).

5.3.3 *Mehr Chancen für die Schweizer Bevölkerung durch gleichberechtigte Teilnahme an EU-Programmen*

Der bilaterale Pakt sichert der Schweiz auch die gleichberechtigte Teilnahme an EU-Programmen. Ein entsprechender Mechanismus, der die Assoziierung garantiert, sollte im Pakt festgeschrieben werden.⁵⁵ Für Schweizer Hochschulen, Individuen und Firmen würden so die gleichen Rechte und Pflichten gelten wie für EWR-EFTA und EU-Staaten, zum Beispiel bei der Teilnahme an Horizon Europe (Forschung und Innovation), Digital Europe (Digitalisierung), Creative Europe (Kultur und Media) oder Erasmus+ (Bildung). Die Schweizer Teilnahme an weiteren Programmen wie beispielsweise RescEU (Katastrophenschutzmechanismus) könnte auf dieser Basis in der Zukunft ebenfalls vereinfacht verhandelt werden.⁵⁶ ●

Tabelle 3: Umsetzung des bilateralen Pakts: Zusammenfassung der vorgeschlagenen Massnahmen und Kompromisse

Dimension	Bedürfnis	Vorschlag	EU	Schweiz	
			Kompromiss	Kompromiss	Innenpolitische Massnahmen
Werte	-	Gemeinsame Erklärung zu den gemeinsamen Werten (oder anderes analoges Instrument)	-	-	-
	[#1] Autonomie der EU-Rechtsordnung	Schiedsgericht mit Anrufung des EuGH	Diese Lösung impliziert Kompromisse beider Parteien im Vergleich zu ihrer ursprünglichen Präferenz.		-
	[#2] Rechtlicher Streitbeilegungsmechanismus	Gemeinsame interpretative Erklärung zum Zuständigkeitsbereich des EuGH bei der Streitbeilegung	Die EU anerkennt explizit eine Interpretation, die die Interessen der Schweiz wahrt.	-	-
	[#3] Gleichbehandlung in der Zukunft: Dynamische Übernahme von EU-Recht	Dynamisierung der Binnenmarktabkommen	Beschränkte Anzahl "dynamisierter" Abkommen	Akzeptanz des Prinzips der dynamischen Übernahme	-
	[#4] Gleichbehandlung in der Zukunft: Überwachung	Keine supranationale Aufsichtsbehörde für die Schweiz im Gegenzug für ein Schiedsgericht mit Anrufung des EuGH	Die EU akzeptiert, dass die Schweiz die Aufsicht über die Schweizer Subventionen in der Schweiz selbst übernimmt (Zwei-Säulen-Modell).	Die Schweiz akzeptiert ein Schiedsgericht mit Anrufung des EuGH.	-
	[#5] Gleichbehandlung in der Gegenwart: Europäischer Finanzausgleich	Verstetigung des Schweizer Beitrags zur Reduktion der ökonomischen und sozialen Unterschiede in Europa ("Kohäsionsmilliarde")	-	Der Schweizer Beitrag ist nicht mehr freiwillig, sondern eine Gegenleistung der Schweiz.	-
Menschen	[#6] Flexibilität in der Zukunft: Keine neuen Gullotine-Klauseln	Der von der Schweiz vorgeschlagene vertikale Ansatz befriedigt dieses Bedürfnis, sofern er von der EU akzeptiert wird.	-	-	-
	[#9] Gleichbehandlung in der Gegenwart: Arbeitnehmerfreizügigkeit	Teilweise Übernahme der Richtlinie 2004/38/EG („Unionsbürgerrichtlinie")	• Kein Recht auf Daueraufenthalt und Sozialhilfe für wirtschaftlich inaktive EU-Bürger:innen • Kein Daueraufenthaltsrecht für Familienangehörige aus Drittstaaten • Beibehaltung der aktuellen Regeln für die Ausschaffung von kriminellen Europäer:innen	• Anpassung der Ansprüche auf Sozialhilfe • Erweiterung des Familiennachzugs • Harmonisierung der Frist für den Erwerb der Niederlassungsbewilligung C	Temporäres Instrument für den Finanzausgleich
	[#10] Budget-Effizienz: Zugang zur Sozialhilfe	Gemeinsame interpretative Erklärung zur Unionsbürgerrichtlinie	Die EU anerkennt explizit eine Interpretation, die die Interessen der Schweiz wahrt.	-	-
	[#9] Gleichbehandlung in der Gegenwart: Arbeitnehmerfreizügigkeit	Vollständige Übernahme der EU-Richtlinie 2018/957 (Prinzip gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort)	-	-	-
	[#11] Einhaltung der Regeln: keine Lohnunterbietung	Teilweise Übernahme der Richtlinie 2014/67/EU (Lohnschutz)	• Kautionspflicht für Dienstleister in Risikobranchen • Voranmeldefrist von 4 Arbeitstagen in Risikobranchen • Freier Dienstleistungsverkehr bis zu 3 Monaten • Definition von Risikobranchen und Intensität der Kontrollen in der Zuständigkeit der Schweiz	Voranmeldefrist von 4 Arbeitstagen in Risikobranchen	• Digitalisierung der flankierenden Massnahmen (Kaution, Dokumentation, Meldefrist) • Neue EU-kompatible flankierende Massnahmen nach Bedarf
Zusammenarbeit	[#13] Gleichbehandlung in der Gegenwart: Handel	Gemeinsame Erklärung zur Aktualisierung des Freihandelsabkommens	Zustimmung, die Aktualisierung des FHA in eine zweite Verhandlungsphase zu verschieben	Zustimmung, das FHA zu aktualisieren und die Subventionsvergabe in der Schweiz zu überprüfen	Entwurf einer Teilrevision des Binnenmarktgesetzes
	[#14] Zugang: Aktualisierung der bestehenden Abkommen	Aktualisierung und Aktivierung aller derzeit suspendierten Schweiz-EU-Kooperationen	• Aktualisierung des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung (MRA) • Volle Assoziation der Schweiz an Horizon Europe und Erasmus+ • Gewährung der Börsenäquivalenz • Gewährung der Äquivalenz beim Datenschutz	-	-
	[#15] Zugang: Abschluss von neuen Abkommen	Ausweitung der Verhandlungsmasse des bilateralen Pakts	• Zustimmung zur Verhandlung neuer Abkommen, z.B. bei Strom, Gesundheit, Lebensmittelsicherheit • Teilnahme der Schweiz an neuen Programmen, z.B. Digital Europe, Creative Europe, RescEU • Verbindlicher Mechanismus, der das Recht der Schweiz auf gleichberechtigte Teilnahme an EU-Programmen in der Zukunft garantiert	-	-

Rot: Bedürfnisse der Schweiz. Blau: Bedürfnisse der EU [X] = # des Bedürfnisses (vgl. Annex A).
Bei den Bedürfnissen #7, #8, #12 handelt es sich um Missverständnisse, die nicht Verhandlungsgegenstand sind. Entsprechend benötigen sie keine Massnahmen oder Kompromissvorschläge.

Annex A

In Annex A sind die 15 Bedürfnisse der Schweiz und der EU, die ein bilateraler Pakt erfüllen muss (siehe 4.2) detailliert aufgeführt. Sie sind sortiert nach den Dimensionen des bilateralen Pakts (Werte, Menschen, Handel).

Werte

Zu den gemeinsamen Werten der Schweiz und der EU gehören geordnete internationale Beziehungen, die auf Rechtssicherheit beruhen.

Bedürfnis 1

— Autonomie der EU-Rechtsordnung

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Ein zentraler Grundsatz des Verfassungssystems der EU ist die Autonomie ihrer Rechtsordnung. Konkret heisst das, dass die einzige Behörde, die das EU-Recht in letzter Instanz auslegen darf, der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist.⁵⁷ Die zugrunde liegende Logik ist einfach: Unterschiedliche Auslegungen durch verschiedene Behörde würden die eigentliche <i>raison d'être</i> der EU, nämlich eine Harmonisierung der Vorschriften zwischen den Mitgliedstaaten, gefährden. Ohne ein Interpretationsmonopol ist das Konzept des Binnenmarkts nicht realisierbar. Für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU bedeutet dies, dass jede Lösung, die eine Behörde vorsieht, die das EU-Recht in letzter Instanz auslegt und nicht der EuGH ist (z.B. ein internationales Gericht mit Zuständigkeit für die Auslegung des EU-Rechts), nicht realistisch ist. Sie wird von der EU abgelehnt, weil sie in ihrer Rechtsordnung unzulässig ist.

Evaluation	
Problematisik	Grosses Hindernis
Nachweis	Jeder Mechanismus zur Lösung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung von EU-Recht muss die Autonomie der EU-Rechtsordnung respektieren. Er muss daher (zumindest teilweise) den EuGH einbeziehen - wie es zum Beispiel bereits im bilateralen Luftverkehrsabkommen der Fall ist. In der Schweiz wurde der - wenn auch indirekte - Einbezug des EuGH stark kritisiert, meist mit der Begründung, dass der EuGH (als Gericht einer der Vertragsparteien des Abkommens) nicht unparteiisch sei. Im Europäischen Wirtschaftsraum wurde diesem Bedürfnis durch die Schaffung des EFTA-Gerichtshofs entsprochen, einem supranationalen Gericht, das parallel zum EU-Gerichtshof besteht und speziell für Island, Liechtenstein und Norwegen zuständig ist.

Für die EU ist daher rechtlich gesehen eine Lösung, die keine Behörde zur Auslegung von EU-Recht vorsieht, mit dem EU-Recht vereinbar.⁵⁹ Sie hat jedoch politisch keine Chance, von der EU akzeptiert zu werden, da sie einem ihrer Hauptbedürfnisse zuwiderläuft: alle Binnenmarkt-Teilnehmer:innen müssen sich an dieselben Regeln halten, um Gleichbehandlung zu gewährleisten. Ohne eine interne Quelle der Rechtsauslegung kann die Gleichbehandlung nicht gewährleistet werden, was das Prinzip des Binnenmarkts untergräbt. Viele Prinzipien des Brüsseler Jargons - Homogenitätsprinzip⁶⁰, Grundsatz der Nichtdiskriminierung⁶¹, *level playing field* – leiten sich von diesem elementaren Bedürfnis ab.

Bedürfnis 2

— Rechtlicher Streitbeilegungsmechanismus

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Gewisse Divergenzen zwischen der Rechtsordnung der Schweiz und derjenigen der EU sind auf eine unterschiedliche Auslegung durch die beiden Parteien zurückzuführen. In der EU kommt es regelmässig zu solchen Meinungsverschiedenheiten. Wenn sie fortbestehen, werden sie in der Regel gerichtlich geklärt. Dieser Ansatz gewährleistet eine gewisse Rechtssicherheit sowie die Aussicht auf eine geordnete Lösung latenter Konflikte. Der derzeitige bilaterale Weg sieht jedoch keinen rechtlichen Streitbeilegungsmechanismus zwischen den Parteien vor. Aktuell können Konflikte nur über den diplomatischen Weg (gemischte Ausschüsse der jeweiligen Abkommen) gelöst werden, der vom guten Willen der Parteien abhängt (einstimmige Beschlüsse). Dies erklärt, warum einige Konflikte fortbestehen. Um Rechtssicherheit sowie eine zuverlässige Schlichtung latenter Konflikte zu gewährleisten, braucht die EU einen rechtlichen Streitbeilegungsmechanismus .
Evaluation	
Problematik	Grosses Hindernis
Nachweis	Siehe Evaluation von #1 "Autonomie der EU-Rechtsordnung"

Um diese Gleichbehandlung in der Zukunft zu gewährleisten, wünscht sich die EU eine dynamische Übernahme des EU-Rechts durch die Schweiz in den Bereichen des Binnenmarkts, in denen sie teilnimmt, sowie damit verbundene Überwachungsmechanismen, damit für alle Marktteilnehmer:innen die gleichen Regeln gelten.

Bedürfnis 3

— Gleichbehandlung in der Zukunft: Dynamische Übernahme von EU-Recht

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Um in Zukunft weitere Gesetzesdivergenzen, wie z.B. im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit, zu vermeiden, will die EU eine dynamische Übernahme des EU-Rechts durch die Schweiz. ⁶² Konkret: Bei jeder neuen Entwicklung des EU-Rechts in einem Bereich des EU-Binnenmarkts, an dem die Schweiz beteiligt ist, will die EU, dass die Schweiz sie so schnell wie möglich in Schweizer Recht umsetzt.
Evaluation	
Problematik	Kein grosses Hindernis
Nachweis	Die Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme würde nur in einer begrenzten Anzahl von Bereichen gelten, nämlich in den Bereichen, in denen die Schweiz am Binnenmarkt teilnimmt. ⁶³ Hier hat sich die EU in der Vergangenheit kompromissbereit gezeigt. Insbesondere hatte sie im Entwurf des InstA substanziellen Ausnahmen für den Landverkehr zugestimmt. Der einzige Bereich, in dem sich ihre Kompromissbereitschaft als geringer erwies, ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmenden – also der Bereich, in dem die Schweiz die wichtigsten Ausnahmen fordert (siehe Bedürfnis #9).

Bedürfnis 4

— Gleichbehandlung in der Zukunft: Überwachung

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Um sicherzustellen, dass das von der Schweiz übernommene Recht auf nationaler Ebene ordnungsgemäss umgesetzt und angewendet wird, will die EU einen Überwachungsmechanismus . In der EU wird diese Funktion von der Europäischen Kommission wahrgenommen, in den EWR-Staaten/EFTA von der EFTA-Überwachungsbehörde (ESA). Im Falle eines (vermuteten) Verstosses ruft die Aufsichtsinstitution das zuständige Gericht an.
Evaluation	
Problematik	Kein grosses Hindernis

Nachweis

Dieses Bedürfnis scheint weder für die Schweiz noch für die EU im Zusammenhang mit dem Entwurf des institutionellen Abkommens problematisch gewesen zu sein.⁶⁴

Die Gleichbehandlung muss natürlich auch in der Gegenwart gewährleistet sein. Nun gibt es drei Bereiche, in denen die Schweiz derzeit auf ähnliche Weise wie die EU-/EWR-Mitgliedstaaten am EU-Binnenmarkt teilnimmt, wobei für sie andere Regeln gelten als für die anderen Teilnehmer:innen. Aufgrund ihres Bedürfnisses nach Gleichbehandlung möchte die EU, dass die Schweiz ihre Praktiken anpasst. Es handelt sich um die Bedürfnisse #5, #9 und #13, jeweils nachstehend in den Abschnitten «Menschen» und «Zusammenarbeit».

*Bedürfnis 5***— Gleichbehandlung in der Gegenwart: Europäischer Finanzausgleich**

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Ähnlich wie der Finanzausgleich zwischen den Schweizer Kantonen praktiziert auch die EU eine Art europäischen Ausgleich: Alle Staaten, die am EU-Binnenmarkt teilnehmen, leisten im Rahmen der Kohäsionspolitik einen finanziellen Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen Ungleichheiten innerhalb der EU. Die Schweiz hat zwischen 2007 und 2020 ⁶⁵ zu dieser Politik beigetragen, allerdings auf freiwilliger Basis im Rahmen der gesamten Verhandlungen mit der EU. Für die EU ist die Verbindung zwischen der Teilnahme am Binnenmarkt und dem Beitrag zur Kohäsion bedingungslos. Sie will den Schweizer Beitrag dauerhaft sichern.
Evaluation	
Problematik	Kein grosses Hindernis
Nachweis	Die Verstetigung des europäischen Finanzausgleichs ist Teil des Verhandlungsansatzes des Bundesrates vom 25. Februar 2022. ⁶⁶ Die aussenpolitische Kommission des Parlaments schlug sogar vor, den Schweizer Beitrag im Dezember 2021 zu verdoppeln, wenn die Schweiz im Gegenzug wieder in die Forschungsrahmenprogramme der EU aufgenommen wird. ⁶⁷ Gegen den letzten Kohäsionsbeitrag der Schweiz wurde das fakultative Referendum nicht ergriffen. ⁶⁸

Die Schweiz ihrerseits will ihre Flexibilität in der Zukunft bewahren und ihr System der halbdirekten Demokratie beibehalten. Insbesondere soll die Möglichkeit für die neuen Generationen erhalten bleiben, auf europarechtliche Verpflichtungen zu verzichten, wenn die Situation dies erfordert. Dieses Bedürfnis nach Flexibilität steht im Konflikt mit dem grundlegenden völkerrechtlichen Prinzip *pacta sunt servanda* («Verträge sind einzuhalten»). Deshalb sucht die Schweiz nach rechtlichen Lösungen, die diese Flexibilität gewährleisten. Dies drückt sich in den folgenden drei Bedürfnissen aus.

Bedürfnis 6
— Flexibilität in der Zukunft: keine neuen Guillotine-Klauseln

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Die Schweiz will sich die Möglichkeit bewahren, bilaterale Abkommen zu einem späteren Zeitpunkt zu kündigen, wenn sie nicht mehr im nationalen Interesse liegen, ohne dass dadurch der gesamte bilaterale Weg gefährdet wird. Entsprechend will die Schweiz keine neuen Guillotine-Klauseln , die die bilateralen Abkommen miteinander verknüpfen und die ihren Handlungsspielraum de facto einschränken. ⁸⁹
Evaluation	
Problematik	Kein grosses Hindernis
Nachweis	Der neue Ansatz des Bundesrates von 2022 macht Lösungen möglich, die keine neuen Guillotine-Klauseln beinhalten. ⁷⁰ Da jedes Marktzugangsabkommen einen institutionellen Teil enthalten wird, wird es für die Schweiz nicht möglich sein, die materiellen Vorteile des Abkommens von der Anwendung der institutionellen Bestimmungen zu trennen.

Bedürfnis 7

— Flexibilität in der Zukunft: keine zwingende Übernahme von EU-Recht

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Die Schweiz möchte die Flexibilität, künftiges EU-Recht nicht zu übernehmen , wenn es dem nationalen Interesse zuwiderläuft, ohne sich dabei Ausgleichsmassnahmen der EU auszusetzen.
Evaluation	
Problematik	Missverständnis
Nachweis	Eine dauerhafte Lösung, die es einer Partei erlaubt, sich ihren Verpflichtungen zu entziehen, ohne der anderen Partei zu ermöglichen, dies durch Kompensation ebenfalls zu tun, gibt es nicht. Die relevante Frage lautet: Welche relative Verbesserung bringt der Abschluss eines Abkommens mit der EU der Schweiz? Ein Gedankenexperiment hilft, diese Frage zu beantworten: • Heute führt die autonome legislative Divergenz der Schweiz (wie sie von der EU wahrgenommen wird) zu Ausgleichsmassnahmen - Massnahmen, die weder auf ihre Berechtigung noch auf ihre Verhältnismässigkeit hin überprüft werden können. • In einem Universum, in dem die Schweiz und die EU über einen Streitbeilegungsmechanismus verfügen, würde jede autonome legislative Abweichung der Schweiz zu Ausgleichsmassnahmen der EU führen - Massnahmen, deren Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit von einem Richter überprüft werden können. In diesem Sinne schränkt das Akzeptieren des Prinzips der dynamischen Übernahme von EU-Recht die Flexibilität der Schweiz im Vergleich zur aktuellen Situation nicht ein.

Bedürfnis 8

— Bewahrung der halbdirekten Demokratie

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Die Instrumente der halbdirekten Demokratie nehmen in der Schweizer Verfassungskultur einen zentralen Platz ein. Aller Wahrscheinlichkeit nach lehnt es eine große politische Mehrheit in der Schweiz ab, dass irgendeine internationale Verpflichtung diese Instrumente verändert - insbesondere wenn ihr Umfang eingeschränkt würde. ⁷¹
Evaluation	
Problematik	Missverständnis
Nachweis	Die halbdirekte Demokratie ist nicht Gegenstand der Verhandlungen. Der Entwurf des institutionellen Abkommens sah sogar explizit Mechanismen für den Fall vor, dass ein fakultatives Referendum gegen ein Schweizer Gesetz, das EU-Recht übernimmt, zustande kommt. Damit wurde quasi versichert, dass die Anwendung des Instruments des fakultativen Referendums auch mit einem institutionellen Rahmen weiterhin möglich ist.

Menschen

Neben dem europäischen Finanzausgleich (siehe Bedürfnis #5) will die EU, dass die Schweiz ihre Praktiken im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit mit den anderen Teilnehmer:innen des Binnenmarktes in Einklang bringt.

Bedürfnis 9

— Gleichbehandlung in der Gegenwart: Arbeitnehmerfreizügigkeit

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Das Personenfreizügigkeitsabkommen von 1999 deckt die Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht ab. Vor allem zwei EU-Richtlinien, die aktuell von der Schweiz nicht umgesetzt werden, bereiten ihr Probleme: jene über das Aufenthaltsrecht und den Zugang zur Sozialhilfe für Arbeitnehmer:innen aus der EU ("Unionsbürgerrichtlinie" ⁷²), und jene über die Art der flankierenden Massnahmen, die zur Durchsetzung des Arbeitsrechts zulässig sind ("Durchsetzungsrichtlinie" ⁷³).
Evaluation	
Problematik	Grosses Hindernis
Nachweis	Die beiden Richtlinien betreffen vitale Interessen der Schweiz. Ihre Inhalte werden von einflussreichen politischen Akteur:innen in der Schweiz bekämpft. Bei der Unionsbürgerrichtlinie sind dies insbesondere viele rechtsgerichtete Kräfte, bei der Durchsetzungsrichtlinie die Gewerkschaften. Im Idealfall möchte die Schweiz die Richtlinien gar nicht übernehmen. Die EU hingegen fordert eine vollständige Übernahme. Daher ist ein Kompromiss erforderlich, damit die Verhandlungen erfolgreich sein können.

Bedürfnis 10

— Budget-Effizienz: Zugang zur Sozialhilfe

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Im europäischen Vergleich hat die Schweiz einen sparsamen Wohlfahrtsstaat, der sich auf die Kostendämpfung konzentriert. Der Zugang zu Sozialleistungen ist für Schweizer Bürger:innen relativ restriktiv, für Ausländer:innen sogar noch restriktiver. Für die Schweiz sollten ihre Beziehungen zur EU so wenig zusätzliche Kosten wie möglich verursachen, insbesondere Sozialhilfekosten im Zusammenhang mit einer hypothetischen Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie (siehe Bedürfnis #9).
Evaluation	
Problematik	Grosses Hindernis
Nachweis	Eine Ausweitung des Zugangs zur Sozialhilfe würde zusätzliche Kosten für die Kantone und Gemeinden verursachen. Dennoch müssen diese zusätzlichen Kosten gegen die erwarteten Vorteile eines breiteren Zugangs der Schweiz zum Binnenmarkt und zu den Programmen der EU abgewogen werden (siehe Bedürfnisse #14-15). Eine Analyse von Avenir Suisse ausgenommen ⁷⁴ , gibt es keine Studie, die eine Kostenschätzung liefert. Die Bundesverwaltung kommuniziert zu diesem Thema keine Zahlen.

In geringerem Masse betrifft das Bedürfnis nach Budget-Effizienz auch die Kosten für den europäischen Finanzausgleich, obwohl diese weniger problematisch erscheinen (siehe Bedürfnis #5).

Ausserdem hat die Schweiz im Vergleich zu den EU-Mitgliedstaaten eine ausgezeichnete Bilanz bei der Einhaltung der Regeln (*compliance rate*).⁷⁵ Die relativ schlechtere Durchsetzung der Regeln in der EU stört sie. Für die Schweiz ist es daher wichtig, dass die Teilnahme am EU-Binnenmarkt keine negativen Auswirkungen auf die Einhaltung der Regeln in der Schweiz hat. Dies betrifft insbesondere zwei Bereiche, ausgeführt in den Bedürfnissen #11 und #12.

*Bedürfnis 11***— Einhaltung der Regeln: keine Lohnunterbietung**

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Der erste Bereich ist der Kampf gegen Lohnunterbietung . Parallel zur Umsetzung der Personenfreizügigkeit in den 2000er Jahren ergriff die Schweiz flankierende Massnahmen, die mögliche Verstösse gegen das Arbeitsrecht verhindern sollten. Das derzeitige System wird von den Schweizer Sozialpartnern als zufriedenstellend angesehen und soll beibehalten werden, während die EU die Abschaffung bestimmter Massnahmen will, die zu Ungleichbehandlungen führen (siehe Bedürfnis #9).
Evaluation	
Problematik	Grosses Hindernis
Nachweis	Für die EU sind einige der derzeitigen Begleitmassnahmen wie die 8-Tage-Regel, die Kautionspflicht oder die Dokumentationspflicht nicht gesetzeskonform. Mehrere Schweizer Sozialpartner, insbesondere die grossen Gewerkschaften, wollen diese Massnahmen unverändert beibehalten und weder inhaltlich noch formal ändern, da sie befürchten, dass jeder Reformversuch die Qualität des Lohnschutzes (und des Sozialschutzes) in der Schweiz schwächen würde.

*Bedürfnis 12***— Einhaltung der Regeln: kein Sozialversicherungsbetrug**

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Der zweite Bereich ist die Bekämpfung von Sozialversicherungsbetrug . Die Schweiz befürchtet, dass die Ausweitung des Sozialversicherungsschutzes für EU-Bürger:innen infolge einer Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie (siehe Bedürfnis #9) den Sozialversicherungsbetrug erhöhen wird.

Evaluation	
Problematik	Missverständnis
Nachweis	Eine Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie würde die Erfüllung dieses Bedürfnisses nicht beeinträchtigen. Im Vergleich zur geltenden Regelung müsste ein potenzieller Betrüger nach seiner Ankunft in der Schweiz mindestens 29 Monate warten, um von den neuen Zugängen zu profitieren, die durch eine Übernahme der Richtlinie geschaffen würden. Es ist unwahrscheinlich, dass damit falsche Anreize für einen Sozialhilfemissbrauch geschaffen würden. ⁷⁶ Darüber hinaus behält die Schweiz bei der Kontrolle von Sozialhilfeempfänger:innen einen gewissen Ermessensspielraum.

Zusammenarbeit

Neben dem europäischen Finanzausgleich (siehe Bedürfnis #5) und der Arbeitnehmerfreizügigkeit (siehe Bedürfnis #9) will die EU, dass die Schweiz ihre Handelspraktiken an die anderen Teilnehmer:innen des Binnenmarkts anpasst.

Bedürfnis 13

— Gleichbehandlung in der Gegenwart: Handel

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Um die Gleichbehandlung innerhalb des Binnenmarktes zu gewährleisten, hat die EU geregelt, wie Staaten Unternehmen subventionieren dürfen ("staatliche Beihilfen"). Die zugrunde liegende Logik ist, dass bestimmte Eingriffe eines Mitgliedstaates in seine Wirtschaft die Wirtschaften anderer Mitgliedstaaten benachteiligen könnten, wodurch der Handel und damit das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes behindert werden. ⁷⁷ Die EU will, dass die Schweiz diese Regeln in den Wirtschaftsbereichen, in denen sie am Binnenmarkt beteiligt ist, anwendet.
Evaluation	
Problematik	Grosses Hindernis

Nachweis

Die Schweiz wendet die Regeln über die staatlichen Beihilfen bereits im Luftverkehr an. Die EU wird die Anwendung der Regeln in jedem zukünftigen Wirtschaftsabkommen verlangen, z.B. zum Strommarkt. Die Schweiz entscheidet von Fall zu Fall, ob sie bereit ist, sich im Gegenzug für den Marktzugang an das EU-Recht anzupassen.

Der Handel mit Industriegütern ist problematisch. Dieser fällt unter das Freihandelsabkommen von 1972. In diesem Bereich weicht die Schweizer Praxis von der europäischen Praxis ab⁷⁸, weshalb die EU eine Modernisierung des Abkommens anstrebt, die eine Angleichung der Vorschriften und die Möglichkeit der Nutzung des Streitbeilegungsmechanismus einschliesst. Die Übernahme der Regeln für staatliche Beihilfen für den gesamten Industriesektor durch die Schweiz würde jedoch erhebliche Anpassungen in der Praxis der Kantone erfordern, insbesondere im Bereich der Subventionspolitik oder der Wirtschaftsförderung. Die meisten Änderungen wären eher formaler als materieller Natur. Mit anderen Worten: Die Kantone könnten ihre bisherige Praxis fortsetzen, solange sie diese im Hinblick auf das Beihilferecht korrekt begründen. Diese Veränderungen erfordern jedoch beträchtliche Ressourcen und Zeit sowie eine wesentliche Neugestaltung der Beziehung zwischen den Kantonen und dem Bund im Kontext des Schweizer Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips.

Die Schweiz ihrerseits will Zugang zu bestimmten Bereichen des EU-Binnenmarkts und zu bestimmten EU-Programmen. In der Regel möchte sie einen so umfassenden Zugang wie möglich haben und gleichberechtigt mit den anderen Teilnehmerstaaten sein. Dies schlägt sich in zwei konkreten Bedürfnissen nieder (#14 und #15).

Bedürfnis 14
— Zugang: Aktualisierung der bestehenden Abkommen

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Das erste Bedürfnis ist die Aktualisierung der bestehenden Abkommen. Da die Schweiz den Entwurf des InstA abgelehnt hat und sich weigert, das Personenfreizügigkeitsabkommen zu aktualisieren (siehe Bedürfnis #9), weigert sich die EU, andere für die Schweiz wichtige Abkommen zu aktualisieren. Konkret betrifft dies die Forschungsrahmenprogramme und das Abkommen über die Beseitigung technischer Handelshemmnisse, wovon heute die MedTech-Industrie betroffen ist.⁷⁹ Darüber hinaus verlangt die Schweiz von der EU verschiedene Entscheide zur gegenseitigen Anerkennung. In mehreren Bereichen des Binnenmarkts ist eine vollständige Teilnahme oder ein vollständiger Zugang von der Einhaltung von als gleichwertig angesehenen Standards abhängig. Damit soll die Ungleichbehandlung der Teilnehmenden verhindert werden. Die Schweiz verlangt insbesondere die Verlängerung der besagten Börsenäquivalenz, die von der EU 2019 nicht erneuert wurde. Auch im Bereich des Datenschutzes möchte sie die gegenseitige Anerkennung. Wie sich die EU entscheiden wird, ist noch nicht klar.
Evaluation	
Problematik	Kein grosses Hindernis
Nachweis	Die EU hat signalisiert, dass dieses Bedürfnis erfüllt werden kann, sobald ihre Bedürfnisse erfüllt sind. ⁸⁰

*Bedürfnis 15***— Zugang: Abschluss von neuen Abkommen**

Bedürfnis	
Betroffene Partei	
Beschreibung	Das zweite Bedürfnis ist der Abschluss neuer Abkommen . Die Schweiz ist insbesondere an Abkommen über Strom, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit interessiert. Auch andere Abkommen könnten für sie von Interesse sein, z.B. Abkommen über Finanzdienstleistungen oder Telekommunikation sowie die Teilnahme an bestimmten EU-Programmen wie <i>Digitales Europa</i> . ⁸¹
Evaluation	
Problematik	Kein grosses Hindernis
Nachweis	Die EU hat signalisiert, dass dieses Bedürfnis erfüllt werden kann, sobald ihre Bedürfnisse erfüllt sind. ⁸²

Endnoten

- 1 Cantalou, Julie & Farman, Darius (2021). Aufhören mit der «Fäifi- und Weggli»-Mentalität: Das sind die sechs Alternativen der Schweizer Europapolitik. <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/gastbeitrag-aufhoeren-mit-der-foeifi-und-weggli-mentalitaet-das-sind-die-sechs-alternativen-der-schweizer-europapolitik-id.2125893>
- 2 European Commission (2017). Slide presented by Michel Barnier, European Commission Chief Negotiator, to the Heads of State and Government at the European Council (Article 50). https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/slide_presented_by_barnier_at_euco_15-12-2017.pdf
- 3 Farman, Darius (éd.), Vogel, Franziska (éd.), Adlemi, Fatlum, Balthasar, Florence, Cantalou, Julie, Dörig, Stefan, Egli, Florian, Fegert, Moritz, Jönsson, Oskar & Nick, Sabrina (2020). Der Bilaterale Weg: Wie weiter mit einem überholten Betriebssystem?. (foraus - Forum Aussenpolitik). https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/09/20200930_Der-bilaterale-Weg_WEB.pdf Abdelkhalek, Idris, Knobel, Isabel & Vogel, Franziska (2022). Ist die Schweiz 2035 Mitglied der Europäischen Union? In: Schweiz 2035. 20 Think Tanks beantworten 20 Zukunftsfragen (Bundeskanzlei). <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstützung/lage-und-umfeldanalyse.html>
- 5 Fraser, Douglas (2021). Brexit: The economic impact a year on. (BBC). <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-business-59741804>
- 6 Wachowiak, Jannike & Zuleeg, Fabian (2021). The EU–UK Partnership and Implications for Differentiation Within the EU and Between the EU and Third Countries. (European Policy Centre). https://www.epc.eu/content/PDF/2021/euidea_rp_10.pdf
- 7 Austausch mit Kennerinnen und Kennern in Brüssel (Herbst 2021).
- 8 König, Thomas (2007). Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making. (European Journal of Political Research 46). (417–444). https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.2006.00648.x-i1?casa_token=aB9MCqLKG9gAAAAA%3A6CVMIPx-gLIKRRKn-pBQljFszOVbWmBUQKy4KxPZEh-1x2EF4QEQnDO-1fqLtgMp6quv3BJFAGPdHpT
- 9 European Parliament (2022). Economic, social and territorial cohesion. (Factsheets on the European Union). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/93/economic-social-and-territorial-cohesion>
- 10 In den letzten 10 Jahren zahlte die Schweiz jährlich durchschnittlich 130 Millionen Franken, während der Beitrag Norwegens bei durchschnittlich 391 Millionen Euro pro Jahr lag.
- 11 Mion, Giordano & Ponattu, Dominic (2019). Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions. (Bertelsmann Stiftung). <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/estimating-economic-benefits-of-the-single-market-for-european-countries-and-regions>
- 12 SECO (2015). Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Wirtschaftsbeziehungen_mit_der_EU/wirtschaftliche-bedeutung-der-bilateralen-i/volkswirtschaftliche-auswirkungen-eines-wegfalls-der-bilateralen.html
- 13 Schlenk, Jochen & Steinbeis, Maximilian (2022). VerfassungsPod: EU v. Polen. (Verfassungsblog). <https://verfassungsblog.de/verfassungspod-2-eu-v-polen/>
- 14 EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen hat bei ihrem Amtsantritt im Dezember 2019 eine 'geopolitische Kommission' angekündigt. Damit erhielt die langjährige Entwicklung der EU von einer rein wirtschaftspolitischen zu einer geopolitischen Union erstmals einen Namen. Blockmans, Steven (2020). Why the EU needs a geopolitical Commission. (CEPS). <https://www.ceps.eu/why-the-eu-needs-a-geopolitical-commission/>
- 15 Grevi, Giovanni (2020). Fostering Europe's strategic autonomy: A question of purpose and action. (European Policy Centre). https://www.epc.eu/content/PDF/2020/Final_Paper_Purpose_and_Action_Layout_JF_II_1_.pdf
- 16 Bradford, Anu (2020). The Brussels Effect: How the European Union Rules the World. (Oxford University Press)
- 17 Ein Beispiel: Im Juli 2019 führte die EU als

Reaktion auf amerikanische Zusatzzölle auf Stahl und Aluminium ebenfalls Zollkontingente auf die Einfuhren von Stahlerzeugnissen ein. Die EWR-EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen wurden von den Schutzmassnahmen ausgenommen, aber nicht so die Schweiz - trotz wiederholter Interventionen bei der EU.

18 Bundesrat (2020). Aussenpolitische Strategie 2020-2023. www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/strategien/aussenpolitischestrategie.html

19 EDA (2022). Schweiz-EU in Zahlen. <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/dienstleistungen-publikationen/schweiz-eu-in-zahlen.html>

20 EDA (2022). Schweiz-EU in Zahlen. <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/dienstleistungen-publikationen/schweiz-eu-in-zahlen.html>

21 Bundesrat (2022). Beziehungen zur EU: Der Bundesrat legt Stossrichtung für Verhandlungspaket fest. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87349.html>

22 Ein Vorteil des vertikalen Ansatzes für die Schweiz ist die einfachere Erfüllung ihres Bedürfnisses „Flexibilität in der Zukunft: keine neuen Guillotine-Klauseln“ (siehe Annex A, Bedürfnis #6). Ein Nachteil hingegen ist, dass - obwohl er der Schweiz ermöglicht, die Verhandlungsmasse zu vergrössern - der Ansatz auch der EU erlaubt, neue Dossiers auf den Tisch zu bringen. Diese könnten Bedürfnisse beinhalten, die für die Schweiz möglicherweise schwer zu erfüllen sind, beispielsweise die Modernisierung des Freihandelsabkommens (siehe Annex A, Bedürfnis #13).

23 Je nachdem, welche Form gewählt wird, können die geeigneten rechtlichen Vorgaben und Verfahren für die formellen Verhandlungen variieren, weshalb man auch von Vorverhandlungen spricht.

24 Die Wortwahl ist entscheidend, dies gilt umso mehr in politisch sensiblen Kontexten. Ein foraus-Papier aus dem Jahr 2016 wies bereits auf den „kritischen Zustand der Europadebatte in der Schweiz“ hin: Rochel, Johan (2016). La Suisse et l'Union européenne: pour une association active et flexible. (foraus - Forum de politique étrangère). <https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2016/06/foraus-neue-brille.pdf>

25 Die in diesem Papier aufgelisteten Bedürfnisse wurden durch die Analyse von Dutzenden Dokumenten zu den Beziehungen Schweiz-EU

sowie durch Interviews der Autor:innen mit verschiedenen Schlüsselakteur:innen des Dossiers ermittelt. Die Liste ist nicht abschliessend, sondern reflektiert die in den Verhandlungen und der öffentlichen Debatte thematisierten Bedürfnisse.

26 Für bestimmte politische Kreise, insbesondere solche, die der Schweizerischen Volkspartei (SVP) nahestehen, ist eine Annäherung an die EU grundsätzlich ausgeschlossen, sodass die meisten Bedürfnisse der EU ein grosses Hindernis darstellen. Der Rest dieses Kapitels beruht auf der Annahme, dass diese politischen Kreise ihre Opposition unabhängig von den mit der EU gefundenen Kompromissen aufrecht erhalten werden. Aus diesem Grund wird ihre Position bei der Bewertung nicht berücksichtigt.

27 Präambel des Vertrags zur Europäischen Union. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.DEU&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC%3C_2016202.DE.01001301

28 Schweizer Bundesverfassung, 2. Titel, 1. Kapitel BV. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de>

29 Council of Europe (2023). Chart of signatures and ratifications of Treaty 005. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=005>

30 Der Vorschlag Ambühl-Scherer sieht vor, dass wenn im Gemischten Ausschuss keine Lösung gefunden wird, die monierende Partei direkt Ausgleichsmassnahmen ergreifen kann. Nur deren Angemessenheit könnte von einem Schiedsgericht geprüft werden. So hätte die Schweiz keine Möglichkeit ein rechtliches Argument für ihre Position vorzubringen. Die Chance auf eine vorteilhafte Beurteilung durch das Schiedsgerichts, eventuell mit Anrufung des EuGH, geht verloren. Ambühl, Michael & Scherer, Daniela S. (2021). Schweiz – EU: Wie weiter?. (Jusletter). https://jusletter.weblaw.ch/jusissues/2021/1073/schweiz---eu---wie-we_37c83fd761.html__ONCE&login=false

31 In diesem Modell setzt sich das Schiedsgericht aus drei Richter:innen zusammen, wobei jede Partei einen Schiedsrichter ernennt. 'Die beiden von den Parteien ernannten Schiedsrichter wählen den dritten Schiedsrichter, der den Vorsitz des Schiedsgerichts innehat' (Entwurf Institutionelles Abkommen, Protokoll 3, Artikel II.1 und II.2.) Dieses Vorgehen ist bei zwischenstaatlichen Streitschlichtungsverfahren üblich.

Das Schiedsgericht ruft den Gerichtshof der Europäischen Union an, wenn unionsrechtliche Begriffe in der Rechtsfrage impliziert sind, "deren Auslegung für die Streitbeilegung relevant und für seine Entscheidung notwendig [ist]". Die Interpretation des EuGH ist für das Schiedsgericht verbindlich. Entwurf Institutionelles Abkommen, Artikel 4 und 10.

32 Der EFTA-Gerichtshof ist im 'EWR-Recht die gerichtliche Instanz im überstaatlichen Überwachungsverfahren, wenn sich das Problem in einem EWR/EFTA-Staat stellt.' (Frage 105, Tobler/Beglinger-Brevier) Der EuGH - nicht der EFTA-Gerichtshof - ist kompetent für die Streitschlichtung zwischen EWR/EFTA-Staaten und der EU.

Tobler, Christa & Beglinger, Jacques (2021). Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, Fragen und Antworten (Ausgabe 2021-05.1). <https://brevier.eur-charts.eu>

33 Bei einem 'Docking' zur EFTA-Überwachungsbehörde und dem EFTA-Gerichtshof wäre der Überwachungsmechanismus, wie er im EWR vorgesehen ist, für die Schweizer Sektorellen Abkommen ähnlich anwendbar. Die EFTA-Überwachungsbehörde könnte Vertragsverletzungsverfahren gegen die Schweiz einleiten und letztlich auch vor den EFTA-Gerichtshof ziehen. Für diese Fälle würde eine Schweizer Richter:in zu den drei Richter:innen des EFTA-Gerichtshofes stossen. Dies würde ein entsprechendes Abkommen mit den EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen sowie mit der EU und eine Anpassung der Rechtsgrundlagen des EFTA-Gerichtshofes voraussetzen.

Gafafer, Tobias (2022). Der Plan B in der Europapolitik, der nie richtig geprüft wurde. (NZZ). <https://www.nzz.ch/schweiz/der-plan-b-fuer-einen-neuanlauf-mit-der-eu-der-nie-vertieft-geprueft-wurde-ld.1666409>

Im EWR kann zur Streitschlichtung zwischen EWR/EFTA-Staaten und der EU der EuGH angerufen werden. Allerdings nur mit Einverständnis der anderen Partei. Dieser Mechanismus kam allerdings noch nie zur Anwendung. In einem EFTA 'Docking' Szenario könnte ein ähnlicher Mechanismus auch für die Schweiz-EU Beziehung möglich sein.

Tobler, Christa & Beglinger, Jacques (2021). Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, Fragen und Antworten (Ausgabe 2021-05.1). <https://brevier.eur-charts.eu>

34 Abdelkhalik, Idris & Zilio, Laura (2022).

Directive citoyenneté de l'UE et libre circulation des personnes : beaucoup de bruit pour pas grand chose?. (foraus - Forum Aussenpolitik). https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2022/05/20220601_Europa_WEB.pdf ; voir aussi Epiney, Astrid & Affolter, Sian (2019). Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie. (Jusletter 11 mars 2019). https://jusletter.weblaw.ch/fr/dam/publicationsystem/articles/jusletter/2019/971/das-institutionelle-_327cb6c5be/Jusletter_das-institutionelle-_327cb6c5be_fr.pdf

35 Farman Darius (2021). Unionsbürgerrichtlinie: Keine Explosion der Sozialhilfe in Sicht. (Avenir Suisse). <https://www.avenir-suisse.ch/unionsbuergergerichtlinie-keine-explosion-der-sozialhilfe-in-sicht/>

36 Für die gemeinsame interpretative Erklärung können die Lehren aus der gemeinsamen Erklärung zum EWR-Abkommen genutzt werden. Epiney, Astrid & Affolter, Sian (2019). Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie. (Jusletter 11 mars 2019). https://jusletter.weblaw.ch/fr/dam/publicationsystem/articles/jusletter/2019/971/das-institutionelle-_327cb6c5be/Jusletter_das-institutionelle-_327cb6c5be_fr.pdf

37 Übernahme des Vorschlags von Abdelkhalik, Idris & Zilio, Laura (2022). Directive citoyenneté de l'UE et libre circulation des personnes : beaucoup de bruit pour pas grand chose?. (foraus - Forum Aussenpolitik). https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2022/05/20220601_Europa_WEB.pdf

38 Farman Darius (2021). Unionsbürgerrichtlinie: Keine Explosion der Sozialhilfe in Sicht. (Avenir Suisse). <https://www.avenir-suisse.ch/unionsbuergergerichtlinie-keine-explosion-der-sozialhilfe-in-sicht/> ; Hug Alonso, Teresa, Grünenfelder, Peter & Dümmler, Patrick (2022) Erosionsmonitor #3. (Avenir Suisse) <https://www.avenir-suisse.ch/publication/erosionsmonitor-juni-22-verhaeltnis-schweiz-eu-schwerpunkt-nordwestschweiz/>

39 EFD. Temporäres Instrument zur Ausgleichung der Auswirkungen der Anpassungen des Ressourcenausgleichs im Rahmen der AHV-Steuer vorlage (STAF). <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/finanzpolitik/nationaler-finanzausgleich.html>

40 Ein Beispiel ist die Mindestlohn-Richtlinie, die am 19. Oktober 2022 verabschiedet wurde. Richtlinie EU 2022/2041. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022L2041>

- 41 Farman, Darius, Najy, Cenni & Zülch, Wai-lea (2019). Flankierende Massnahmen und das institutionelle Rahmenabkommen: 10 Vorschläge zur Herstellung eines internen Konsensus. (foraus – Forum de politique étrangère). <https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2019/03/FlaM-DE.pdf>
- 42 Häfliger, Markus & Reichen, Philippe (2022). Eine Fax Affäre in der Europapolitik. (Tagesanzeiger). <https://www.tagesanzeiger.ch/im-groessten-problembereich-mit-der-eu-kommuniziert-die-schweiz-immer-noch-per-fax-179739102612>
- 43 Farman, Darius, Najy, Cenni & Zülch, Wai-lea (2019). Flankierende Massnahmen und das institutionelle Rahmenabkommen: 10 Vorschläge zur Herstellung eines internen Konsensus. (foraus – Forum de politique étrangère). <https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2019/03/FlaM-DE.pdf>
- 44 Bundesrat (2022). Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Änderung des Entsendedgesetzes. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92024.html>; Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2022). Neue Plattform für die elektronische Kommunikation im FlaM-Vollzug <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92200.html>
- 45 Die Schweiz beteiligt sich derzeit bereits an einem Dutzend EU-Agenturen. Siehe Farman, Darius (2017). Par la petite porte ? La participation de la Suisse dans les agences de l'UE. (foraus – Forum de politique étrangère). <https://www.foraus.ch/posts/par-la-petite-porte-la-participation-de-la-suisse-dans-les-agences-de-lue/>
- 46 SGB/USS (2022). Ja zu einem sozialen Europa, mit gesichertem Lohnschutz. <https://www.uss.ch/themes/travail/detail/ja-zu-einem-sozialen-europa-mit-gesichertem-lohnschutz>
- 47 Bundesrat (2022). Sondierungen CH-EU: Projektorganisation zur Stärkung der politischen und inhaltlichen Steuerung. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90643.html>
- 48 Farman, Darius, Najy, Cenni & Zülch, Wai-lea (2019). Flankierende Massnahmen und das institutionelle Rahmenabkommen: 10 Vorschläge zur Herstellung eines internen Konsensus. (foraus – Forum de politique étrangère). <https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2019/03/FlaM-DE.pdf>
- 49 Notter, Markus, Engler, Hermann, Steinmann, Walter & Werder, Hans (2022). Lohnschutz für alle – mit Europa. https://p-s-e.ch/wp-content/uploads/2022/12/Lohnschutz-fuer-alle_final.pdf
- 50 Farman, Darius, Maurer, Frédéric & Najy, Cenni (2020). Deux propositions pour finaliser l'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE. (foraus – Forum Aussenpolitik). https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/01/20200117_FlaM-FR.pdf
- 51 Oesch, Matthias & Burghart, Nina (2018). Die fehlende Disziplinierung staatlicher Beihilfen in der Schweiz. (Die Volkswirtschaft). <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2018/04/oesch-burghartz-05-2018/>
- 52 Dieser Kompromiss war von der EU bereits im alten Entwurf des institutionellen Abkommens akzeptiert worden.
- 53 Interviews mit Schweizer Expert:innen für das EU-Beihilferecht, die in Brüssel und der Schweiz tätig sind.
- 54 Farman, Darius (Hg.), Vogel, Franziska (Hg.), Adlemi, Fatlum, Balthasar, Florence, Cantalou, Julie, Dörig, Stefan, Egli, Florian, Fegert, Moritz, Jönsson, Oskar & Nick, Sabrina (2020). Der Bilaterale Weg: Wie weiter mit einem überholten Betriebssystem? (foraus – Forum Aussenpolitik). https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/09/20200930_Der-bilaterale-Weg_WEB.pdf
- 55 EWR Artikel 80, 81, 82 könnten als Vorbild für diesen Mechanismus dienen.
- 56 European Commission. EU funding programmes. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_en (letzter Zugriff 7 Januar 2022).
- 57 Dieses Prinzip leitet sich von Art. 344 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ab und wurde mehrfach vom EuGH bestätigt (siehe insbesondere Gutachten 1/91 vom 14. Dezember 1991).
- 58 Moser, Hubert (2013). Die Schweiz akzeptiert längst fremde Richter. (Berner Zeitung). <https://www.bernerzeitung.ch/die-schweiz-akzeptiert-laengst-fremde-richter-154007585363>
- 59 Levrat, Nicolas (2021) Profiter d'un contexte favorable pour renégocier un nouvel accord-cadre avec l'UE. (Université de Genève). https://www.fdfa.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/aktuell/news/2021/21211712-gutachten-levrat-alternativen-verhandlungsprozess_FR.pdf
- Ambühl, Michael & Scherer, Daniela (2021)

Alternativen im Verhandlungsprozess. (ETH Zürich). https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aktuell/news/2021/20211712-gutachten-ambuehl-scherer-alternativen-verhandlungsprozess_DE.pdf

60 Das Homogenitätsprinzip ist insbesondere der Eckpfeiler der Architektur des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Siehe EWR-Abkommen, Art. 1.

61 Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung leitet sich aus Art. 18 & 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ab.

62 Derzeit sind die bilateralen Marktzugangsabkommen statischer Natur. Sie sind zwar aktualisierbar, aber nur, wenn beide Parteien der Aktualisierung zustimmen. Die Schweiz ist nicht verpflichtet, das Binnenmarktrecht zu übernehmen. Indem sie die bilateralen Abkommen dynamisch gestaltet, möchte die EU erreichen, dass Weiterentwicklungen des EU-Rechts in Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz beteiligt ist, von der Schweiz übernommen werden, kurz nachdem sie in der EU verabschiedet wurden.

63 Im Kontext des Entwurfs des institutionellen Abkommens waren es fünf: Arbeitnehmerfreizügigkeit, Beseitigung technischer Handelshemmnisse, Landwirtschaft, Luft- und Landverkehr. Zu beachten ist, dass die Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme bereits heute in den folgenden Bereichen besteht: Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen (Schengen), Asyl (Dublin), Luftverkehr.

64 Der Entwurf des institutionellen Abkommens sah vor, dass die Überwachung der dynamischen Übernahme des EU-Rechts und seiner ordnungsgemässen Anwendung von der EU-Kommission wahrgenommen wird. Im Falle eines (vermuteten) Verstosses könnte sie einen Dialog mit der Schweiz einleiten und letztlich den Streitbeilegungsmechanismus auslösen. Für die Überwachung öffentlicher Subventionen für den Privatsektor auf Schweizer Boden (sog. „staatliche Beihilfen“) war vorgesehen, dass die Schweiz selbst die ordnungsgemässe Anwendung der EU-Subventionsregeln überwacht.

65 Die Haushaltspolitik der EU folgt einer mehrjährigen Logik von sieben Jahren. Die Schweiz hat Beiträge zur Kohäsionspolitik der EU für die mehrjährigen Finanzrahmen von 2007-2013 und 2014-2020 geleistet. Der Beitrag für den Zeitraum 2021-2027 wurde noch nicht beschlossen.

66 Bundesrat (2022). Beziehungen zur EU:

Der Bundesrat legt Stossrichtung für Verhandlungspaket fest

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87349.html>

67 Mavris, Giannis (2021). Schweiz soll Beitrag an die EU verdoppeln (SwissInfo). https://www.swissinfo.ch/ger/schweiz-eu_schweiz-soll-beitrag-an-die-eu-verdoppeln/47132842

68 Walser, Charlotte (2021). Das Parlament gibt Milliardenzahlung mit deutlicher Mehrheit an die EU frei. (Tages-Anzeiger). <https://www.tagesanzeiger.ch/gibt-die-schweiz-heute-die-kohaesionsmilliarde-an-die-eu-frei-609161021748>

69 Farman, Darius (2022). Accord institutionnel et clauses guillotines. (foras – Forum de politique étrangère) <https://www.foras.ch/posts/accord-institutionnel-et-clauses-guillottes-une-impression-de-deja-vu/>

70 Ambühl, Michael & Scherer, Daniela S. (2021). Schweiz – EU: Wie weiter? (Jusletter). https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2021/1073/schweiz---eu--wie-we_37c83fd761.html__ONCE&login=false

71 Zu beachten sind die bereits heute bestehenden Einschränkungen, insbesondere die Ungültigkeit von Initiativen, die gegen zwingendes Völkerrecht verstoßen (Art. 139(3) Bundesverfassung).

72 Die „Unionsbürgerrichtlinie“ ist die Richtlinie 2004/38/EG.

73 Die „Durchsetzungsrichtlinie“ ist die Richtlinie 2014/67/EU.

74 Farman Darius (2021). Unionsbürgerrichtlinie: Keine Explosion der Sozialhilfe in Sicht. (Avenir Suisse). <https://www.avenir-suisse.ch/unionsbuergerrichtlinie-keine-explosion-der-sozialhilfe-in-sicht/>

75 Vinocur, Nicholas & Hirsch, Cornelius (2022). Lawless Europe: How EU states defy the law and get away with it. (Politico). <https://www.politico.eu/article/lawless-europe-eu-state-defy-law-impunity/>

76 Farman Darius (2021). Unionsbürgerrichtlinie: Keine Explosion der Sozialhilfe in Sicht. (Avenir Suisse). <https://www.avenir-suisse.ch/unionsbuergerrichtlinie-keine-explosion-der-sozialhilfe-in-sicht/>

77 European Commission. State aid. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid_en (dernière consultation le 7 janvier 2022).

78 Streng genommen enthält das Freihandelsabkommen bereits eine Bestimmung über staatliche Beihilfen (Art. 23 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft

und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1972). Die EU will, dass die Schweiz die gleichen Regeln anwendet, wie sie derzeit im Binnenmarkt gelten, dass die Anwendung dieser Regeln einer dedizierten Überwachung unterliegt (Bedürfnis #4) und dass den Parteien ein rechtlicher Streitbeilegungsmechanismus zur Verfügung steht (Notwendigkeit #2).

79 Für einen umfassenden Überblick über die Erosion des bilateralen Wegs infolge der Weigerung der EU, die Abkommen zu aktualisieren: Hug Alonso, Teresa, Grünenfelder, Peter & Dümmler, Patrick (2022) Erosionsmonitor #3. (Avenir Suisse) <https://www.avenir-suisse.ch/publication/erosionsmonitor-juni-22-verhaeltnis-schweiz-eu-schwerpunkt-nordwest-schweiz/>

80 Bondolfi, Sibilla (2022). Die Schweiz pokert hoch mit der EU. (SwissInfo). <https://www.>

[swissinfo.ch/ger/die-schweiz-pokert-hoch-in-den-verhandlungen-mit-der-eu/45810166](https://www.swissinfo.ch/ger/die-schweiz-pokert-hoch-in-den-verhandlungen-mit-der-eu/45810166)

81 Farman, Darius (Hg.), Vogel, Franziska (Hg.), Adlemi, Fatlum, Balthasar, Florence, Cantalou, Julie, Dörig, Stefan, Egli, Florian, Fegert, Moritz, Jönsson, Oskar & Nick, Sabrina (2020). Der Bilaterale Weg: Wie weiter mit einem überholten Betriebssystem?. (foraus - Forum Aussenpolitik).

https://www.foraus.ch/wp-content/uploads/2020/09/20200930_Der-bilaterale-Weg_WEB.pdf

82 Bondolfi, Sibilla (2022). Die Schweiz pokert hoch mit der EU. (SwissInfo). <https://www.swissinfo.ch/ger/die-schweiz-pokert-hoch-in-den-verhandlungen-mit-der-eu/45810166>

Zitierweise

Farman, D., Knobel, I., & Vogel, F. (2023). Für einen bilateralen Pakt Schweiz-EU. Europäische Werte, Menschen & Zusammenarbeit als politische Basis für die Sicherung des bilateralen Wegs. Bern: foraus - Forum Aussenpolitik.

Danksagung

Die Autor:innen danken János Allenbach-Ammann, Cenni Najy, Florence Balthasar sowie allen am Revisionsprozess beteiligten Personen für ihr aufmerksames Korrekturlesen und ihre konstruktive Kritik. Wir danken auch dem Team des foraus-Büros und insbesondere Riccardo Bussmann, Amani Bathily und Darja Schildknecht für die grafische Unterstützung, das Layout, das abschliessende Korrekturlesen und die logistische Organisation.

Disclaimer

Das vorliegende Diskussionspapier gibt die persönliche Meinung der Autor:innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins foraus oder der externen Reviewer:innen.

www.foraus.ch

Bern | foraus – Forum Aussenpolitik | Marktgasse 36 | 3011 Bern
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | foraus – Forum de politique étrangère | c/o Impact Hub, Rue de Fendt 1 |
1201 Genève | bureau_romandie@foraus.ch | +41 22 559 96 96

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9

Bei foraus aktiv werden

Durch das einzigartige Grassroots-Modell des Vereins setzt sich foraus für eine gesellschaftspolitische Zukunft der Schweiz ein und steht für eine konstruktive Aussenpolitik und einen informierten Dialog. Du teilst diese Vision? Werde jetzt bei uns aktiv und unterstütze uns! ●

als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei foraus stehen jeder und jedem offen. Wir bieten dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

als Autor:in

foraus ermöglicht es dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet dir eine Plattform dafür, deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

als Gönner:in

Unser Gönnerverein «Cercle des donatrices & donateurs» trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, foraus nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.



foraus.ch/mitglied-werden