



Auf welcher Seite stehen wir?

Die Schweiz sah in den vergangenen
30 Jahren ihr Verhältnis zu
Europa als Geschäftsbeziehung.
Das rächt sich nun VON MATTHIAS DAUM

Mit den Beziehungen der Schweiz zur EU ist es wie mit der Kernfusion. Alle paar Monate steht der Durchbruch kurz bevor – aber dann folgt stets die große Enttäuschung: Hat doch nicht geklappt.

Es ist der Freitag nach den Bundesratswahlen, als die Landesregierung ihre neueste europapolitische Lagebeurteilung veröffentlicht. Tags zuvor, als das siebenköpfige Gremium die Departemente neu unter sich aufteilt, hat der freisinnige Ignazio Cassis sein Außenministerium behalten. Die *Neue Zürcher Zeitung* schreibt begeistert: »Der Freisinnige ist kein Mann, der davonläuft.« Denn, so hörte sie aus dem bundesrätlichen Umfeld: Cassis sei es in den vergangenen Monaten gelungen, die Kontakte zu den wichtigsten Entscheidungsträgern in Brüssel zu vertiefen: »namentlich zu Ursula von der Leyen«. Ein Durchbruch.



Dabei ist Cassis in den fünf Jahren, die er mittlerweile dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) vorsteht, europapolitisch gar nichts gelungen. Als das Rahmenabkommen im Dezember 2018 unterschriftsbereit vorlag, scheuten sich Cassis und seine Bundesratskollegen, dazu Stellung zu beziehen, und schickten den Vertrag bei Parteien, den Kantonen und den Sozialpartnern in die Vernehmlassung. Erst ein halbes Jahr später äußerte die Regierung ihre »insgesamt positive Einschätzung«: Die Deutungshoheit über das Geschäft, vor allem in der Wirtschaft, hatte sie da aber bereits verloren. Ende Mai 2021 brach der Bundesrat – ohne das Parlament, die Kantone oder das Volk zu fragen – die Verhandlungen mit der EU ab. Die »Bedingungen für einen Abschluss« seien »nicht gegeben«.

Dass nun die Entourage des Außenministers das verbesserte Verhältnis zur EU-Kommissionspräsidentin als Erfolgsmeldung streut, zeigt also vor allem, wie zerrüttet die Beziehungen zwischen Brüssel und Bern sind. Und studiert man die 50-seitige Lagebeurteilung oder liest die unzähligen europapolitischen Bücher und Papers, die in den vergangenen Wochen und Monaten erschienen sind, bleibt die Frage aller Fragen offen: Wie soll dieser Durchbruch aussehen, vor dem Cassis anscheinend steht? Und vor allem: Wie soll er gelingen?

Europapolitisch steckt die Schweiz in der Sackgasse. Es begann vor 30 Jahren, am 6. Dezember 1992, als die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einen Beitritt des Landes zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ablehnten. Er sollte, je nachdem, wen man fragte, ein »Trainingslager« (Bundesrat Adolf Ogi) für den EU-Beitritt sein oder die Schweiz EU-beitrittskompatibel machen, um nicht beitreten zu müssen (Staatssekretär Franz Blankart). Die Sache ging schief, die Schweiz brauchte eine Alternative und fand sie in den bilateralen Verträgen. Im Dezember 1994 begannen die Verhandlungen, sie dauerten vier Jahre. Im Mai 2000 stimmten die Schweizerinnen und Schweizer darüber ab, zwei Drittel waren dafür. Am 1. Juni 2002 trat das Vertragsbündel, die Bilateralen I, in Kraft. Damit hatte die Schweiz einen

weitgehend gleichberechtigten Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Später kam ein zweites Vertragspaket, die Bilateralen II, dazu. Und seither hat das Schweizer Stimmvolk in insgesamt fünf Abstimmungen den sogenannten bilateralen Weg bestätigt.



2006 jedoch lancierte der Bundesrat eine folgenschwere Idee, hinter der die Hoffnung stand, weiterhin in Europa dabei zu sein, ohne richtig dabei sein zu müssen. Er wollte die bilateralen Verträge unter ein Rahmenabkommen stellen. In Brüssel »kamen, um es zurückhaltend zu formulieren, keine Emotionen hoch«, schreibt der Journalist Luzi Bernet in seinem Buch *Das Schweiz-Dilemma* (Hier und Jetzt Verlag). Das änderte sich zwei Jahre später. Während die Rahmenabkommen-Idee in Bern vergessen ging, wurde sie in Brüssel aufgegriffen. Dort ärgerten sich die EU-Mitgliedstaaten schon länger, dass die Schweiz das Freizügigkeitsabkommen nicht vollständig umsetzte. Bald hieß es: Ohne ein Rahmenabkommen keine neuen Verträge.

Es dauerte mehr als ein Jahrzehnt, bis der Bundesrat erkannte, was er mit seiner Idee ausgelöst hatte: eine Grundsatzdiskussion über das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union. Oder wie Nicola Forster, Co-Präsident der Grünliberalen des Kantons Zürich, und Andreas Schwab, CDU-Europaabgeordneter aus Freiburg, in ihrem Buch *Schweiz und Europa – Eine politische Analyse* (Herder Verlag) schreiben: »Nun sag, Schweiz, wie hältst du's mit der Souveränität?«

Auf diese Frage waren indes weder die Regierung noch das Parlament und zuallerletzt das Volk vorbereitet. Mehr noch: Sie sind es bis heute nicht. Die Schweiz sah und sieht sich in einer Geschäftsbeziehung mit Europa, nicht in einer politischen Allianz.

Deshalb die Sackgasse, in der das Land steckt. Deshalb der Durchbruch, der immer kurz bevorsteht, aber stets auf sich warten lässt. Und weil die Union in den anderthalb Jahren seit dem Verhandlungsabbruch ihren Worten auch Taten folgen ließ, merkt man hier und dort in der Schweiz bereits, wie die Beziehungen zu Brüssel bröckeln. Die Universitäten und ETHs sind vom europäischen Forschungsprogramm Horizon ausgeschlossen, die Medtech-Branche plagt die fehlende gegenseitige Anerkennung ihrer Produkte in der EU. Damit ließe sich zweifellos leben, auch künftig. An den Schweizer Hochschulen ist kein Brain-Drain auszumachen. Die Westschweizer Zeitung *Le Temps* titelte zwar an diesem Montag »l'exode des cerveaux a débuté«. Aber swissuniversities, der Dachverband der Schweizer Hochschulen, hat keine Zahlen, die diesen Trend bestätigen, lediglich »eine Reihe von Hinweisen«. Ebenso wenig werden die Medizinaltechnik-Firmen von heute auf morgen ins europäische Ausland abwandern.

Klar, die Gefahr besteht, dass die bilateralen Verträge nach und nach ausgehöhlt und zu leeren juristischen Buchstaben werden, sollten sie nicht immer mal wieder aufgefrischt, angepasst und in Teilen neu verhandelt werden. Ebenso sehr bräuchte die Schweiz zusätzliche Abkommen mit der EU. Am dringendsten im Energiebereich: Ab Ende 2025 herrscht in der Europäischen Union ein neues Strommarkt-Regime. Weil die Schweizer Elektrizitätsleitungen zwar mit den europäischen verflochten sind, aber das Nicht-EU-Land kein Stromabkommen mit Brüssel hat, ist die Netzstabilität hierzulande gefährdet.

So weit, so unerfreulich. Die größten Probleme der schweizerischen Europapolitik reichen



indes viel tiefer – und lösen lassen sie sich weder mit Berichten noch mit Büchern oder Klinkenputzen in Brüssel.

Da ist einmal das Desinteresse der Jungen. Auf sie habe die Europadebatte eine »gleichsam narkotisierende Wirkung«, schreibt der Journalist Luzi Bernet. Die EWR-Abstimmung politisierte damals eine ganze Generation, auch viele der Europapolitiker, die heute im Parlament sitzen. 1995 unterstützten 59 Prozent der 18- bis 34-Jährigen einen EU-Beitritt der Schweiz. 2019 waren es gerade noch 6,5 Prozent. Kein Wunder: Die Jungen wachsen in einem Europa auf, das kaum mehr Grenzen kennt. Sie können studieren, arbeiten, wo sie wollen. Die Öffnung der Schweiz zum Kontinent, auf dem sie liegt, ist für diese Generation kein Herzensprojekt, das sie sich erkämpfen mussten. Sie war schon immer da.

Da ist zum zweiten die Feststellung, dass das Wohlstandsargument bei Abstimmungen in der Schweiz nicht mehr richtig zieht. Im vergangenen Jahr hat der Bundesrat gleich zwei Steuerreform-Vorlagen verloren, obschon er davor warnte, dass eine Ablehnung die Wirtschaft belasten würde. Auch in der Europapolitik gehört das Wohlstandsargument zum Standardrepertoire: Nur in einer engen Partnerschaft mit den europäischen Nachbarn kann die exportorientierte Schweizer Wirtschaft gedeihen. Acht von vierzehn europapolitischen Abstimmungskampagnen hat die Regierung seit 1992 damit bestritten, schreibt der Politikwissenschaftler Guillaume Zumofen im Sammelband *Schweiz – EU: Sonderwege, Holzwege, Königswege* (NZZ Libro). Verliert dieses Argument an Kraft, wird es immer schwieriger, EU-Skeptikerinnen und -Skeptiker, die affin sind für wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Argumente, vom wirtschaftlichen Nutzen der Beziehungen zur EU zu überzeugen, sprich: eine europapolitische Mehrheit zu finden. Und gerade wenn es um Entscheide geht, die das europäische Verhältnis neu ausrichten sollen, verlieren ökonomische Fragen an Bedeutung. Beim EWR-Nein und der angenommenen Masseneinwanderungsinitiative der SVP im Februar 2014 »war der Prozentsatz der Befragten, die dem Argument der wirtschaftlichen Vorteile« zustimmten, deutlich niedriger als bei den



Abstimmungen, welche die Europapolitik des Bundesrats bestätigten, schreibt Zumofen.

Aus der Rentnerfrage Europa wieder eine Jugendbewegung zu machen, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger davon zu überzeugen, dass ihnen nützt, was der Wirtschaft nützt, braucht politisches Geschick, Beharrlichkeit und viel, viel Geduld.

Oder eine Zeitenwende: In seinem Nachwort schreibt das grenzüberschreitende Autoren-Duo Nicola Forster und Andreas Schwab, die Schweiz habe mit der Übernahme der europäischen Sanktionen gegen Russland »ein wichtiges Signal der Bereitschaft zur Zusammenarbeit« gesendet. Damit stünden die Chancen besser als zuvor, dass auch eine Einigung mit der EU möglich werde. Ebenso wahrscheinlich ist allerdings, dass sich die Schweiz angesichts des Kriegs in Europa noch stärker auf ihre Rolle, ein Sonderfall zu sein, zurückzieht. Ganz nach dem Motto: Mit dieser Sache wollen wir nichts zu tun haben.

Tatsächlich kann die Schweiz, kann der Bundesrat nur wenig ausrichten gegen den Krieg in der Ukraine. Wie gegen viele der Krisen, welche die Welt und damit auch sie plagen. Inflation, Klima, Artensterben. Für die Krisenbeziehung zu Europa gilt das allerdings gerade nicht. Für dieses zerrüttete Verhältnis sind das Land und seine Regierung (mindestens) hälftig verantwortlich und haben es (mindestens) zur Hälfte in den eigenen Händen, die Partnerschaft zu kitten. Die Beziehung verdiene Perspektiven, schreibt der Bundesrat in seiner Lagebeurteilung. Dazu hätte vielleicht auch ein neuer Außenminister gehört. Einer, der den Reset- nicht mit dem Delete-Knopf verwechselt.