

HANS
WERDER

VON DER
„LEBENSLÜGE“
ZU EINER
REALISTISCHEN
EUROPA-POLITIK

**Die Schweiz findet nur aus der europa-
politischen Sackgasse, wenn sie ihre Lebens-
lüge überwindet und die Realitäten anerkennt:
Wer im EU-Binnenmarkt mitwirken will,
muss auch seine Spielregeln übernehmen.**



Schweiz – EU: Von der «Lebenslüge» zu einer realistischen Europapolitik von Hans Werder wird unter [Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International](#) lizenziert, sofern nichts anderes angegeben ist.

© 2022 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

Verlag: EIZ Publishing (eizpublishing.ch)

Produktion & Vertrieb: buch & netz (buchundnetz.com)

ISBN:

978-3-03805-465-8 (PDF)

978-3-03805-466-5 (ePub)

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-465>

Version: 1.01 – 20220210

Dieser Beitrag ist als E-Book (open access) in verschiedenen Formaten verfügbar. Weitere Informationen finden Sie unter der URL:

<https://eizpublishing.ch/schweiz-eu-von-der-lebensluege-zu-einer-realistischen-europapolitik/>.

Standpunkte

In der Reihe *Standpunkte* veröffentlicht EIZ Publishing Stellungnahmen zu aktuellen politischen Entwicklungen, insbesondere im Bereich der Europäischen Integration, der Beziehungen der Schweiz zur EU und im Europäischen Wirtschaftsrecht. Verfasser der Standpunkte sind Vertreter der nationalen und internationalen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Das EIZ bietet mit dieser Reihe ein Forum für Beiträge und Interventionen zu aktuellen Debatten.

Schweiz – EU: Von der «Lebenslüge» zu einer realistischen Europapolitik

Hans Werder*

I. Ausgangslage: Der bilaterale Weg am Ende?

Das Schweizer Volk hat mehrfach entschieden, am EU-Binnenmarkt teilzunehmen und sich an weiteren EU-Projekten zu beteiligen (Schengen, Dublin, Forschung, Bildung usw.). Vor allem nach der Ablehnung des EWR-Beitrittes im Jahre 1992 wurde dieser sog. „Bilaterale Weg“ schrittweise weiterverfolgt und in Volksabstimmungen immer wieder bestätigt.

Die „bilateralen“ bzw. „sektoriellen“ Verträge sind eine schweizerische Spezialität, welche die EU keinem anderen Land zugestanden hat. Die EU hat diese Konzession als Übergangslösung mit Blick auf einen baldigen EU-Beitritt der Schweiz gemacht. Sektorielle Verträge sind aber für die EU heute kein gültiges Integrationsmodell mehr; sie wurden auch Grossbritannien nicht mehr angeboten. Dass die EU sich mit dem Rahmenabkommen auf Verhandlungen über die Weiterentwicklung des bilateralen Weges eingelassen hat, ist keine Selbstverständlichkeit – eine Tatsache, die in der Schweiz zu wenig gewürdigt wird.

Der Zugang zum EU-Binnenmarkt hat der Schweiz zweifellos grosse wirtschaftliche Vorteile gebracht. Sie ist eines der Länder, welches vom europäischen Binnenmarkt am meisten profitiert hat – und sie ist heute stärker in Europa integriert als viele Mitgliedstaaten.

Die Teilnahme am EU-Binnenmarkt führt selbstverständlich dazu, dass auch die Spielregeln dieses Binnenmarktes akzeptiert werden müssen. Die Schweiz hat denn auch in den letzten Jahrzehnten im Rahmen des sog. „autonomen Nachvollzugs“ sehr viel EU-Recht übernommen.

Was bisher allerdings fehlt, sind klare institutionelle Regeln für diese Rechtsübernahme und für die Lösung von allenfalls auftauchenden Konflikten. Die EU verlangt deshalb seit 2008 ein institutionelles Rahmenabkommen für den Binnenmarkt. Nachdem der Bundesrat zuerst auf Zeit gespielt hat, wurden 2013 Verhandlungen aufgenommen. Am 26. Mai 2021 hat der Bundesrat die Ge-

* Hans Werder, Dr. rer. soc., lic. iur. ehem. Generalsekretär Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

sprache einseitig und abrupt abgebrochen, ohne dem Parlament Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben – und auch ohne eine Alternative vorzuschlagen. Dieser Schritt hat bekanntlich in der EU grosse Irritationen ausgelöst und die Stellung der Schweiz in Europa nachhaltig geschwächt. Grund für diesen Abbruch waren Widerstände von links und rechts gegen den ausgehandelten Konfliktregelungsmechanismus und gegen die dynamische Übernahme von EU-Binnenmarktrecht. Es wurde geltend gemacht, dass durch das Rahmenabkommen die „Souveränität“ der Schweiz gefährdet würde.

II. Die nationale „Souveränität“, der „autonome Nachvollzug“ und die „Lebenslüge“ der Schweiz

Dass mit der Beteiligung am EU-Binnenmarkt auch die geltenden Spielregeln dieses Binnenmarktes übernommen werden müssen, versteht sich eigentlich von selbst. Denn ein Binnenmarkt kann nur funktionieren, wenn für alle Teilnehmenden die gleichen Regeln gelten. Damit kann die Schweiz in diesem Bereich tatsächlich nicht mehr autonom Recht setzen, gibt also einen Teil ihrer „Souveränität“ auf. Dieser „Souveränitätsverzicht“ ist allerdings mit vielen internationalen Vereinbarungen verbunden – wie überhaupt in der modernen, verflochtenen Welt kein Staat, und schon gar kein Kleinstaat, voll „souverän“ sein kann. Thomas Cottier und André Holenstein haben dargestellt, dass heute in Europa eine „kooperative und geteilte Souveränität“ vorherrscht, während die Schweiz „einem antiquierten Souveränitätsverständnis verhaftet“ sei.¹ Jedenfalls hätte das Souveränitäts-Argument bereits vor dreissig Jahren, als der „bilaterale Weg“ aufgelegt worden ist, vorgebracht werden müssen.

Wieso ist diese Souveränitäts-Diskussion erst heute – und nicht vor dreissig Jahren – ausgebrochen? Der Grund liegt vermutlich darin, dass die Schweiz zwar seit dieser Zeit laufend EU-Recht übernimmt, dass man aber lieber nicht offen darüber spricht: Das ist die grosse „Lebenslüge“ unseres Landes.² Verwaltung und Bundesrat passen das schweizerische Recht laufend an das binnenmarktrelevante EU-Recht an und weisen dies in den Botschaften an das Parlament auch aus. Der „Souveränitätsabbau“ wird also dokumentiert, aber von Politik und Öffentlichkeit weder zur Kenntnis genommen noch diskutiert.

Matthias Oesch hat diesen Prozess wissenschaftlich untersucht. „Ende der 1980er-Jahre wurde die Politik der Anpassung an das europäische Recht in der Schweiz formalisiert und systematisiert. Seither dominiert die Politik des

¹ Cottier Thomas/Holenstein André, Die Souveränität der Schweiz in Europa, Bern 2021, 237.

² Der Ausdruck wurde wohl zum ersten Mal von René Höltschi in der NZZ vom 31. August 2019 verwendet.

autonomen Nachvollzugs.“ Der Autor stellt fest, dass diese Politik zu einer „grundlegenden Rechtsetzungsmaxime“ erhoben worden ist: „Durch eine konsequente Angleichung des schweizerischen Rechts sollen die wirtschaftlichen Nachteile, welche sich aus der Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der EU bzw. im EWR ergeben, minimiert und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gestärkt werden“.³

Der „autonome Nachvollzug“ des EU-Rechts ist mittlerweile „der Regelfall der Gesetzes- und Verordnungsgebungspraxis im Bund. Das Bundesrecht wird dem europäischen Recht gleichsam systematisch nachgebildet“.⁴ Allerdings – und damit sind wir wieder bei der schweizerischen Lebenslüge – will weder der Bundesrat, noch das Parlament, noch die Öffentlichkeit das wirklich wahrhaben. Dies beginnt schon bei der Begrifflichkeit: Der „Nachvollzug“ wird euphemistisch „autonom“ genannt, obwohl bei allen binnenmarktrelevanten Themen wenig Spielraum für abweichende Regelungen besteht. Auch der Begriff „bilaterale Abkommen“ verschleiert die Realität: Er erweckt den Eindruck eines symmetrischen Vertragsverhältnisses.⁵ Dabei geht es um den Zugang eines kleinen Landes zu einem riesigen Binnenmarkt, wobei die Spielregeln dieses Marktes zu übernehmen sind.

Der Bundesrat hat es wohl bewusst unterlassen, Parlament und Öffentlichkeit aktiv und offen über die enge Integration der Schweiz in die EU zu informieren. Aus Angst vor den Reaktionen der SVP hat er die Öffentlichkeit immer im Glauben gelassen, die Übernahme von EU-Recht sei eine technische Angelegenheit und die Schweiz profitiere zwar vom Binnenmarkt, sei aber nach wie vor vollständig souverän und entscheide ganz allein über das im Land geltende Recht.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der Bundesrat es konsequent abgelehnt hat, konkrete Angaben über die Übernahme von EU-Recht zu machen. „Von offizieller Seite fehlen Untersuchungen zur Frage, in welchem Ausmass sich das schweizerische Recht [...] an das europäische Recht angleicht und unter dem Titel des autonomen Nachvollzugs europäisiert wird. Der Bundesrat lehnt es ab, Bundesgesetze und Verordnungen, welche im Zug des autonomen Nachvollzugs erlassen werden, zu kennzeichnen oder über den prozentualen Anteil solcher Erlasse im Verhältnis zur gesamten Gesetzge-

³ Oesch Matthias, Schweiz – Europäische Union, Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug, 2020, 193 f., <https://eizpublishing.ch/wp-content/uploads/2020/11/Schweiz-Europaeische-Union-V1_04-20201002-digital.pdf>.

⁴ Oesch, 195.

⁵ Diesen Hinweis verdanke ich Nationalrat Jon Pult.

bungstätigkeit Bericht zu erstatten“.⁶ Damit ist man auf Schätzungen angewiesen. Gemäss Matthias Oesch gehören „im vorletzten Jahrzehnt zwischen 40% und 60%“ der neueren oder revidierten Bundesgesetze zum autonomen Nachvollzug.⁷ In binnenmarktrelevanten Bereichen dürften es 80% bis 100% sein.

III. Das Institutionelle Rahmenabkommen entlarvt die „Lebenslüge“

Die grosse „Lebenslüge“ der Schweiz hat so lange funktioniert, wie die Übernahme von EU-Recht technokratisch und relativ konfliktfrei funktionierte und die Öffentlichkeit nichts davon merkte. Mit dem Institutionellen Rahmenabkommen ist diese „Lebenslüge“ wie ein Kartenhaus zusammengebrochen: Mit der Thematisierung der Konfliktregelung (insbesondere Schiedsgerichtsverfahren, Rolle des Europäischen Gerichtshofes, Ausgleichsmassnahmen) wurde der Öffentlichkeit und den Parteien plötzlich bewusst, dass die Schweiz die binnenmarktrelevanten Normen und Regelungen von der EU übernimmt – und insofern ihre „Souveränität“ längst abgetreten hat. Der plötzlich von links und rechts auftauchende Widerstand gegen die europäische Integration ist von daher nicht erstaunlich – er kommt allerdings etwa dreissig Jahre zu spät.

Gerade in einer derartigen Situation hätte der Bundesrat den Lead in der Kommunikation über das Rahmenabkommen übernehmen und die Zusammenhänge erklären müssen. Dies ist nicht geschehen: Es wurde weder über die Bedeutung des Rahmenabkommens für den Fortbestand der bilateralen Beziehungen, noch über die Notwendigkeit institutioneller Regeln aktiv informiert. Überdies wurde das Thema, das wesentlich ein Problem der Innenpolitik ist, völlig dem EDA überlassen. Bundesrat Ignazio Cassis hat dann bei seinem Amtsantritt eine Informationsoffensive über den „Reset-Knopf“ versucht, was viel zu spät und überdies eher verwirrend war.

In dieses Vakuum sind die linken und rechten Gegner der europäischen Integration gestossen und haben in der Folge die öffentliche Diskussion beherrscht. Die drei Bundesratsparteien, welche bisher den bilateralen Weg unterstützt hatten, kamen unter Druck und sind vor den linken und rechten „Souveränisten“ eingeknickt. Damit konnte der Bundesrat im Mai 2021 erklären, das Rahmenabkommen sei leider nicht „mehrheitsfähig“.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass sowohl die linken wie die rechten Gegner des Rahmenabkommens mit den „fremden Richtern“ (EuGH) und

⁶ Oesch, 203.

⁷ Oesch, 203.

der „Souveränität“ argumentierten. Während aber die Gewerkschaften davor warnten, dass mit dem Rahmenabkommen die „neoliberale EU“ den schweizerischen Lohnschutz gefährden werde⁸, wollten die bürgerlichen Opponenten die „EU-Überregulierung“ von der Schweiz fernhalten und aus unserem Land eine „liberale“ Offshore-Insel im „interventionistischen“ EU-Meer machen. Die Gewerkschaften dürften sich noch wundern, wenn sich diese Agenda innenpolitisch durchsetzt. Sie werden dann auch feststellen, dass es ohne bilaterale Verträge keinen Bedarf an flankierenden Lohnschutz-Massnahmen gibt – ein klassisches Eigentor.

IV. Europapolitische Blockade bis 2024?

Nach dem Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen herrscht einige Verwirrung: Der Bundesrat hat, wie sich immer deutlicher zeigt, weder einen konkreten Plan noch eine Strategie. Offensichtlich versucht er weiter, auf Zeit zu spielen, da er kurzfristig keinen innenpolitischen Konsens für möglich hält. Die politischen Akteure schieben sich gegenseitig die Schuld am Scheitern des Rahmenabkommens zu, und fast jeden Tag tauchen neue europapolitische Vorschläge und „Road Maps“ für das weitere Vorgehen auf. Diese Diskussion über das Verhältnis zwischen der Schweiz und Europa ist selbstverständlich erwünscht – und neue Ideen können vielleicht mithelfen, die innenpolitische Blockade zu überwinden.

Ein zentraler Punkt kann jedoch durch alle Varianten-Diskussionen nicht aus der Welt geschafft werden: Der bilaterale Weg hat nur eine Zukunft, wenn die institutionellen Fragen gelöst werden, konkret die dynamische Übernahme des binnenmarktrelevanten EU-Rechts und ein wirkungsvoller Streitbeilegungsmechanismus.⁹ Dies bedeutet selbstverständlich eine Übertragung von „Souveränität“ im traditionellen Sinne. Solange diese Realität nicht anerkannt wird – und dies könnte noch einige Zeit der Fall sein – bleiben Varianten und „Road Maps“ ein Stück Papier. „Lebenslügen“ haben leider ein langes Leben und lassen sich durch „Road Maps“ nicht auflösen.

⁸ Zur Argumentation der Gewerkschaften vgl. Notter Markus, Standpunkte Nr. 1, Nationaler Lohnschutz? Bemerkungen zur Ablehnung des Rahmenabkommens, 2021, <https://eiz-publishing.ch/wp-content/uploads/2021/11/Nationaler-Lohnschutz-Bemerkungen-zur-Ablehnung-des-Rahmenabkommens-Digital-V1_02-20211115.pdf>.

⁹ So auch „A Road Map for Swiss – EU Relations“, Association la Suisse en Europe, 2021; Vgl. dazu auch Ambühl Michael/Scherer Daniela S., Schweiz – EU: Wie weiter?, Jusletter, 2. August 2021; Vgl. ebenfalls Gerber Jean-Daniel, NZZ vom 27. Dezember 2021.

Die Situation kann auch nicht durch andere Integrationsmodelle deblockiert werden. Realistischerweise gibt es zum „bilateralen Weg“ nur drei Alternativen: EU-Beitritt, EWR und ein Freihandelsabkommen. Der EU-Beitritt wäre zwar souveränitätspolitisch die beste Lösung, weil die Schweiz gleichberechtigt über das EU-Recht mitbestimmen könnte. Er ist aber gegenwärtig innenpolitisch unrealistisch. Der EWR-Beitritt wurde 1992 vom Volk abgelehnt, würde ähnliche Probleme stellen wie das Rahmenabkommen und hätte zudem verschiedene Nachteile.¹⁰ Ein reines Freihandelsabkommen würde die erfolgreiche Integration in den europäischen Binnenmarkt rückgängig machen und den volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz schaden.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist leider davon auszugehen, dass der Bundesrat bis zu den Wahlen 2023 keine relevanten Fortschritte im Verhältnis zur EU erzielen kann. Im Parlament sind zwar verschiedene Versuche unternommen worden die Situation zu deblockieren; diese sind aber entweder bereits gescheitert oder dauern viel zu lange (Parlamentarische Initiative für ein „Europagesetz“). Im besten Fall kann das Parlament den Bundesrat unter Druck setzen, sich in der Europa-Frage zu bewegen.

Auch wenn objektiv die Zeit drängt und sich die Situation mit jedem Jahr ohne Rahmenabkommen verschlechtert, muss realistischerweise damit gerechnet werden, dass die Europa-Frage bis nach den Wahlen 2023 blockiert bleibt.

V. Durch das „Tal der Tränen“ zur Anerkennung der Realitäten?

Diese Blockierung wird nicht ohne Folgen bleiben. Die EU hält seit Jahren fest, dass der bilaterale Weg ohne ein institutionelles Abkommen keine Zukunft hat. Konkret bedeutet dies: keine neuen binnenmarktrelevanten Abkommen und keine Aufdatierung der bestehenden Abkommen. Wie sich seit kurzem zeigt, ist die EU vorderhand auch nicht bereit, Abkommen ausserhalb des Binnenmarktes abzuschliessen, z.B. über Bildung und Forschung.

I. Volkswirtschaft

Die Erosion des bilateralen Verhältnisses wird deshalb in nächster Zeit weitergehen, mit negativen Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft. Denn die EU ist die mit Abstand grösste Handelspartnerin der Schweiz: 66% der Importe kommen aus dem EU-Raum und 48% der Exporte gehen in die EU.¹¹ Dementsprechend wichtig für die schweizerischen Unternehmen ist der

¹⁰ Dies gilt grundsätzlich auch für ein Andocken an die EFTA-Institutionen („EWR light“).

¹¹ EDA, Schweiz – EU in Zahlen, Oktober 2021, 7.

ungehinderte Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Die Blockade des Rahmenabkommens durch den Bundesrat hat denn auch bereits zu negativen Auswirkungen für einzelne Branchen geführt, insbesondere die Medizinaltechnik. Weitere Branchen wie die Maschinenindustrie, der Finanzsektor und andere werden folgen.¹² Die schrittweise Verschlechterung des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt ist für ein derart eng verflochtenes Land wie die Schweiz verhängnisvoll und kann auch nicht durch höhere Exporte nach China, Neuseeland oder Nigeria kompensiert werden. Auch die Tatsache, dass die schweizerischen Unternehmen der Diskriminierung durch Auslagerung in die EU entgehen können, ist aus Sicht der Wertschöpfung und der Arbeitsplätze alles andere als eine gute Perspektive.

2. Energie- und Klimapolitik

Besonders gravierend ist das Scheitern des Rahmenabkommens für die Energie- und Klimapolitik. Diese steht vor der wohl grössten Herausforderung seit der Gründung des Bundesstaates:

- Die Schweiz will bis 2050 klimaneutral werden, was den Ersatz der fossilen Brenn- und Treibstoffe durch erneuerbare Energien voraussetzt. Damit verbunden ist die Elektrifizierung des Verkehrs und weiterer Anwendungen, was den Strombedarf erhöht.
- Die Kernkraftwerke, welche heute gut ein Drittel des Stroms liefern, sollen ebenfalls durch erneuerbare Energien ersetzt werden.

Die Realisierung dieser Ziele ist ausserordentlich anspruchsvoll. Dies gilt insbesondere für Produktion, Transport und Netzmanagement von Elektrizität, welche in einer digitalisierten Gesellschaft zur absoluten Schlüsselenergie wird. Es liegt auf der Hand, dass ein eng verflochtenes Land wie die Schweiz, welches zudem mitten im europäischen Binnenmarkt liegt, diesen ehrgeizigen Umbau der Energie- und Klimapolitik nicht im nationalen Alleingang, sondern nur zusammen mit der EU bewältigen kann. Dies gilt auch für die Versorgungssicherheit mit Strom, welche zunehmend prekär wird. Die Risikoanalyse des Bundes führt eine Strommangellage als grösstes Risiko überhaupt auf, noch vor einer Pandemie.¹³

¹² Vgl. dazu Erosionsmonitor, Analyse Trimester-Report zum Stand des bilateralen Verhältnisses Schweiz – EU, Avenir Suisse vom 25. August 2021, <<https://www.avenir-suisse.ch/publication/erosionsmonitor-august-21-verhaeltnis-schweiz-eu/>>.

¹³ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bevölkerungsschutz: Strommangellage, Pandemie und Ausfall Mobilfunk als grösste Risiken, 26. November 2020, <<https://www.babs.admin.ch/de/home.detail.nsb.html/81359.html>>.

Die Politik steht somit vor der gigantischen Herausforderung, den ökologischen Umbau des Energiesystems voranzutreiben und gleichzeitig die Versorgungssicherheit mit Strom zu verbessern. Angesichts der wirtschaftlichen und energiemässigen Verflechtung mit Europa kann dies nur in Kooperation mit der EU gelingen. Besonders dringend ist der Abschluss des ausgehandelten Stromabkommens mit der EU; eine enge Zusammenarbeit ist aber auch bei Photovoltaik, synthetischen Treibstoffen, Wasserstoff und in der gesamten Klima-Politik notwendig. Die Zielsetzungen und die Interessenlagen der EU und der Schweiz sind weitgehend deckungsgleich. Durch das Scheitern des Rahmenabkommens ist jedoch die Zusammenarbeit bis auf weiteres blockiert.

Von aussen gesehen ist nicht ersichtlich, wie der Bundesrat die Versorgungssicherheit gewährleisten und die ehrgeizigen energie- und klimapolitischen Ziele ohne enge Zusammenarbeit mit der EU erreichen will. Bundesrat und Bundesratsparteien werden dem Volk vor den nächsten Wahlen erklären müssen, wie sie die künftige Energie- und Klimapolitik im Alleingang bewältigen wollen, bzw. wie die zukünftige Europapolitik konkret aussehen soll.

3. Weitere öffentliche Aufgaben

Negative Auswirkungen des fehlenden Rahmenabkommens sind auch bei vielen andern öffentlichen Aufgaben zu erwarten: Bereits bekannt sind die Folgen bei Bildung und Forschung (Horizon und Erasmus) und weitere Bereiche werden folgen, z.B. Gesundheit, Medien, Kultur, Datenschutz, Digitalwirtschaft, Cyber Security und viele andere. Wenn ein Land so eng verflochten ist wie die Schweiz, kann der Abbruch der Kooperation mit seinem wichtigsten Partner nicht ohne schwerwiegende Folgen bleiben.

Die Erosion der bisher erfolgreichen Integration der Schweiz in Europa wird zwar schleichend erfolgen, aber mit wachsenden Nachteilen für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Arbeitsplätze verbunden sein.¹⁴ Das „Erfolgsmodell Schweiz“, welches viele Generationen aufgebaut haben, könnte innerhalb einer Generation zerstört werden.

¹⁴ Vgl. Mugglin Markus, Spiel auf Zeit: Neuartiges Kräfteressen zwischen Schweiz und EU, Infosperber vom 21. Januar 2022, <<https://www.infosperber.ch/politik/schweiz/spiel-auf-zeit-neuartiges-kräftemessen-zwischen-schweiz-und-eu/>>.

VI. Schritte zu einer realistischen Europa-Politik

Es mag zynisch tönen: Vielleicht muss dieses „Tal der Tränen“ durchschritten werden, damit sich die Schweiz langsam aus ihrem „Paralleluniversum“ verabschiedet und die folgenden zwei Realitäten anerkennt:

- Die Schweiz ist extrem stark mit der EU verbunden und von ihren Entscheidungen betroffen.
- Wer im Europäischen Binnenmarkt mitwirken will, muss die geltenden Spielregeln übernehmen und sich einem wirksamen Mechanismus der Streitbeilegung unterziehen.

Für die Anerkennung dieser Realitäten und die Überwindung der schweizerischen „Lebenslüge“ braucht es eine breite und offene Diskussion über die Stellung der Schweiz in Europa, über die Entwicklung der EU und über die realistischen Optionen. Diese Diskussion muss so rasch wie möglich beginnen. Die Lancierung einer Volksinitiative und die Thematisierung der Europafrage in den kommenden Parlamentswahlen können dabei eine wichtige Rolle spielen ([Siehe unten, VII.](#)). Zudem muss der Bundesrat wieder eine Führungsrolle übernehmen und darf nicht länger den Minimalkonsens der Bundesratsparteien verwalten. Dazu werden strukturelle Reformen des Bundesratskollegiums notwendig sein ([Siehe unten, VIII.](#)).

VII. Chancen für die europapolitische Diskussion: Volksinitiative und Wahlen 2023

Die Anerkennung der europapolitischen Realitäten und die Abkehr von der schweizerischen Lebenslüge wird nicht von heute auf morgen geschehen. Bundesrat Ignazio Cassis sagte dazu im Parlament, es handle sich um eine „tiefenpsychologische Frage für das ganze Land“, die nicht von einem kleinen Gremium entschieden werden könne und Zeit brauche.¹⁵

Dies war bei den nachrichtenlosen Vermögen und dem Bankgeheimnis nicht anders. Nach anfänglichen markigen Worten siegte mit der Zeit der pragmatische Realitätssinn der Schweiz, und die nicht mehr haltbaren Positionen wurden still und leise geräumt. Dies müsste eigentlich auch in der Europa-Fragen möglich sein, obwohl der Abschied von dieser Lebenslüge einigen sehr schwerfallen dürfte. Vordringlich ist deshalb eine offene Diskussion über das reale Verhältnis der Schweiz zu Europa.

¹⁵ Gafafer Tobias, Der Bundesrat kann in der Europapolitik seine Verantwortung nicht delegieren, NZZ vom 20. Dezember 2021, <<https://www.nzz.ch/meinung/der-bundesrat-steht-in-der-europapolitik-in-der-verantwortung-ld.1660369?reduced=true>>.

Angesichts der Situation im Bundesrat, in den Bundesratsparteien und im Parlament kann der Anstoss für diese Diskussion nur aus der Zivilgesellschaft kommen. Dafür bieten sich zwei Instrumente an, nämlich die Lancierung einer Volksinitiative und die Wahlen 2023.

i. Volksinitiative

Die Volksinitiative ist in der Schweiz das klassische Instrument, um von den Behörden vernachlässigte oder verdrängte Probleme aufzugreifen und darüber eine öffentliche Diskussion zu ermöglichen. Die Erfolgsbilanz der Initiativen ist relativ gut: Sie verändern die öffentliche Debatte und zwingen Parteien und Bundesrat zur Stellungnahme. Sie können in der Volksabstimmung durchaus Erfolg haben und führen in vielen Fällen zu direkten oder indirekten Gegenvorschlägen des Parlamentes.

In der gegenwärtigen, durch Behörden und Bundesratsparteien blockierten Situation drängt sich die Lancierung einer Europa-Initiative geradezu auf. Die Gespräche über einen möglichen Text sind denn auch bereits im Gange.

Eine Volksinitiative über Europa muss insbesondere zwei Funktionen erfüllen:

- Sie muss eine offene und realistische Diskussion über das Verhältnis Schweiz – EU ermöglichen und insbesondere die „Lebenslüge“ der Schweiz thematisieren.
- Sie sollte genügend Druck auf Bundesrat und Parlament ausüben, damit die Europa-Frage realistisch angegangen und einer Lösung entgegengeführt wird.

Eine zukünftige Volksinitiative zu Europa darf sich nicht in den komplizierten institutionellen Fragen verlieren, sondern muss die realen Probleme thematisieren, welche die Schweiz nicht im Alleingang lösen kann. Dazu gehören insbesondere die Energiewende, die Klimapolitik und die Versorgungssicherheit mit Strom. Eine öffentliche Diskussion darüber, wie wir diese Probleme lösen wollen – zusammen mit Europa oder im nationalen Alleingang – ist dringend notwendig und darf nicht weiter hinausgeschoben werden. Weitere europa-relevante Themen sind Bildung, Forschung, Gesundheit, soziale Sicherheit, Digitalisierung usw. Dass eine Zusammenarbeit mit der EU auch Spielregeln braucht, lässt sich anhand konkreter Probleme viel einfacher erklären als im abstrakten Modell.

2. Wahlen 2023

Die Bundesratsparteien, ausser der SVP, haben zunächst versucht, die Europa-Frage und insbesondere das Rahmenabkommen zu verdrängen, weil sie interne Konflikte befürchteten. Durch den abrupten Abbruch der Verhandlungen ist dies missglückt: Das Europa-Thema steht gemäss Umfragen wieder oben auf der politischen Traktandenliste. Dies muss so bleiben – und die Organisationen der Zivilgesellschaft haben es in der Hand, die Europa-Frage nicht einschlafen zu lassen. Die Bundesratsparteien und der aktuelle Bundesrat müssen zu ihrer Verantwortung stehen und vor den Wahlen erklären, wie sie die institutionellen Fragen lösen wollen – oder wie sie sich den nationalen Alleingang konkret vorstellen. Sache der Bevölkerung ist es dann, in Kenntnis dieser Antworten ein neues Parlament – und indirekt einen neuen Bundesrat – zu wählen. Die Schlüsselfrage Europa kann nicht länger verdrängt werden.

VIII. Der Bundesrat muss europapolitisch handlungsfähig werden

Es ist weitgehend unbestritten, dass der Bundesrat bei der Frage des institutionellen Rahmenabkommens vor allem den Minimalkonsens der Bundesratsparteien verwaltet und seine Führungsrolle nicht wahrgenommen hat. Gerade in der Europa-Frage ist jedoch strategische Führung gefragt, sowohl in den Verhandlungen mit der EU, aber noch viel stärker in der innenpolitischen Diskussion. Ohne klare Führung durch die Landesregierung, wozu auch eine aktive Konsensbildung gehört, wird die Europa-Politik weiterhin blockiert bleiben. In der Öffentlichkeit sind verschiedene Bundesräte, insbesondere der Aussenminister, heftig kritisiert worden. Dabei wird allerdings übersehen, dass die gegenwärtige Schwäche des Bundesrates weniger personelle als strukturelle Ursachen hat. Sie hängt mit der institutionellen Ausgestaltung der Landesregierung zusammen. Die Frage der Regierungsreform ist in letzter Zeit zwar oft diskutiert, aber immer wieder verschoben worden. Der jüngste Versuch ist ein Entscheid des Nationalrates für den Übergang zu neun Bundesräten, der Ständerat hat dazu noch nicht entschieden.

Im Lichte der Europa-Krise ist es an der Zeit, die Diskussion über die Regierungsreform wieder aufzunehmen. Im Zentrum sollte allerdings weniger die Anzahl Regierungsmitglieder stehen, sondern die Frage, wie der Bundesrat europapolitisch handlungsfähig werden kann.

Das schweizerische Regierungssystem weist bekanntlich einige Besonderheiten auf: Sieben gleichberechtigte Bundesrätinnen und Bundesräte bilden ein Kollegium, welches alle Entscheidungen gemeinsam trifft. Es gibt keine Re-

gierungsspitze, das jährlich rotierende Präsidium hat lediglich formelle Kompetenzen. Für die Zusammensetzung des Bundesrates gilt das Konkordanzprinzip: Alle grösseren Parteien sind in der Regierung vertreten. Die Wahl des Bundesrates erfolgt einzeln; es gibt auch kein gemeinsames Programm, geschweige denn einen Koalitionsvertrag.

Dieses Regierungssystem hat seine Vorzüge, insbesondere die grosse Stabilität und die Fähigkeit zur breiten Konsensbildung. Es hat aber auch seine Schwächen: Es ist langsam und bringt kaum grosse Reformen hervor. Der Bundesrat ist eine vergleichsweise schwache Regierung, welche nicht vorangeht, sondern vor allem den Kompromiss verwaltet.

Das schweizerische Regierungssystem funktioniert insbesondere dann gut, wenn ein Problem primär ein Departement betrifft, wenn die Lösung auf der Zeitachse nach hinten verschoben werden kann und wenn keine klaren Entscheidungen nötig sind. Das Kollegialsystem stösst aber an seine Grenzen, wenn alle Departemente betroffen sind, wenn strategische Fragen anstehen, welche nicht einfach in viele Einzelemente aufgelöst werden können und wenn nicht beliebig viel Zeit zur Verfügung steht – mit anderen Worten: wenn politische Führung notwendig ist. Dies hat sich in vielen Krisenfällen gezeigt, wie die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte mehrfach festgestellt haben. Es ist aber auch beim Rahmenabkommen sehr deutlich geworden. Von aussen ist der Eindruck entstanden, die übrigen Mitglieder des Bundesrates hätten einfach zugesehen, wie das Projekt des Aussenministers innenpolitisch scheitert. Dass dabei auch die Bundesratswahlen 2023 eine Rolle spielten, ist eine oft gehörte, aber unbewiesene Annahme. Jedenfalls fühlte sich niemand verantwortlich, das Ruder zu ergreifen – und eine Regierungsspitze fehlte. Es besteht kein Zweifel, dass in einem parlamentarischen Regierungssystem der bzw. die Regierungschef/in massiv unter Druck gekommen wäre und gehandelt hätte, bevor das Fiasko des Verhandlungsabbruchs eingetreten wäre.

Die heutigen Herausforderungen, die zunehmende internationale Verflechtung und der immer knappere Zeithorizont für politische Entscheide erfordern auch in der Schweiz eine handlungsfähige und starke Regierung. Das Ziel einer Regierungsreform ist klar: Der Bundesrat muss handlungsfähiger werden, insbesondere in aussenpolitischen Verhandlungen und ihrer innenpolitischen Abstützung, aber auch in Krisensituationen. Die Umsetzung dieses Zieles ist allerdings nicht trivial, weil eine Regierungsreform auch Auswirkungen auf andere Elemente des politischen Systems haben kann, z.B. das Parlament oder die direkte Demokratie. Es könnte argumentiert werden, das schweizerische politische System sei ein fein aufeinander abgestimmtes „Gesamtkunstwerk“, dessen Elemente nicht verändert werden könnten, ohne das ganze System zu gefährden. Dies ist aber nicht der Fall, wie das Beispiel des Stadtprä-

sidiiums (und seit kurzem auch des Regierungspräsidiums in Basel-Stadt und Waadt) zeigt. Ein Vorbild für die Regierungsreform auf Bundesebene könnten vor allem die grossen Städte sein, die seit langem ein festes Stadtpräsidium kennen. Die Stadtpräsidentinnen und Stadtpräsidenten sind für eine ganze Amtsperiode gewählt, führen die Stadtregierung und repräsentieren die Stadt nach aussen. In allen anspruchsvollen und schwierigen Dossiers nehmen sie selbstverständlich auch inhaltlich Einfluss. Ein jahrelanges Verhandeln in einer zentralen Frage und dann ein abrupter Übungsabbruch ohne klare Alternative hätte sich kein/e Stadtpräsident/in leisten können.

Gestützt auf die Erfahrungen in den Städten sollten deshalb auf Bundesebene folgende Fragen diskutiert werden:

- Wie lässt sich das Modell eines mehrjährigen Präsidiums auf den Bund übertragen?
- Welches wären die Kompetenzen des Bundespräsidiums?
- Soll das Präsidium mit weiteren Ressorts verbunden werden (z.B. Aussenpolitik, inkl. Europapolitik)?
- Drängt sich zusätzlich zum ständigen Präsidium eine inhaltliche Vereinbarung zwischen den Regierungsparteien auf, bevor der Bundesrat gewählt wird?
- Welche weiteren Möglichkeiten bestehen, um den Bundesrat handlungsfähiger zu machen?

Die gegenwärtig wieder einmal diskutierte Frage der Anzahl Bundesratsmitglieder ist nachgeordnet. Mit einem starken Bundesratspräsidium wäre allerdings eine Erhöhung denkbar.

Schlussfolgerungen

Die Schweiz befindet sich nach dem Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen in einer europapolitischen Sackgasse: Der bisher erfolgreiche bilaterale Weg erodiert – und realistische Alternativen dazu fehlen. Damit ist das „Erfolgsmodell Schweiz“ bedroht: Negative Auswirkungen auf Unternehmen und Arbeitsplätze, auf den Bildungs- und Forschungsstandort und vor allem für die Energie- und Klimapolitik sind unausweichlich.

Der tiefere Grund für dieses Debakel ist die seit Jahrzehnten gepflegte „Lebenslüge“ der Schweiz: Man glaubt, man könne am EU-Binnenmarkt gleichberechtigt teilnehmen, ohne die Spielregeln zu übernehmen, d.h. voll „souverän“ bleiben. Das institutionelle Rahmenabkommen hat diese „Lebenslüge“ aufgebrochen.

Der Weg zu einer neuen Europa-Politik kann nur über die Anerkennung der Realitäten führen: Wer am Binnenmarkt teilnehmen und seine Möglichkeiten nutzen will, muss die geltenden Regeln übernehmen und einen Teil der „Souveränität“ abgeben. Die Diskussion über diese Realitäten wird Zeit brauchen, denn Lebenslügen leben lange und können nicht durch „Road Maps“ aufgelöst werden. Umso wichtiger ist es, dass die Europa-Diskussion rasch beginnt. Die angekündigte Volksinitiative muss als Initialzündung wirken, die Parlamentswahlen 2023 werden die Parteien herausfordern. Da der neu gewählte Bundesrat sowohl in den Verhandlungen mit der EU wie vor allem in der innenpolitischen Diskussion eine führende Rolle spielen muss, ist zudem eine Stärkung des Bundespräsidiums anzustreben.