

AUFBRUCH IN EIN SOZIALES UND DEMOKRATISCHES EUROPA

Strategie der SP für die Schweizer Europapolitik

Das vorliegende Papier wurde am 24. Juni 2022 auf Antrag des Präsidiums
vom Parteirat ohne Gegenstimme verabschiedet.



Das vorliegende Papier wurde durch den vom Präsidium der SP Schweiz eingesetzten europapolitischen Ausschuss erstellt. Den Mitgliedern sei an dieser Stelle herzlich für die grosse Arbeit gedankt: Marina Carobbio, Jacqueline Fehr, Pierre-Yves Maillard, Ada Marra (bis Februar 2022), Eric Nussbaumer, Jon Pult (Leitung), Benedict Vischer, Rebekka Wyler.

Severin Meier unterstützte die Arbeit des Ausschusses als Politischer Fachsekretär.
Die redaktionelle Leitung lag bei Jon Pult und Severin Meier.

Abstract

Ein Schweizer Isolationismus ist für die SP undenkbar. Als Sozialdemokrat:innen haben wir ein europäisches Selbstverständnis, welches sich in das historische Freiheits- und Friedensprojekt der europäischen Integration einbettet. Darum engagieren wir uns aus Überzeugung und seit jeher für gute und stabile Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union (EU) und haben die Zwischenschritte mit sektoriellen bilateralen Verträgen als Kompromiss immer gestützt. Heute ist klar: Ohne ein institutionelles Dach über den bilateralen Verträgen bleibt der bilaterale Weg blockiert. Die Europäische Kommission ist nicht mehr bereit, bestehende Marktzugangsabkommen aufzudatieren oder neue Abkommen abzuschliessen. Ebenfalls blockiert sind die jeweils für sieben Jahre abgeschlossenen Kooperationsmöglichkeiten der Schweiz in den EU-Programmen (z.B. Horizon Europe oder Erasmus+). Es braucht daher eine Klärung der institutionellen Fragen, um die bilateralen Verträge sobald wie möglich aus ihrer Blockade zu befreien.

Die SP schlägt in der [europapolitischen Roadmap](#) vom Dezember 2021 vor, die Verhandlungen mit der EU dringend wieder aufzunehmen und in zwei Phasen aufzuteilen: In einer ersten Phase wird ein auf fünf Jahre befristetes Stabilisierungsabkommen verhandelt, welches die Teilnahme an den Kooperationsabkommen und einen Ausbau der schweizerischen Kohäsionsleistung regelt. Aufbauend auf diesem befristeten Stabilisierungsabkommen sind in einer zweiten Phase ab 2023 Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen anzustreben. Dieses regelt den Binnenmarktzugang und die damit verbundenen institutionellen Fragen. Für die innenpolitische Abstützung und Legitimation dieser Assoziierung sollen deren Rahmenbedingungen in einem Europagesetz geregelt werden. Die «Assoziierung» – ein eigentliches Wirtschafts- und Kooperationspaket – stellt eine notwendige Weiterentwicklung und Neubezeichnung des bisherigen «bilateralen Wegs» dar.¹

Für die SP ist das jedoch nur die zweitbeste Lösung und lediglich als gebotener Zwischenschritt anzustreben. Denn für die SP ist klar, dass ein gut ausgehandelter EU-Beitritt die beste Option bleibt. Die Vorteile eines Beitritts, der die im vorliegenden Papier formulierten Bedingungen erfüllt, überwiegen die Nachteile eindeutig. Die Schweiz würde dort mitbestimmen können, wo die Politik in und für Europa und damit auch für die Schweiz im 21. Jahrhundert gemacht wird und so auch mit Rechten und Pflichten zum europäischen Friedens- und Integrationsprojekt beitragen. Zudem würde sie von einer in vielen Bereichen progressiveren europäischen Politik profitieren. Gleichzeitig muss ein EU-Beitritt insbesondere in den Bereichen Lohnschutz, Service Public und direkte Demokratie gut ausgehandelt sein, damit schweizerischen Errungenschaften erhalten und weiterentwickelt werden können.

¹ Zur Bedeutung von Begriffen wie «Assoziierungsabkommen», siehe den Glossar des EDA [«ABC der Europapolitik»](#).

1. INHALT

1. Inhalt	4
2. Europa ist die Erweiterung unserer politischen Heimat	5
3. Entwicklung der EU aus sozialdemokratischer Sicht	8
3.1 Binnenmarkt und Freizügigkeit	8
3.2 Soziale Fort- und Rückschritte.....	8
3.3 Wiederbelebung der Sozialpolitik und Versagen in der Migrationsfrage	10
3.4 Keynesianische Krisenpolitik als Wendepunkt	13
3.5 ‚Brussels Effect‘, Rechtsstaatlichkeit und europäische Souveränität	14
3.6 Europäische Union als fortschreitendes Integrationsprojekt	16
4. Verhältnis Schweiz-EU aus sozialdemokratischer Sicht	17
4.1 Traditioneller Bilateralismus ist blockiert	17
4.1.1 Aufgabe des Beitrittsziels, Osterweiterung und Brexit schaffen Probleme	17
4.1.2 Der ‚bilaterale Weg‘ stösst an strukturelle Grenzen	19
4.2 Freihandel statt Binnenmarkt bedeutet Rückschritt	20
4.2.1 Freihandelsabkommen von 1972 statt Integration	21
4.2.2 Schweizer ‚Brexit-Lösung‘ statt Integration	22
4.3 Aufbruch in ein soziales und demokratisches Europa	23
4.3.1 Umfassende Assoziierung am EU-Binnenmarkt: EWR	23
4.3.2 Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts	24
4.3.2.1 Vorteile eines EU-Beitritts	24
4.3.2.2 Herausforderungen und Nachteile eines EU-Beitritts	27
4.3.3 EU-Beitritt als Chance – auch für innere Reformen	28
5. Der nächste Schritt: Assoziierung	31
5.1 Vertrauensbildende Massnahmen der Schweiz	31
5.2 Befristetes Stabilisierungsabkommen	32
5.3 Europagesetz als demokratische Grundlage	32
5.4 Assoziierung verhandeln statt von ‚Bilateralismus‘ sprechen	34

Glossar: Siehe die Publikation des EDA, «[ABC der Europapolitik](#)»

2. EUROPA IST DIE ERWEITERUNG UNSERER POLITISCHEN HEIMAT

Als Sozialdemokrat:innen setzen wir uns auf allen Kontinenten für ein System ein, das Freiheit, Gleichheit und Wohlstand für alle Menschen ermöglicht und in der die Staaten in Frieden und auf der Basis des Völkerrechts zusammenarbeiten. Im Verbund mit ihren Schwesterparteien der Progressiven Allianz (PA) und der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) engagiert sich die SP Schweiz dafür ein, die Macht des Kapitals zurückzudrängen und das Primat demokratischer Politik herzustellen. Die Grundsätze der internationalen Solidarität und des regelbasierten Multilateralismus leiten unsere Aussenpolitik. Darum haben wir seit jeher den Beitritt unseres Landes zu den Vereinten Nationen befürwortet und fordern auch heute ein stärkeres internationales Engagement der Schweiz. Die Nachhaltigkeitsziele (SDG) der Vereinten Nationen sind für uns unverhandelbare Richtschnur der Schweizer Aussenpolitik.

Als Schweizer Sozialdemokrat:innen haben wir ein europäisches Selbstverständnis, welches sich in das historische Freiheits- und Friedensprojekt der europäischen Integration einbettet. Dass Frieden, Wohlstand und Demokratie die heutige Lage in der Schweiz prägen, hängt nicht nur mit der helvetischen Politik zusammen, sondern auch mit den bestehenden europäischen Rahmenbedingungen.

Das Projekt der europäischen Integration entstand insbesondere aus dem Wunsch, den Kontinent aus den nationalistischen und imperialistischen Auseinandersetzungen, die zu den beiden Weltkriegen geführt hatten, herauszuführen. Auf dem Gebiet der Europäischen Union (und deren Vorgängerorganisationen) fand seit deren Gründung kein internationaler bewaffneter Konflikt mehr statt. Die europäische Integration hat nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Zerfall der Sowjetunion auch in den östlichen Ländern des Kontinents die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie gestärkt. Trotz anhaltender Krisen und Ungleichheiten blieben diese Errungenschaften bestehen. Sie sind dem Prozess der politischen Integration Europas zu verdanken.

Politik findet zunehmend auf inter- und supranationaler Ebene statt. In einer wirtschaftlich immer stärker vernetzten Welt verkleinern sich die Handlungsspielräume von Nationalstaaten, gehen aber nicht vollends verloren. Es wird weiterhin politische Handlungsfelder geben, die nationalstaatlich geprägt und entschieden werden. Dies ist aber kein Argument, die europäische Integration in den Politikfeldern jenseits des Nationalstaates abzulehnen oder aktiv durch «Nichtbindung» mit anderen Staaten zur Schwächung der Lösungssuche beizutragen. Um einen echten Beitrag zur Bewältigung der grossen Herausforderungen unserer Zeit – soziale Ungleichheit, Klimakatastrophe, Digitalisierung sowie Bewahrung von Frieden und Demokratie – zu leisten, muss darum unsere sozialdemokratische Handlungsperspektive eine globale sein. Dies gilt umso mehr, als die Welt spätestens seit Beginn der 1990er Jahre ein unübersichtlicher Ort geworden ist. Der Aufstieg Chinas zur Weltmacht ist eine riesige Herausforderung für die Demokratie. Ebenso die autokratischen Regimes an den Grenzen unseres Kontinents: Beispielsweise können die Menschenrechtsverletzungen in der Türkei durch das Erdoğan-Regime, in Weissrussland durch das Lukaschenko-Regime und in Russland durch das Putin-Regime unter keinen Umständen gerechtfertigt werden. Aber auch die

US-amerikanische Demokratie scheint sich trotz der Abwahl von Donald Trump in einer Phase der Instabilität zu befinden: Das US-Wahlsystem schränkt durch sog. *Gerrymandering* (Wahlkreisschiebung) zunehmend den Zugang von Minderheiten zu Wahlen ein, ein beunruhigender rassistischer und frauenfeindlicher Diskurs wurde salonfähig und der substanzielle Einfluss des Grosskapitals auf die US-Demokratie bleibt hochgradig problematisch.

Diese besorgniserregenden Entwicklungen haben verschiedene Ursachen. Eine davon ist die Illusion, dass die Ausweitung der Marktlogik auf die ganze Welt automatisch zu mehr Frieden und Demokratie führen würde. Diese Phase in der Geschichte des Kapitalismus hat jedoch vor allem den Aufstieg Chinas und seines autoritären Gesellschaftsmodells beschleunigt. Sie hat auch die lohnabhängigen Klassen in den westlichen demokratischen Ländern geschwächt, die Ungleichheit verstärkt und die ökologische Zerstörung des Planeten beschleunigt. Diese Entwicklungen haben die Demokratien unter Druck gesetzt und schaffen einen Nährboden für antidemokratische und rechtsextreme Kräfte, auch in Europa. Aus einer globalen Perspektive kann jedoch auch festgehalten werden, dass die stärkere wirtschaftliche Vernetzung die internationale Kooperation für eine Lösungssuche bei grenzüberschreitenden Problemen tendenziell gestärkt hat. Es hat sich in Europa und weltweit ein Bewusstsein herausgebildet, dass zahlreiche Probleme nicht mehr durch einzelne Staaten allein gelöst werden können.

Ein soziales, demokratisches und ökologisches Europa, das von den Illusionen des allmächtigen Marktes abrückt, ist ein entscheidendes Bollwerk gegen die gefährlichen Entwicklungen der Globalisierung sowie alter und neuer Imperialismen. Es liegt daher in der Verantwortung der Sozialdemokratie überall auf dem Kontinent, das politische Projekt der europäischen Integration zu stärken, indem mit dem neoliberalen Modell gebrochen und für ganz Europa eine soziale und ökologische Reformagenda durchgesetzt wird.

Trotz ihrer Unvollkommenheiten ist die Schweiz ein Beispiel für den Erfolg eines Gemeinwesens, bei dem ein starker demokratischer Anspruch und die Achtung weitreichender lokaler Autonomien neben der Integration teilsouveräner Kantone in einen Bundesstaat bestehen können. Als Schweizer Sozialdemokrat:innen wollen wir diese Geschichte und föderalistische Kultur in den Prozess der europäischen Integration einbringen, um den europäischen Föderalismus zu stärken.

Die Zukunft der Schweiz hängt weitgehend von der Zukunft Europas ab, und diese hängt vom Erfolg der europäischen Integration ab. Somit ist Europa die Erweiterung unserer politischen Heimat. Ein Schweizer Isolationismus ist für die SP undenkbar. Darum setzen wir uns seit jeher für gute und stabile Beziehungen mit der EU und deren Mitgliedsstaaten ein. Angesichts der aktuellen Blockade braucht es aber eine Europapolitik, die über gute Beziehungen hinausgeht. Es genügt nicht mehr, im schweizerischen Sonderfall-Denken verhaftet zu bleiben und dafür zu sorgen, dass sich die Schweiz mit der EU irgendwie arrangiert. Wir wollen endlich dort mitbestimmen können, wo im 21. Jahrhundert die Politik in Europa gemacht wird. Wir wollen ein friedliches, demokratisches, soziales und ökologisches Europa mitgestalten. Im Interesse aller Menschen dies- und jenseits der Landesgrenzen. Wir wollen von innen her mithelfen, dass die EU noch stärker zu einem politischen Projekt wird, in dem Demokratien nicht von Supermächten oder von Grosskonzernen gegeneinander

ausgespielt werden können. Unser Ziel ist darum – wie im Parteiprogramm verankert und am Parteitag vom 28. August 2021 bestätigt – der EU-Beitritt der Schweiz.

Der Fokus des vorliegenden Papiers liegt auf der EU. Weitere europäische internationale Organisationen wie der Europarat oder die OSZE werden nicht beleuchtet. Der Grund liegt darin, dass die Beziehungen zur EU endlich geklärt werden müssen, während die Beziehungen zu den weiteren europäischen Organisationen bereits geklärt sind. Für die SP ist selbstverständlich unbestritten, dass wir uns in den restlichen europäischen Organisationen mit Nachdruck für Frieden, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie einsetzen. In diesem Sinne bleibt die Arbeit in den oben genannten Gremien und insbesondere im Europarat für die SP von grundlegender Bedeutung.

Das vorliegende Papier legt dar, wie sich die EU in den letzten Jahren aus sozialdemokratischer Sicht entwickelt hat, welche Optionen die Schweiz in ihrem Verhältnis zur EU hat, unter welchen Bedingungen die Vorteile eines Beitritts die Nachteile überwiegen, und wie und mit welchen Zwischenschritten unsere Ziele erreichbar werden.

3. ENTWICKLUNG DER EU AUS SOZIALDEMOKRATISCHER SICHT

Die europäische Integration war von Anfang an ein Projekt, das sich aus friedenspolitischen Gründen stark in seiner wirtschaftlichen Dimension entwickelt hat. Dass damit aber keine politische Dimension einhergegangen wäre, ist ein Mythos. Aus der Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1952), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie der Europäischen Atomgemeinschaft (beide 1958) entwickelten sich ab 1959 regelmässige Treffen der Aussenminister:innen, um Fragen der internationalen Politik zu vertiefen und gemeinsame Positionen zu entwickeln. 1993 wurde mit den Maastrichtern Verträgen der Europäische Binnenmarkt geschaffen. Die föderale Balance zwischen Europäischer Union, Mitgliedsstaaten und Regionen ist seither immer wieder Diskussionspunkt der Weiterentwicklung der EU.

3.1 Binnenmarkt und Freizügigkeit

Fundament des 1993 geschaffenen Binnenmarktes sind die vier Grundfreiheiten des freien Warenverkehrs, der Dienstleistungsfreiheit, des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs und der Personenfreizügigkeit. Während die drei zuerst genannten Freiheiten rein wirtschaftlicher Natur sind, ist die Personenfreizügigkeit auch ein grundlegendes Freiheitsrecht europäischer Bürger:innen. Sie gewährt allen Europäer:innen das Recht, sich überall in Europa niederzulassen und auf dem Arbeitsmarkt jedes Landes gleiche Rechte wie die einheimische Bevölkerung zu erhalten. Mit der Personenfreizügigkeit ist in Europa grenzüberschreitende Mobilität ein Freiheitsrecht für alle mit entsprechendem EU/EFTA-Pass oder mit einer Aufenthaltsbewilligung in einem EU-Staat geworden. Gleichzeitig erhöhen Freizügigkeit und grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit ohne flankierende Schutzpolitik für gute Löhne und faire Arbeitsbedingungen den Konkurrenzkampf auf den Arbeitsmärkten und verstärken den Lohndruck nach unten. Per se ist die europäische Personenfreizügigkeit eine soziale Errungenschaft – ohne begleitende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kann sie aber Ungleichheiten und soziale Probleme verschärfen.

Die Entwicklung einer eigentlichen Sozialpolitik auf europäischer Ebene wurde erst im Zuge der verstärkten Integration ab dem Ende der 1980er Jahren verfolgt. Diese Entwicklung in den letzten Jahrzehnten war jedoch alles andere als linear. Vereinfachend kann sie in drei Zeitperioden unterteilt werden: die «soziale Periode» (1997-2005), die Periode sozialer Rückschritte (2005-2015) sowie die Periode der Wiederbelebung der sozialen Dimension der EU (2015 bis heute).²

3.2 Soziale Fort- und Rückschritte

Die Jahre 1997-2005 werden oft als «soziale Periode» der EU bezeichnet. Dieser Zeitraum war geprägt durch einen besonderen Kontext. Erstens traten mit der Erweiterung um Finnland, Schweden und Österreich im Jahr 1995 drei wohlhabende Nettozahler mit ausgeprägten Wohlfahrtsmodellen der EU bei. Zweitens wurden zwischen 1997 und 2003 die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten durch sozialdemokratische Regierungen geführt, welche allein oder

² Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet, « Conclusions : les tours et détours de deux décennies de politique sociale de l'UE », in : Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet (Hrsg.), Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 – une route longue et sinueuse (2020), 198-205.

in Koalition mit anderen Parteien regierten. Die Kombination dieser beiden Faktoren ermöglichte Fortschritte u.a. im Bereich des Elternurlaubs, der Teilzeitarbeit, der befristeten Arbeitsverträge, der Antidiskriminierungspolitik sowie der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz. Ein weiterer Meilenstein in diesem Zeitraum war im Jahr 2000 die Proklamation der EU-Charta der Grundrechte, welche 2009 in den Vertrag von Lissabon aufgenommen wurde (der bislang letzten Erneuerung der EU-Verträge). Andererseits war dies auch der Zeitraum, in dem zentrale Entscheidungen zur Liberalisierung des Service Public in den Bereichen Strom, öffentlicher Verkehr und Postdienste getroffen wurden, auch wenn es lange dauerte, bis diese umgesetzt wurden.

Am Ende dieser Periode geriet die soziale Dimension Europas aus verschiedenen Gründen unter Druck, was zur Periode der sozialen Rückschritte von 2005-2015 führte. Erstens kamen mit der grossen EU-Erweiterung um die Länder Mittel- und Osteuropas (2004, 2007 und 2013) dreizehn neue Mitgliedstaaten hinzu, die einen grossen wirtschaftlichen Aufholbedarf hatten. Der zweite Faktor war die globale Finanzkrise, die 2007/2008 begann und sich schnell in vielen EU-Mitgliedsstaaten zu einer Staatsschuldenkrise entwickelte. Es rächte sich nun, dass die Währungsunion nicht durch eine parallele Koordination der Wirtschafts- und Fiskalpolitiken ergänzt worden war. Die Interessen der deutschen und französischen Wirtschaft wurden höher gewichtet als die grundlegenden Bedürfnisse der Menschen in Griechenland und anderen Teilen Südeuropas. Drittens verloren die sozialdemokratischen Parteien und andere linke Kräfte Wahlen und wurden nach und nach in den nationalen Parlamenten und Regierungen sowie im Europäischen Parlament von konservativen, liberalen und rechtspopulistischen Parteien bedrängt. Die Verluste der sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament in den Jahren 2004 und 2009 führten dazu, dass die zweite Barroso-Kommission (2010-2014) sehr rechtslastig war: Nur sechs der 27 Kommissionsmitglieder waren sozialdemokratisch. Während die neoliberale Politik der EU während der Finanzkrise auf die Stabilität des Euros abzielte, kamen die Mitgliedsstaaten zum Teil unter massiven Druck, ihre öffentlichen Ausgaben zu reduzieren, wobei die Sozialpolitik meistens das erste Opfer war. In den Krisenländern Griechenland, Irland, Portugal und Zypern wurde gar die aus EU-Kommission, Europäischer Zentralbank (EZB) und dem Internationalen Währungsfonds bestehende «Troika» eingesetzt, die das demokratische Selbstbestimmungsrecht von Millionen Menschen weitgehend aushebelte – ohne juristische und demokratische Legitimation und Kontrolle. Die EZB förderte gleichzeitig in allen finanziell in Bedrängnis geratenen Staaten Strukturreformen, welche von Sparzwängen geleitet waren und oftmals mit den Bedürfnissen der Bevölkerung nach höheren öffentlichen Ausgaben für Sozialprogramme oder Investitionen für die Modernisierung der Volkswirtschaften kollidierten. Die Empfehlungen der EZB waren zudem häufig mit der Forderung nach Liberalisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte verbunden.³ Die verheerenden sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieser neoliberalen Austeritätspolitik sind bekannt.

Zugleich begann der Europäische Gerichtshof (EuGH) in diesem neuen wirtschaftlichen und politischen Kontext eines der Grundprinzipien der europäischen Personenfreizügigkeit und damit des sozialen Elements des Binnenmarktes in Frage zu stellen: die Gleichbehandlung

³ Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet, « Conclusions : les tours et détours de deux décennies de politique sociale de l'UE », in : Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet (Hrsg.), Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 – une route longue et sinueuse (2020), 200.

zwischen ständigen Arbeitenden und entsandten Arbeitenden aus anderen Mitgliedstaaten (Vor-Orts-Prinzip: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort). In vier wegweisenden Urteilen (*Laval* und *Viking* im Jahr 2007; *Rüffert* und *Luxemburg* im Jahr 2008) räumte der EuGH den Marktfreiheiten Vorrang vor der Gleichberechtigung aller Arbeitenden ein. Diese Fälle erlaubten *de facto* Sozialdumping innerhalb eines Landes zwischen Arbeitenden unterschiedlicher Herkunft. Aus politischer Sicht muss festgehalten werden, dass diese Urteilserie bis heute die soziale Glaubwürdigkeit der Europäischen Union untergräbt. Als Reaktion auf die berechtigte Kritik von Seiten der Gewerkschaften und der Rechtswissenschaft passte der EuGH seine Rechtsprechung im Jahr 2015 an (*Elektrobudowa*; *Regiopost*), ohne jedoch den Grundsatz der Urteile *Viking* und *Laval* – nämlich, dass kollektive Massnahmen von Arbeitenden die Freizügigkeitsrechte der Unternehmen im Binnenmarkt respektieren müssen – über Bord zu werfen.⁴

3.3 Wiederbelebung der Sozialpolitik und Versagen in der Migrationsfrage

Mit Jean-Claude Junckers Präsidentschaft wurde die soziale Dimension der EU wiederbelebt. Die Juncker-Kommission reagierte damit bewusst auch auf das Erstarken von rechten und zum Teil rechtsextremen Parteien in vielen EU-Mitgliedsländern. In einer Rede vor dem Europäischen Parlament im Oktober 2015 formulierte Kommissionspräsident Juncker sein Ziel, dass die EU ein «soziales *Triple-A-Rating*» erreichen sollte. Im Zeitraum unmittelbar nach der Finanzkrise, der weitgehend von den Brexit-Diskussionen dominiert wurde, versprach Juncker eine Wiederbelebung der sozialen Dimension der EU und lieferte diese auch, vor allem durch die feierliche Proklamation einer europäischen Säule sozialer Rechte (ESSR) im November 2017. Die ESSR kann als sozialer Wendepunkt der EU angesehen werden, da sie die Kommission ermächtigt, eine neue EU-Sozialagenda zu entwickeln. Dies führte zur Verabschiedung von mehreren sozialpolitisch fortschrittlichen EU-Richtlinien (zur Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und zu transparenten Arbeitsbedingungen), der Schaffung einer Europäischen Arbeitsbehörde und zur Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitende und Selbstständige. Mit der Anpassung der EU-Entsenderichtlinie 2018 wurde schliesslich auch das Vor-Orts-Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» zu einer rechtlichen Verpflichtung der Mitgliedsstaaten. Dies ist ein wichtiger Fortschritt, auch wenn die entscheidende Frage der konkreten Umsetzung dieses Grundsatzes noch offen ist und die im übergeordneten Vertragsrecht verankerten Grundsätze des freien Dienstleistungsverkehrs dem Europäischen Gerichtshof noch zu viel Ermessensspielraum lassen, insbesondere im Zusammenhang mit den weitgehend unbestimmten Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Nichtdiskriminierung. Ironischerweise wurden die sozialen Errungenschaften der letzten Jahre auch von der Tatsache begünstigt, dass das Vereinigte Königreich nach dem Brexit-Referendum seine Rolle als Blockierer der sozialen Integration Europas nicht mehr wahrnehmen konnte.

Neben der begrüßenswerten Wiederbelebung der sozialen Dimension entwickelte sich die EU in der Migrationspolitik hingegen aus sozialdemokratischer Sicht in die falsche Richtung. Trotz der offensichtlich gewordenen Probleme während der sogenannten «Flüchtlingskrise»

⁴ Sascha Garben, « Équilibrer les droits fondamentaux sociaux et économiques au sein de l'UE : à la recherche d'une meilleure méthode », in : Bart Vanhercke, Dalila Ghailani, Slavina Spasova, Philippe Pochet (Hrsg.), Bilan social de l'Union européenne 1999-2019 – une route longue et sinueuse (2020), 64.

2015 ist die EU auch weiterhin nicht fähig, ihre unmenschliche Asyl- und Flüchtlingspolitik zu reformieren. Die Mitgliedsstaaten inkl. der assoziierten Schweiz sind daran gescheitert, das Dublin-System so umzusetzen, dass Flüchtende ihre Destination wählen können, während ein fairer Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen wird. Auch wenn sich die EU-Kommission gegen Menschenrechtsverletzungen an der EU-Aussengrenze ausspricht, konnte sie bisher die systemischen Fehlanreize von Ländern wie Griechenland oder Kroatien, Flüchtenden ihre Asylrechte zu verwehren, nicht beseitigen. Mit dem im Herbst 2020 vorgelegten Migrationspakt versuchte die EU-Kommission, die politische Blockade mit einem Kompromiss aufzulösen, lief damit aber einmal mehr bei den Mitgliedstaaten auf. Auch wenn das angesichts der katastrophalen Zustände an den EU-Aussengrenzen fast nicht vorstellbar ist, ist trotzdem davon auszugehen, dass eine Renationalisierung der Migrationspolitik noch schlimmere Ergebnisse zeitigen würde. Denn in diesem Falle könnte beispielsweise bei Menschenrechtsverletzungen an den griechischen, ungarischen oder kroatischen Grenzen kaum mehr Druck zur Einhaltung gewisser Minimalstandards aufgebaut werden, wie dies immerhin heute geschieht. Gerade in der Migrationspolitik gilt der Grundsatz: Es braucht nicht weniger, sondern mehr und vor allem ganz andere europäische Zusammenarbeit! Wie sich die durch Putins Aggression ausgelöste humanitäre Krise in der Ukraine mit Millionen von Flüchtlingen auf die europäische Migrationspolitik auswirkt, kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

Antrag der SP SG an den Parteirat vom 24. Juni 2022 zum obenstehenden, grau hinterlegten Abschnitt. Der Antrag wurde vom Parteirat mit 25:20 Stimmen angenommen, wird jedoch vom Präsidium abgelehnt und entsprechend dem Parteitag zur abschliessenden Abstimmung vorgelegt:

Antrag

Auch wenn sich die EU-Kommission gegen Menschenrechtsverletzungen an der EU-Aussengrenze ausspricht, konnte sie bisher die systemischen Fehlanreize von Ländern wie Griechenland oder Kroatien, Flüchtenden ihre Asylrechte zu verwehren, nicht beseitigen. Mit dem im Herbst 2020 vorgelegten Migrationspakt versuchte die EU-Kommission, die politische Blockade mit einem Kompromiss aufzulösen, lief damit aber einmal mehr bei den Mitgliedstaaten auf: **Dass sich die EU-Kommission gegen Menschenrechtsverletzungen an der EU-Aussengrenze ausspricht, kann nicht ernst genommen werden, solange die EU gleichzeitig das Sterben im Mittelmeer in Kauf nimmt und beschämende Migrationsabkommen mit Ländern an der EU-Grenze abschliesst, um Flüchtenden den Weg in die Festung Europa zu versperren. Sogar Kompromisse in diesem Bereich, wie der im Herbst 2020 vorgelegte Migrationspakt der EU-Kommission, beinhalten aus sozialdemokratischer Sicht inakzeptable Hindernisse für Flüchtende, schikanöse Abschiebepraktiken und das Kernziel, Menschen aus Europa auszuschliessen.**

Auch wenn das angesichts der katastrophalen Zustände an den EU-Aussengrenzen fast nicht vorstellbar ist, ist trotzdem davon auszugehen, dass eine Renationalisierung der Migrationspolitik noch schlimmere Ergebnisse zeitigen würde. Denn in diesem Falle könnte

beispielsweise bei Menschenrechtsverletzungen an den griechischen, ungarischen oder kroatischen Grenzen kaum mehr Druck zur Einhaltung gewisser Minimalstandards aufgebaut werden, wie dies immerhin heute geschieht. Gerade in der Migrationspolitik gilt der Grundsatz: Es braucht nicht weniger, sondern mehr und vor allem ganz andere europäische Zusammenarbeit! **Es braucht den Einsatz der SP als laute und konsequent kritische Stimme gegenüber dem EU-Migrationsregime, damit sich die Schweiz in der EU für dringende Reformen einsetzt.**

Begründung der Antragstellenden

Die Migrationspolitik der EU muss mit aller möglichen Kritik aufgenommen werden. Für die SP ist klar, dass die unmenschliche Behandlung von Flüchtenden und das Inkaufnehmen von hunderten Toten auf den Fluchtwegen durch die EU einer der grössten Schandflecke der europäischen Politik ist. Deren Änderung ist unsere höchste Priorität – speziell bei einem eventuellen EU-Beitritt.

Empfehlung des Präsidiums: Modifizierte Annahme

«Auch wenn sich die EU-Kommission gegen Menschenrechtsverletzungen an der EU-Aussengrenze ausspricht, konnte sie bisher die systemischen Fehlanreize von Ländern wie Griechenland oder Kroatien, Flüchtenden ihre Asylrechte zu verwehren, nicht beseitigen.

Denn weiterhin besteht aufgrund der Ausgestaltung des Dublin-Systems der Fehlanreiz für Länder an der EU-Aussengrenze, Flüchtende gar nicht erst einreisen zu lassen. Die beschämenden Abkommen, die mit den an die EU angrenzenden Ländern - wie beispielsweise mit der Türkei- abgeschlossen wurden, sind dabei keine Lösung dieser Fehlanreize, sondern dienen nur dazu, Flüchtenden den Weg nach Europa zu versperren. Mit dem im Herbst 2020 vorgelegten Migrationspakt versuchte die EU-Kommission **hingegen**, die politische Blockade mit einem Kompromiss aufzulösen, lief damit aber einmal mehr bei den Mitgliedstaaten auf. (...)»

Begründung des Präsidiums

Die Idee des Antrags ist unterstützenswert. Mit dem vorliegenden, alternativen Vorschlag soll diese Idee aufgenommen werden. Gleichzeitig soll das Kernproblem – die durch das Dublin-System bestehenden Fehlanreize – bestehen bleiben und noch klarer ausformuliert werden. Die beschämenden Abkommen wie beispielsweise mit der Türkei müssen tatsächlich erwähnt werden. Der Migrationspakt vom Herbst 2020 ist ein Versuch, die Fehlanreize zu beseitigen, was klar zum Ausdruck kommen soll. Der Grund des Scheiterns liegt bei den Mitgliedsstaaten, nicht bei der Kommission. Der letzte Satz (Einsatz der SP gegenüber dem EU-Migrationsregime) wird zur Ablehnung empfohlen, da er die Rolle der SP innerhalb der EU überschätzt.

3.4 Keynesianische Krisenpolitik als Wendepunkt

Die EU-Kommission mit Ursula von der Leyen an der Spitze konnte die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik bisher zwar nicht reformieren, führt jedoch die sozialpolitischen Anstrengungen der Juncker-Jahre weiter. Die europäische Säule der sozialen Rechte wird als übergeordneter Rahmen der drei wichtigen Übergänge verstanden, vor denen die EU steht: der Übergang zur Klimaneutralität, der Nutzbarmachung der Digitalisierung im Interesse der Menschen und dem Umgang mit dem demographischen Wandel. Diese fortschrittlichen Prioritäten der «Kommission von der Leyen» wurden jedoch nach nur wenigen Monaten von der Covid-Pandemie und seit kurzem auch vom Krieg in der Ukraine überschattet.

In Europa lief beim Ausbruch von Covid-19 zunächst einiges schief, als die beiden wichtigsten Länder egoistische Reflexe zeigten. Anfang März 2020 liess Frankreich medizinische Schutzkleider und Masken beschlagnahmen, worauf Deutschland den Export solcher Waren verbot. Nach Grenzschiessungen kam es zu kilometerlangen Staus an der deutsch-französischen Grenze. Supermärkte befürchteten leere Regale. Nationale Schutzreflexe führten zu einer Situation, in der alle nur verlieren konnten. Dank der energischen Intervention der Europäischen Kommission und der Verabschiedung einer EU-Richtlinie zur Abfertigung des Güterverkehrs an innereuropäischen Grenzen lösten sich diese Probleme. Die zwei grössten Mitgliedstaaten verloren zu Beginn der Krise die Nerven und entsprechend das Gefühl für europäische Solidarität. Doch die europäischen Institutionen waren stärker. Als Erfolg europäischer Zusammengehörigkeit muss die gemeinsame Impfstoffbeschaffung durch die EU bezeichnet werden. Ohne sie wäre ein gleichberechtigter Zugang aller Mitgliedstaaten zu einem für alle Menschen in der EU zugänglichen Impfstoff kaum realisierbar gewesen. Denn ohne die gemeinsame Impfstoffbeschaffung hätten sich die EU-Mitgliedsstaaten gegenseitig konkurrenziert und die Preise hochgetrieben, was vor allem ärmere EU-Länder zu spüren bekommen hätten. Während der Pandemie zeigte sich, dass Europa funktioniert und wie wichtig der Zusammenhalt in Krisenzeiten ist. Während die gemeinsame Impfstoffbeschaffung ein Erfolg war, setzte sich die EU auf globaler Ebene jedoch nur ungenügend für eine gerechte Impfstoffbeschaffung ein.

Doch weitere grosse Herausforderungen stehen an. Mit dem *Europäischen Grünen Deal* haben sich alle 27 EU-Mitgliedsstaaten zur Klimaneutralität bis 2050 verpflichtet. Bis 2030 sollen mindestens 55% der Emissionen gegenüber dem Stand von 1990 verringert werden. Die EU hat somit eine der weltweit ambitioniertesten klimapolitischen Zielvorgaben. Mit *NextGenerationEU*, einem über 800 Milliarden Euro schweren Aufbauplan, sollen die coronabedingten Schäden für Wirtschaft und Gesellschaft abgedeckt und Investitionen in einen zukunftsweisenden ökologischen, sozialen und technologischen Umbau der europäischen Volkswirtschaften getätigt werden. Dieses massive, antizyklische Investitionsprogramm der EU stellt einen Gegensatz zur neoliberalen Wirtschaftspolitik der Barroso-Kommission dar. Auch die EZB hat mit ihrer expansiven Politik mitgeholfen, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern. Das Austeritäts-Paradigma ist mit der Pandemie vorerst einer keynesianischen Krisen-Politik gewichen, welche angesichts des Krieges in der Ukraine weitergeführt werden könnte.

Die von-der-Leyen-Jahre werden daran gemessen werden, ob Europa sozialer, ökologischer, digitaler und krisenfester aus den verschiedenen Krisen hervorgeht. Eines ist jedoch heute

schon klar: Die Covid-Krise führte durch die Vergemeinschaftung von Schulden bereits zu einer vertieften europäischen Integration – ein Integrationsniveau, das vor der Pandemie noch undenkbar gewesen wäre. Dies stellt aus sozialdemokratischer Sicht einen grossen Schritt in die richtige Richtung dar. Es bleibt jedoch noch ein weiter Weg bis zur Vollendung der Banken-, Kapitalmarkt- und Fiskalunion, die Europa wirtschaftspolitisch krisenfester machen und den schädlichen innereuropäischen Steuerwettbewerb endlich reduzieren würde.

Europäische Politik kann und muss beweisen, wie die europäische Säule sozialer Rechte durch verbindliche Standards wie nationale Grundsicherungssysteme und verbindliche Rechtsrahmen für Mindestlöhne auch wirklich umgesetzt werden kann. Die rechtlichen Vorgaben auf EU-Ebene existieren, doch ohne den Willen der Mitgliedsstaaten können ökonomische und soziale Ungleichheiten nicht erfolgreich abgebaut werden. Der Willen der EU-Kommission sowie die Wiedererstarkung der europäischen Sozialdemokratie stimmen dabei optimistisch, dass ein sozialeres Europa, und somit eine erneute „soziale Periode“, möglich geworden ist.

3.5 ‚Brussels Effect‘, Rechtsstaatlichkeit und europäische Souveränität

Während die Idee einer humanen europäischen Migrationspolitik bis jetzt an den Mitgliedsstaaten gescheitert ist und sich die sozial- und wirtschaftspolitische Ausrichtung der EU in den letzten Jahrzehnten immer wieder verändert hat, dient die Regulierung des europäischen Binnenmarktes in vielen Belangen recht konstant als globales Vorbild. Gerade bei der Regulierung des Internets, beim Datenschutz, beim Konsument:innen- und Umweltschutz oder bei der Lebensmittelsicherheit setzt die EU globale Standards, die das Schutzniveau für Mensch und Umwelt insgesamt erhöhen. Oft ist die EU diesbezüglich auch fortschrittlicher als die Schweiz. Dass viele Schutzregulierungen und Standards der EU auch ausserhalb ihrer Grenzen Anwendung finden, wird als «Brussels effect»⁵ bezeichnet und zeugt davon, dass die EU als weiterhin grösster Binnenmarkt der Welt einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltigere Welt leisten kann. Insbesondere bei der aktuell anstehenden Regulierung der Technologie-Konzerne, der Durchsetzung einer ethisch verträglichen Technologieentwicklung (Anwendung von Künstlicher Intelligenz etc.) und der Implementierung wirksamer Haftungsregeln und Sorgfaltspflichten im Bereich globaler Konzerne («Konzernverantwortung») könnte die EU einmal mehr eine progressive Vorreiterin sein.

Vor dem Hintergrund der besorgniserregenden, undemokratischen und illiberalen Tendenzen in einzelnen Mitgliedsstaaten wie Polen oder Ungarn haben die EU-Institutionen auch ihr Engagement für die Rechtsstaatlichkeit verstärkt. Auf Grundlage von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte setzt sich die EU seit einigen Jahren stärker für Menschenrechte, die Unabhängigkeit der Justiz oder die Freiheit der Medien innerhalb ihrer Mitgliedsstaaten ein. Dabei hilft ihr auch, dass sie mit dem aktuellen EU-Haushalt 2021-2027 und der Einsetzung des Aufbauplans *NextGenerationEU* zum ersten Mal die Möglichkeit hat, die Auszahlung von EU-Geldern von der rechtsstaatlichen Situation im jeweiligen Land abhängig zu machen.

⁵ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (2020).

Gleichzeitig ist klar, dass sich die EU nicht auf ihre Rolle als Regulatorin des Binnenmarktes und Hüterin der Rechtsstaatlichkeit beschränken darf. Sie braucht politische Reformen, die sie nach innen und nach aussen stärken. Eine notwendige Reform betrifft das weiterhin bestehende Demokratiedefizit der EU: Obwohl das Parlament inzwischen den meisten EU-Rechtsakten zustimmen muss, bleiben einige Politikbereiche in der ausschliesslichen Kompetenz des Europäischen Rates, welcher ohne oder nur nach Anhörung des Parlaments seine Beschlüsse trifft. Zudem fehlt dem Parlament das entscheidende gesetzgeberische Initiativrecht. Die sachlich nicht mehr zu rechtfertigende Einstimmigkeitserfordernis im Europäischen Rat bremst sehr oft den Fortschritt.

Vielversprechende Pläne zur Reform der EU bestehen jedoch: Die *Konferenz zur Zukunft Europas* sollte im besten Fall in einen verfassungsgebenden Konvent münden und zu «(...) einem föderalen europäischen Bundesstaat führen, der zentral auch nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit organisiert ist und die Grundrechtecharta zur Grundlage hat». Dies schreibt die neue deutsche Regierungskoalition aus SPD, Grünen und FDP in ihrem Koalitionsvertrag. Eine so ambitionierte Position der Regierung des wichtigsten EU-Staats stimmt zuversichtlich für die weitere Integration Europas. Zumal dieser Positionsbezug in einer Zeit geschieht, in der das Konzept der «europäischen Souveränität» und damit die Idee Europas als multilateraler Vorreiter und souveräne Friedensmacht in der Welt immer mehr Unterstützung gewinnt. Im Zuge dieser Reformbemühungen gewinnt auch die wichtige Idee Zustimmung, dass das Europäische Parlament gestärkt und mit einer Initiativfunktion ausgestattet werden sollte.

Insgesamt gibt es neben bedenklichen antidemokratischen Tendenzen in einzelnen Mitgliedsstaaten viele Anzeichen dafür, dass die EU stärker zusammenwächst und sich in eine sozialere und ökologischere Richtung bewegt. Die europäische Antwort auf die von der Pandemie verursachte Krise war solidarisch und damit fundamental anders als die frühere neo-liberale Reaktion auf die Finanz- und Eurokrise. Die europäische Säule sozialer Rechte ist zu einem wichtigen Politikinstrument der Europäischen Kommission geworden. Auch der verstärkte Einsatz für die Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten stimmt insgesamt zuversichtlich. Geradezu schändlich bleibt der Umgang Europas mit der Migrationsfrage, wobei hier die Nationalstaaten durch ihre Abwehrhaltung sehr viel mehr Verantwortung tragen als die Institutionen der EU.

Wie sich Putins Aggressionskrieg gegen die Ukraine auf die Weiterentwicklung der EU auswirken wird, kann momentan noch nicht abgeschätzt werden. Eine weitere Vertiefung der Integration, eine verstärkte Solidarität unter den Mitgliedsstaaten sowie eine Stärkung der Idee einer «europäischen Souveränität» scheint zum heutigen Zeitpunkt aber wahrscheinlich. Es ist auch möglich, dass sich die EU-internen Auseinandersetzungen über die Frage des Vorrangs des EU-Rechts abschwächen werden und man sich auf den Schutz der Demokratien vor der Aggression autoritärer Staaten sowie vor der Übermacht von Grosskonzernen konzentrieren wird.

3.6 Europäische Union als fortschreitendes Integrationsprojekt

Die Geschichte der Europäischen Union ist weder linear noch kann die EU als monolithisches Gebilde verstanden werden. Stattdessen handelt es sich um ein dauerhaft umkämpftes Projekt verschiedener politischer Visionen und Interessensgruppen. Weshalb braucht es aus sozialdemokratischer Sicht also zukünftig die EU? Weil trotz der Komplexität der europäischen Geschichte und trotz des offensichtlichen Reformbedarfs der EU heute etwas klarer denn je ist: Die wichtigsten anstehenden Herausforderungen lassen sich nur auf supranationaler Ebene effektiv angehen. Insbesondere steht seit dem Angriffskrieg des Putin-Regimes gegen die Ukraine ausser Zweifel, dass es sich Europa nicht leisten kann, intern gespalten zu sein. Stattdessen muss es nur schon aus geopolitischen Gründen geeint, ja vereinigt, sein.

Die historischen Säulen des europäischen Projekts zeigen sich heute zwar in leicht veränderter Form, bleiben im Kern jedoch dieselben: Das Streben nach Sicherheit und Frieden, der (bürgerliche) Anti-Faschismus sowie das Ziel sozialer Prosperität sind heute aktueller denn je. Seit dem Ukraine-Krieg ist es den Europäer:innen noch bewusster geworden, wie wichtig eine europäische Sicherheitszusammenarbeit ist. Auch wenn mit Joe Biden wieder ein verlässlicher Partner in den USA Präsident ist, so bleiben die Erinnerungen an Donald Trump und seine Unberechenbarkeit. Blind auf den Schutzschirm der durch die Vereinigten Staaten dominierten NATO zu vertrauen wäre unklug. Stattdessen braucht es eine Stärkung der europäischen Souveränität, auch was die Sicherheit Europas betrifft. Während der Anti-Faschismus nach dem Zweiten Weltkrieg ein zentraler Treiber der europäischen Integration war, so ist es heute der Anti-Autoritarismus im Lichte der russischen Aggression gegen die Ukraine. Hier dient die EU als demokratische und rechtstaatliche Antithese. Und schliesslich bleibt das Ziel sozialer Prosperität essenziell: Denn ohne die Verringerung der internen Ungleichheiten ist die Union mit sich selbst beschäftigt und kann gegen aussen keine bedeutende Rolle einnehmen.

Da die heutigen Herausforderungen nur auf supranationaler Ebene effektiv angegangen werden können, hat das Integrationsprojekt die Schwelle der Unumkehrbarkeit im progressiven Sinne erreicht: Austritte aus der EU wären mit schwerwiegenden Rückschritten verbunden. Insofern definiert sich progressive Politik heute in hohem Masse dadurch, eine stabile internationale Ordnung zu schaffen.⁶ Der Weg zu einer stabilen globalen Ordnung führt dabei über die Stärkung Europas. Die Schweizer Sozialdemokratie bekennt sich deshalb nicht nur zu einem kooperierenden Europa, sondern zur Europäischen Union als fortschreitendes Integrationsprojekt.

⁶ Diese Erkenntnis ist jedoch keineswegs neu, wurde sie doch bereits 1941 von Altiero Spinell und Ernesto Rossi in ihrer Vision eines vereinigten Europas, im [Ventotene Manifest](#), formuliert.

4. VERHÄLTNIS SCHWEIZ-EU AUS SOZIALDEMOKRATISCHER SICHT

Aktuell ist die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU blockiert. Grundsätzlich können diese Beziehungen sich in drei Richtungen entwickeln: geradeaus, im Versuch, den Status Quo zu bewahren (4.1); zurück in Richtung weniger Integration (4.2); oder nach vorn in Richtung einer vertieften europäischen Integration (4.3). Für die SP Schweiz ist klar, dass sie vorwärts gehen will und ein Zurück ablehnt. Es lohnt sich aber, alle drei Richtungen genau zu analysieren.

4.1 Traditioneller Bilateralismus ist blockiert

Nach dem knappen Nein zum EWR-Beitritt im Jahr 1992 lautete die offizielle Interpretation des Abstimmungsergebnisses, es dürften nun nur noch Verträge «unter EWR-Niveau» abgeschlossen werden. Somit stellte der sogenannte bilaterale Weg eine Notwendigkeit dar, um grösseren wirtschaftlichen und politischen Schaden abzuwenden. Die Bilateralen I (1999) und II (2004) erfüllten diesen Zweck: Die Schweiz nahm und nimmt in weiten Teilen gleichberechtigt, aber partiell am Binnenmarkt teil, beteiligt sich an einer weitgehenden Integration in den europäischen Rechtsraum – etwa in den Bereichen Justiz und Inneres, Visa und Asyl – und profitiert von der Teilnahme an EU-Programmen und Agenturen. Mit der Annahme der «Ausschaffungsinitiative» (2010) und der «Masseneinwanderungsinitiative» (2014) wurde der bilaterale Weg von der SVP frontal angegriffen. Gerade die «Masseneinwanderungsinitiative» wurde allerdings von vielen Befürworter:innen nicht aufgrund einer xenophoben Haltung oder einer europapolitischen Skepsis angenommen, sondern weil ernstzunehmende Probleme im Schweizer Arbeitsmarkt bestanden und die Initiative sich scheinbar als einfache Lösung dafür präsentierte. Seither wurden jedoch alle Abstimmungen, welche den bilateralen Weg in Frage stellten, klar abgelehnt («Durchsetzungsinitiative» 2016; «Selbstbestimmungsinitiative» 2018, «Begrenzungsinitiative» 2020). Die SP hat bei jeder Abstimmung die Verträge mit der EU gestützt. Trotz dieser klaren Siege vor dem Volk wird deutlich, dass die Europäische Union von einer bilateralen Logik abgerückt ist, weshalb der «bilaterale Weg» in seiner traditionellen statischen Ausgestaltung blockiert ist, während sich das EU-Recht laufend weiterentwickelt.

4.1.1 Aufgabe des Beitrittsziels, Osterweiterung und Brexit schaffen Probleme

Nach der Ablehnung des EWR-Beitritts bot die EU Hand für sektorielle Verhandlungen. Zentral für dieses Entgegenkommen war die Erwartung, dass der schrittweise Beitritt zum Binnenmarkt den Weg zur Vollmitgliedschaft der Schweiz ebnet würde. Spätestens als der Bundesrat 2006 den EU-Beitritt von einem strategischen Ziel zu einer Option unter anderen degradierte, veränderten sich die Rahmenbedingungen fundamental. Seither fordert die EU ein institutionelles Fundament für die sektorielle Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt. Zur definitiven Verhärtung der Wahrnehmung der Schweiz durch die EU trug 2016 schliesslich der Rückzug des schweizerischen Beitrittsgesuchs bei, das seit 1992 in Brüssel schlummerte. Das bestärkte die EU darin, die Homogenität des EU-Rechts gefährdet zu sehen, wenn die Schweiz dessen Weiterentwicklung nur punktuell nachvollzieht und sich der EU-Rechtsprechung entzieht.

Zudem sank in der EU nach der Osterweiterung in den Jahren 2004, 2007 und 2013 das Verständnis für einen massgeschneiderten schweizerischen Weg. Erstens muss die Schweiz heute mit fast doppelt so vielen Mitgliedstaaten verhandeln, was *per se* schwieriger ist als Verhandlungen im kleinen Kreis. Zweitens bestehen weniger enge Verflechtungen zwischen der Schweiz und den Ländern Osteuropas, was es schwieriger macht, den Schweizer Sonderweg mit gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen zu begründen. Drittens wurden den Staaten Osteuropas in den Verhandlungen über ihren EU-Beitritt keinerlei Ausnahmen gewährt, was die Akzeptanz für eine Schweizer Sonderlösung weiter verringert hat. Der Spielraum und Wille der EU-Kommission, einem am Binnenmarkt sektoriell mitwirkenden Drittstaat Privilegien zu gewähren, die kein einziger Mitgliedstaat besitzt, hat sich seither verkleinert. Die Problematik der Sonderlösungen wird zudem zu einer Herausforderung für den inneren Zusammenhalt der EU. Die Harmonisierung des Rechts auf einem hohen Niveau der Homogenität schafft zunehmend Spannungen innerhalb der Europäischen Union. Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass die EU den bisher beschrittenen Weg einer verstärkten Rechts-Homogenisierung zukünftig weniger konsequent beschreiten wird. Insbesondere das Prinzip, dass die EU-Verträge und Richtlinien Vorrang vor dem Verfassungsrecht der Staaten haben, sorgt für Spannungen, wie die Kontroversen um entsprechende Gerichtsurteile in Polen und Deutschland verdeutlichen. In diesem Sinne ist die spezielle Drittstaat-Situation der Schweiz für die Europäische Union eine zusätzliche Komplexitätserhöhung. Wenn dem «Schweizer Modell» ein spezieller Grad der Freiheit gewährt wird und gleichzeitig die selbst gewählte sektorielle Binnenmarktteilnahme Bestand haben soll, muss das Modell gegenüber dem Mitgliedschaftsmodell oder dem Assoziierungsmodell EWR überzeugend begründet werden können.

Mit dem Brexit verschlechterte sich die Verhandlungsposition der Schweiz noch weiter. Auch wenn die Schweiz keine unwichtige Handelspartnerin für die EU ist, so werden die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich in Brüssel doch als bedeutend wichtiger eingestuft. Um keine Präzedenzfälle zu schaffen, welche die Verhandlungsposition der EU gegenüber dem Vereinigten Königreich schwächen würde, beharrt die EU gegenüber Drittstaaten wie der Schweiz mit noch grösserem Nachdruck auf ihrem Grundsatz der Unteilbarkeit der Grundfreiheiten (Dienstleistungs-, Kapital-, Personen- und Warenverkehrsfreiheit).

Die veränderten Rahmenbedingungen zeigen sich u.a. darin, dass die EU bereits seit 2008 die Schaffung eines institutionellen Rahmens verlangt, der für alle bestehenden und zukünftigen Abkommen über die Beteiligung der Schweiz an einzelnen Bereichen des Binnenmarktes und der EU-Politik gilt. Die EU-Kommission scheint nicht bereit, den Status Quo weiterzuführen. Konkret heisst dies, dass ohne institutionelle Regelung keine weiteren Binnenmarktzugangsabkommen mehr abgeschlossen werden können, und dass die bestehenden nicht mehr aufdatiert werden. Die Teilnahme an diversen EU-Programmen, Agenturen und *Joint Undertakings* (Horizon Europe, Erasmus+, Copernicus, Creative Europe MEDIA, Digital Europe, *European High Performance Computing Joint Undertaking*, u.a.) wird zudem von Fortschritten bei den institutionellen Fragen (Rechtsentwicklung, Auslegung, Überwachung, Streitbeilegung) abhängig gemacht.

Zusätzlich zu diesen erschwerten Rahmenbedingungen kommt die Einsicht, dass der so genannte bilaterale Weg an strukturelle Grenzen stösst.

4.1.2 Der ‚bilaterale Weg‘ stösst an strukturelle Grenzen

Mit den bestehenden Verträgen übernahm die Schweiz das damals geltende EU-Recht. Die Verträge sind vergleichbar mit Momentaufnahmen der Lage von 1999, 2004 usw. Das EU-Recht hat sich seither aber dynamisch weiterentwickelt. Die Schweiz übernahm neues EU-Recht aber nur punktuell nach eigenem Gutdünken. Aus Sicht der EU ist dies mit dem einheitlichen Rechtsraum, den sie schaffen will, nicht vereinbar. Und auch für die Schweiz wirken sich die fehlenden Möglichkeiten, neues EU-Recht tatsächlich übernehmen und durchsetzen zu können, in manchen Bereichen nachteilig aus.

Hinzu kommt, dass die Schweiz fortlaufend europäisches Recht übernimmt, ohne über dieses mitentscheiden zu können. Die Schweiz hat ihre Rechtsetzung somit in relevanten Bereichen an die EU delegiert. Im Bereich der Luftfahrt sowie in der Asyl- und Migrationspolitik (Schengen/Dublin) hat die Schweiz die dynamische Rechtsübernahme akzeptiert. In zahlreichen weiteren Bereichen, in welchen keine dynamische Rechtsübernahme akzeptiert wurde, verzichtet die Schweiz jedoch auf Verhandlungen mit der EU und passt ihr Recht stattdessen im euphemistisch «autonom» genannten Nachvollzug an. Aus demokratietheoretischer Sicht ist die fortlaufende Übernahme von EU-Recht ohne Mitbestimmungsrecht höchst problematisch und stellt einen Souveränitätsverlust dar.

Im globalisierten 21. Jahrhundert steigert jener Staat seine Souveränität, der mitgestalten und mitentscheiden kann, was ihn betrifft. Souveränität kann nicht – wie dies die Rhetorik der Rechten vermuten lässt – durch Isolation herbeigeführt werden. Stattdessen sind gewisse Tatsachen anzuerkennen: Gegenüber globalen Herausforderungen wie Klimawandel, Stabilisierung eines Systems der kollektiven Sicherheit, Steuerflucht oder Umgang mit den Datensammlern Google, Facebook, Amazon und Co. braucht es eine übernationale Handlungsfähigkeit. Ein Alleingang der Schweiz in diesen Politikfeldern wäre zwar selbstbestimmt, jedoch ohne jeden Einfluss und deshalb alles andere als souverän. Denn Souveränität definiert sich nicht über das eigenständige Beschliessen von kaum wirkungsvollen Entscheiden, sondern über das eigenständige Beschliessen von relevanten Entscheiden: Wer am Katzentisch sitzt, kann nicht souverän sein!

Wenn die Schweiz also so souverän wie möglich sein will, dann müsste sie dort mitbestimmen können, wo die relevanten Entscheide auf unserem Kontinent gefällt werden – und dies ist in der EU. Da nur eine gut verhandelte EU-Mitgliedschaft vollwertige Mitbestimmungsrechte garantiert, würde ein Beitritt der Schweiz ihre Souveränität erhöhen und nicht, wie die SVP behauptet, reduzieren. Der Bilateralismus hingegen gaukelt Einflussmöglichkeiten vor, wo kaum welche vorhanden sind. So ist die Schweiz beispielsweise aufgrund der Guillotine-Klausel in den Bilateralen I bei jeder Abstimmung vor die Wahl gestellt, entweder der entsprechenden EU-Rechtsentwicklung zuzustimmen oder die ganzen Bilateralen I aufs Spiel zu setzen. Gleichzeitig haben Schweizer Vertreter:innen keine Stimmrechte im EU-Rechtsetzungsprozess (*decision making*), sondern bestenfalls die Gelegenheit, beratend Einfluss zu nehmen (*decision shaping*). Doch selbst diese Einflussmöglichkeiten werden von der Schweiz oftmals nicht offensiv genug genutzt.

Zudem stösst der Bilateralismus an seine Grenzen, da er zu einem Reformstau führt. Von der Ablehnung des EWR-Beitritts bis zur Ratifizierung der Bilateralen I dauerte es acht Jahre,

bis zum Inkrafttreten der Bilateralen II weitere fünf bis sieben Jahre. Ausserdem verzögert sich die Assoziierung an wichtige EU-Programme regelmässig, was zu grosser Rechtsunsicherheit führt. Die gravierendste Konsequenz der bilateralen Blockade zeigt sich schliesslich darin, dass der Zugang zum europäischen Binnenmarkt nicht weiterentwickelt werden kann und aufgrund der gleichzeitigen Anpassung des EU-Rechts in den nächsten Jahren zunehmend erodiert. Seit spätestens 2008 macht die EU den Abschluss neuer Marktzugangsabkommen sowie die Aufdatierung bestehender Abkommen von Fortschritten zur Schaffung eines institutionellen Rahmens abhängig.

Seit der Bundesrat die Verhandlungen über das institutionelle Abkommen am 26. Mai 2021 für beendet erklärte, sind diverse Marktzugangsabkommen blockiert. Ohne eine Klärung der institutionellen Fragen ist es vorläufig wahrscheinlich, dass die Schweiz von der dynamischen Entwicklung des Freizügigkeitsrechts, des Landwirtschaftsabkommens oder des Abkommens über den Abbau technischer Handelshemmnisse ausgeschlossen wird. Dies stellt die Schweizer Exportwirtschaft vor grosse Herausforderungen, wie beispielsweise im Bereich der Medizinalprodukte bereits ersichtlich wird. Zudem dürften die bereits verhandelten Strom- und Gesundheitsabkommen in den nächsten Jahren nicht abgeschlossen werden können.

Vor diesem Hintergrund wird klar, dass der als «Königsweg» verklärte Bilateralismus blockiert und der Status Quo somit instabil ist. Ohne Klärung der institutionellen Fragen werden die bilateralen Abkommen in den nächsten Jahren weiter erodieren. Da der Bilateralismus bisher ein Erfolgsmodell war, wird sich die SP dafür einsetzen, dass der bilaterale Weg sobald wie möglich deblockiert wird. Der Abschluss eines institutionellen Abkommens und die damit verbundene sektorielle Dynamisierung der Verträge würde die Erosion der Bilateralen zwar stoppen, einige strukturelle Probleme blieben aber ungelöst: die Abhängigkeit von EU-Entscheiden und die fehlende Möglichkeit zur Mitgestaltung unserer gemeinsamen Zukunft. In den nächsten Jahren wird die europäische Integration der Schweiz wegen der ungeklärten institutionellen Fragen langsam, aber sicher abnehmen. Welche Konsequenzen brächte ein solcher Rückschritt mit sich, und wie ist dies aus sozialdemokratischer Sicht zu beurteilen?

4.2 Freihandel statt Binnenmarkt bedeutet Rückschritt

In der Schweiz wollen viele traditionelle Akteure vor allem auf bürgerlicher Seite maximale wirtschaftliche aber möglichst wenig politische Integration. Die EU entwickelt sich aber in die entgegengesetzte Richtung. Darum fordern neu gewisse Akteure zum Beispiel aus der Finanzbranche wie auch die SVP eine generell geringere Integration. Ihre Losung lautet: Freihandel statt Binnenmarktintegration. Dies könnte im Wesentlichen auf zwei Arten umgesetzt werden: mit einem Verzicht auf die sektorielle Teilhabe am Binnenmarkt und den Rückfall auf das Freihandelsabkommen von 1972 sowie das WTO-Recht (4.2.1), oder mit der Modernisierung des Freihandelsabkommens von 1972 nach dem Vorbild des Brexit-Vertrags (4.2.2). Beide Optionen sind für die SP inakzeptabel.

4.2.1 Freihandelsabkommen von 1972 statt Integration

Ohne Klärung der institutionellen Fragen erodiert die aktuelle sektorielle Teilhabe am EU-Binnenmarkt. Somit droht mittelfristig der Rückfall auf das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1972 sowie auf das WTO-Recht. Der Bundesrat hielt 2015 in einem Bericht⁷ die Unterschiede zwischen einem umfassenden Freihandelsabkommen und der Übernahme von EU-Recht mittels der „bilateralen“ Verträge fest. Dabei kam er zum Schluss, dass ein umfassendes Freihandelsabkommen im Vergleich zur sektoriellen Teilhabe am Binnenmarkt einen klaren Rückschritt bedeuten würde. Die Rechtssicherheit, welche dank der durch die bilateralen Abkommen gesicherten Teilhabe am Binnenmarkt garantiert wird, könnte mit einem Freihandelsabkommen nicht erreicht werden. Auch könnte die enge politische und justizielle Zusammenarbeit, wie sie dank den Bilateralen besteht, durch ein Freihandelsabkommen nicht aufrechterhalten werden. Schliesslich würde ein Freihandelsabkommen das Ziel einer grösseren regulatorischen Eigenständigkeit höchstens formell gewährleisten, da die Schweiz als exportabhängige Volkswirtschaft ein Interesse an der Rechtsharmonisierung im EU-Binnenmarkt hat. Der «Brussels Effect» würde auch auf eine politisch isolierte Schweiz wirken. Zudem ist die Europäische Union sehr darauf bedacht, die Dimension des fairen Wettbewerbs (*level playing field*) im Wettbewerbs- und Umweltrecht auch mit Drittstaaten vertraglich zu vereinbaren.

Konkret würde ein solcher integrationspolitischer Rückschritt unter anderem folgende wirtschaftliche Nachteile mit sich ziehen: Beim Warenverkehr wäre im Bereich der technischen Handelshemmnisse für Industriegüter nicht gewährleistet, dass Produkte, welche in der Schweiz und in der EU vermarktet werden, den gleichen Anforderungen unterliegen und eine einzige Konformitätsprüfung für alle genügen würde; eine Voranmeldepflicht für Warenimporte und -exporte würde eingeführt; der erleichterte Marktzugang in bestimmten Dienstleistungssektoren würde entfallen; es würden keine weiteren Marktzugangsabkommen mehr abgeschlossen und im Nicht-Marktzugangsbereich (Kooperationsbereiche, Polizei, Steuerfragen, Justiz und Migrationsbereich) würde die Zusammenarbeit massiv erschwert.

Eine der offenen Fragen, die sich bei einer Rückkehr zu einem einfachen Freihandelsabkommen in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU stellen würde, wäre die nach der Zukunft des Freizügigkeitsabkommens. Würde dieses mehrfach von den Schweizer:innen bestätigte Abkommen in der Schweiz noch unterstützt, wenn die positiven Gegenleistungen im Hinblick auf den Zugang zu den europäischen Märkten hinfällig würden? Und wenn dies der Fall ist, würde die EU auch in diesem Bereich wollen, dass dieses Abkommen erodiert oder seine Gültigkeit verliert, mit allen Konsequenzen, die dies für ihre eigenen, in unserem Land tätigen Bürger:innen hätte? Diese Frage hat auch einen Einfluss auf die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung unserer Lohnschutzpolitik. Klar ist, dass die flankierenden Massnahmen (FLAM) durch ein Wegfallen des Freizügigkeitsabkommens akut gefährdet wären.

⁷ [Bericht des Bundesrates](#) in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] «Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen», Juni 2015.

Während die Modernisierung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der EU von 1972 durchaus erstrebenswert sein könnte, ist ein Zurückfallen auf ein reines Freihandelsabkommen keine Alternative zur Teilhabe am EU-Binnenmarkt. Eine Rückabwicklung der europapolitischen Integrationsschritte der letzten 30 Jahre wäre insgesamt also äusserst risikoreich und schmerzhaft. Die Behauptung, «weniger Europa» könne wirtschaftspolitisch durch zusätzliche Freihandelsabkommen mit Schwellenländern wie Russland, China, Indien, den Golfstaaten, Südafrika oder den Mercosur-Staaten überkompensiert werden, erweist sich als eine gefährliche Illusion. Wirtschaftlich kann in diesen Ländern niemals gewonnen werden, was die Schweiz in Europa verlieren würde.

Für die SP ist klar, dass es nicht soweit kommen sollte. Gleichzeitig ist zu betonen, dass der erodierende bilaterale Weg auf das hier skizzierte Szenario zusteuert.

4.2.2 Schweizer ‚Brexit-Lösung‘ statt Integration

Nach dem Scheitern der Verhandlungen über das institutionelle Abkommen wurden Stimmen laut, welche den Brexit-Vertrag als Vorbild für die künftigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU nehmen wollen.

Das EU-UK-Abkommen beruht auf drei Pfeilern: Freihandel, Zusammenarbeit im Bereich Strafverfolgung sowie institutionelle Fragen. Mit einem solchen Abkommen könnten gewisse Kooperationsprogramme weitergeführt werden. Gleichzeitig bestehen auch in diesem Modell die oben erwähnten, massiven Nachteile eines Verzichts auf die sektorielle Teilnahme am Binnenmarkt. Weiter ist festzuhalten, dass ein solches Verhandlungsmandat von Seiten der EU-Kommission nicht gewährt würde, wenn die Schweiz nicht die Aufgabe der sektoriellen Abkommen eingestehen würde. Es müssten also die rund 120 Abkommen, welche als Rechtsübernahmeabkommen ausgestaltet sind, rückabgewickelt werden. In diesem Modell müsste von den gleichen Prozessen wie im Vereinigten Königreich ausgegangen werden: Zuerst würde die Kündigung der Verträge auf einen bestimmten Termin mit einem Rückabwicklungsabkommen erfolgen, und gleichzeitig würde ein neu verhandeltes Handels- und Kooperationsabkommen nach Vorbild des Vereinten Königreichs abgeschlossen. Für die Arbeitsplätze und Wertschöpfungsketten in der Schweiz könnte dies schwerwiegende Folgen haben.

Auch wenn die Modernisierung des Freihandelsabkommens nach dem Muster des Brexit-Vertrags weniger verheerend wäre ein Rückfall auf das Freihandelsabkommen von 1972 und auf WTO-Recht, ist dieser Vorschlag inakzeptabel. Die für alle sichtbar gewordenen Folgen des Brexits in Grossbritannien – Warteschlangen an Tankstellen, halbleere Supermarktregale, akuter Fachkräftemangel – führen vor Augen, was auf dem Spiel steht. Die SP ist überzeugt, dass die europäischen Integrationsschritte der letzten 30 Jahre bewahrt und ausgebaut werden müssen. Abwicklung ist keine Option. Da der Status Quo des bilateralen Weges instabil ist (4.1) und ein integrationspolitischer Rückschritt zu viele Nachteile mit sich bringt (4.2), ist der Weg nach vorn klar der vielversprechendste (4.3).

4.3 Aufbruch in ein soziales und demokratisches Europa

Wie weiter oben beschrieben, ist die EU in den letzten Jahren politisch und rechtlich zusammengewachsen. Wenn man an der Weiterentwicklung dieses Rechtsraums teilnehmen will, muss man ihm auf die eine oder andere Art beitreten. Eine solche vertiefte europäische Integration der Schweiz kann entweder durch einen EWR-Beitritt (4.3.1) oder durch eine EU-Mitgliedschaft (4.3.2) erreicht werden. Diese Optionen stellen die beiden unbestrittenen Integrationsmodelle der europäischen Staatengemeinschaft dar: eine umfassende Assoziierung am EU-Binnenmarkt (EWR-Beitritt) oder die demokratische Teilhabe und Mitbestimmung in allen Politikfeldern der EU (EU-Beitritt). Beide Modelle sind als Optionen für die Schweiz immer wieder neu zu bewerten.

4.3.1 Umfassende Assoziierung am EU-Binnenmarkt: EWR

Immer wieder taucht in der Schweiz der Vorschlag auf, einen nochmaligen Anlauf für einen EWR-Beitritt zu wagen. Dies brächte bedeutende Vorteile mit sich in Bezug auf die umfassende Teilnahme am europäischen Binnenmarkt. Jedoch ist die EWR-Option mit drei Herausforderungen behaftet.

Erstens stösst nicht nur der bilaterale Weg der Schweiz an seine strukturellen Grenzen, sondern zunehmend auch der EWR. So ist teilweise unklar, ob EU-Rechtsakte Binnenmarkt- und somit EWR-relevant sind, was zu Verzögerungen ihrer Übernahme in das EWR-Abkommen führt. Zweitens fehlen auch im EWR die Mitentscheidungsrechte beim Erlass neuer EU-Rechtsakte, die im Ergebnis automatisch übernommen werden müssen. Das Problem der beschränkten Souveränität bestünde also auch hier. Drittens besteht eine fein austarierte Balance zwischen den EWR-EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein sowie zwischen der EU und der EWR-EFTA-Staaten, was bei einem Beitritt der Schweiz aus deren Sicht aufs Spiel gesetzt würde. Es ist somit nicht sicher, ob ein EWR-Beitritt der Schweiz von den aktuellen EWR-Staaten und der EU überhaupt gewünscht wäre und ob die Schweiz gegebenenfalls sinnvolle Anpassungen im EWR-Vertrag erreichen könnte. Daher wären hier dringend exploratorische Gespräche nötig, wie sie im Nationalrat von der SP-Fraktion vorgeschlagen wurden. Nur so liesse sich diese Option vor einem Verhandlungsbeginn verlässlich beurteilen.

Trotz diesen Nachteilen ist ein EWR-Beitritt der Erosion des bilateralen Wegs oder einem Rückzug auf reinen Freihandel vorzuziehen. Denn der Vorteil einer umfassenden Teilnahme am europäischen Binnenmarkt überwiegt die Nachteile eines EWR-Beitritts. Dennoch bleibt die zentrale Frage für eine modern verstandene Souveränität der Schweiz, ob sie Mitglied der EU werden soll oder nicht.

4.3.2 Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts

4.3.2.1 Vorteile eines EU-Beitritts

Die wichtigsten Vorteile eines EU-Beitritts für die Schweiz sind:

1. *Die Schweiz ist dann souverän, wenn sie dort mitentscheiden kann, wo die zentralen Beschlüsse gefällt werden:* Die Analyse der Grenzen des bilateralen Wegs (4.1) zeigt, dass sich die Schweiz heute der europäischen Rechtsentwicklung anpassen muss, ohne über diese mitentscheiden zu können. Langfristig führt diese einseitige Anpassung des Schweizer Rechts an die Rechtsentwicklung der EU zu einer asymmetrischen Situation. Dies ist nicht souverän. Nur als EU-Mitglied kann die Schweiz über die wichtigsten politischen Beschlüsse unserer Zeit mitentscheiden und somit die Zukunft mitgestalten. Mit einem Mitentscheidungsrecht auf EU-Ebene würde die Schweizer Souveränität massiv erhöht – gerade auch weil weiterhin einige Politikbereiche in der EU auf dem Einstimmigkeitsprinzip beruhen. Es ist also nicht so, dass die Schweiz als mittelgrosses Land in Europa kaum Einfluss auf die Entscheidungen der EU nehmen könnte. Dieser Vorteil einer EU-Mitgliedschaft der Schweiz ist so zentral, dass er für sich genommen bereits eine ernsthafte Diskussion über den Beitritt zur Europäischen Union lostreten sollte.
2. *Es liegt im Interesse der Schweiz, das europäische Friedensprojekt zu stärken:* Unter anderem dank der EU ist es heute unvorstellbar, dass sich Deutschland und Frankreich bekriegen, wie dies während Jahrhunderten immer wieder der Fall war. Auch spielte die EU eine zentrale Rolle in der Überwindung der tiefen Spaltung Europas nach dem Kalten Krieg. Eine vertiefte europäische Integration ist aber keine Garantie für den Frieden, wie die Aggression Putins gegen die Ukraine beweist. Die engere wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten, die durch die europäische Integration vorangetrieben wurde, lässt es jedoch als sehr wahrscheinlich erscheinen, dass die europäische Integration einen Beitrag zum jahrzehntelangen Frieden in Europa geleistet hat und zumindest innerhalb des EU-Territoriums auch weiterhin leistet. Dieses Friedensprojekt muss folglich gerade angesichts der Putin-Aggression stabilisiert werden.
3. *Demokratiepolitische Verbesserungen:* Die EU-Bürger:innen sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Dies trifft zwar auch auf ungefähr 25% der Wohnbevölkerung der Schweiz zu (über 2.1 Millionen haben einen EU-Pass), nicht aber auf die übrigen 75% der Schweizer Wohnbevölkerung, obwohl diese praktisch ebenso stark vom EU-Recht betroffen sind.
4. *Gestärkter Grundrechtsschutz:* Das Recht auf Arbeit, das Recht auf Bildung und zahlreiche weitere Sozialrechte sind in den EU-Verträgen verankert und werden in EU-Agenturen und -Programmen vielfältig umgesetzt, gegenwärtig im Rahmen der Europäischen Säule sozialer Rechte.⁸ Die in der Schweiz auf Verfassungs- und Gesetzesstufe garantierten Sozialrechte gehen teilweise weniger weit. Das Gleiche gilt für den Diskriminierungsschutz, der in der EU stark ausgebaut ist. Die Schweiz hat auf Gesetzesstufe allein im Gleichstellungsgesetz und im Behindertenrecht ein Diskriminierungsverbot, aber

⁸ Europäische Kommission, [Die Europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen](#).

auch dort keine Rechtsgrundlage für Programme zur Bekämpfung von Diskriminierung oder zur Verbesserung der Durchsetzung des Anspruchs, am Arbeits- und Wohnungsmarkt nicht diskriminiert zu werden.

5. *EU-Aussenpolitik*: An der EU als globale Akteurin gibt es aus sozialdemokratischer Sicht viel legitime Kritik. Doch keine Weltmacht bietet so viele reale Möglichkeiten, sich so konsequent für Menschenrechte, Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung, Friedensförderung und den Multilateralismus einzusetzen wie die EU. Die Aussenpolitik der EU ist aus sozialdemokratischer Sicht derjenigen der Schweiz insgesamt vorzuziehen. Zudem kann die EU ihre aussenpolitischen Werte durch ihr grosses Gewicht effektiv einbringen, während die Schweizer Aussenpolitik maximal symbolische Zeichen setzen kann.
6. *Die Aussenwirtschaftspolitik der EU setzt soziale und ökologische Standards um*: Die EU führt in ihren Wirtschaftspartnerschaftsabkommen systematisch Menschenrechts- und Umweltverträglichkeitsprüfungen durch. Die Schweiz ist hier bedeutend weniger weit. Zudem baut die EU in ihren Wirtschaftspartnerschaftsabkommen jeweils einen institutionellen Teil mit ein, der Gewerkschaften, die Zivilgesellschaft und weitere *Stakeholder* bei der Um- und Durchsetzung der Nachhaltigkeitsbestimmungen miteinbezieht. Was jedoch noch ausbaufähig ist, ist die vorgängige, möglichst breite, demokratische Abstützung von Verhandlungsmandaten. Die Schweiz ist trotz eines gewissen Durchbruchs beim Freihandelsabkommen mit Indonesien davon weit entfernt. Mit dem Beitritt zur EU würde der Einsatz der Schweiz für soziale und ökologische Standards im internationalen Handel nicht länger ein Lippenbekenntnis bleiben, sondern deutlich wirksamer als heute umgesetzt.
7. *Die EU-Klimapolitik ist fortschrittlicher als diejenige der Schweiz*: Im Rahmen des *Europäischen Grünen Deals* präsentierte die EU-Kommission im Juli 2021 ihr «*Fit for 55 in 2030*» Paket, welches die Zielvorgabe für die Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030 auf mindestens 55% gegenüber 1990 anhebt. Dies übertrifft das aktuelle Ziel der Schweiz, welche sich durch das Pariser Klima-Abkommen verpflichtet hat, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50% gegenüber 1990 zu verringern. Gleichzeitig sieht die EU im Rahmen des *Europäischen Grünen Deals* weit grössere öffentliche Investitionen in den sozial-ökologischen Umbau vor als die Schweiz. Ein wichtiger Grund besteht darin, dass die Schweiz ihre wirtschaftlichen Covid-19-Massnahmen kaum mit Klimaschutz und Industriepolitik verknüpft, obwohl die SP dies mehrfach gefordert hat.
8. *Die EU verfolgt eine progressivere Gleichstellungspolitik als die Schweiz*: Am 4. März 2021 stellte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Richtlinie⁹ vor, die bindende Transparenzmassnahmen und Durchsetzungsmechanismen zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Lohnes bei gleichwertiger Arbeit von Mann und Frau vorsieht. Ziel ist die Neufassung der Richtlinie 2006/54 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen. Mangelnde Lohntransparenz wurde als eines der Haupthindernisse ermittelt. Deshalb setzt die Kommission nun hier an. Die Vorschläge gehen deutlich

⁹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Lohntransparenz und Durchsetzungsmechanismen, [COM\(2021\)93 final](#).

weiter als jene in der Schweiz. In der vom Bundesrat im April 2021 vorgestellten „Gleichstellungsstrategie 2030“ sind keine entsprechenden Transparenzvorschriften vorgesehen.

9. *Stärkerer Konsumentenschutz:* Das Schweizer Konsumentenrecht ist im Vergleich zur EU schwach ausgeprägt. Zwar kommt es teilweise zur «autonomen» Übernahme von EU-Recht. Auf dem Gebiet des Konsumentenrechts geschah dies allerdings seit dem Beginn der 1990er weniger häufig. Beispielsweise wurde die Schweiz im Bereich der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) von einem kundigen Beobachter auch schon als «archaisches Eldorado inhaltlich unkontrollierter AGB» bezeichnet.¹⁰ Ein weiteres Beispiel ist das Widerrufsrecht im Fernabsatz, welches Konsument:innen in der EU das Recht einräumt, jeden Vertragsabschluss im Fernabsatz innerhalb von sieben Tagen zu widerrufen. Die Schweiz kennt keine entsprechenden Regelungen, was zum Nachteil der Konsument:innen ist.
10. *Stabilere Zusammenarbeit bei Forschung und Bildung:* Seit dem Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Abkommen besteht eine erhöhte Rechtsunsicherheit bzgl. der Weiterführung der Kooperationsabkommen in den Bereichen Forschung und Auslandsaufenthalten von Menschen in Ausbildung. Als EU-Mitglied wäre eine Vollassoziiierung der Schweiz an Programmen wie Horizon Europe und Erasmus+ jederzeit garantiert. Ausserdem könnte die Schweiz als EU-Mitglied die bildungs- und forschungspolitischen Strategien der EU mitgestalten.
11. *Unternehmenssteuern müssen auf einheitlicher Bemessungsgrundlage erhoben werden:* Bis zum Jahr 2023 will die EU-Kommission eine harmonisierte Grundlage für Unternehmensbesteuerung in Europa vorschlagen. Die EU-Vorschläge gehen dabei weiter als die OECD-Mindeststeuer. Es wird sich zeigen, ob dieses Projekt erfolgreich sein wird. Jedoch ist heute schon klar, dass die Besteuerung von Unternehmen nur auf internationaler Ebene effektiv angegangen werden kann, da sonst ein Wettlauf nach unten stattfindet.
12. *Die Regulierung von 'Big Tech' kann nur auf europäischer Ebene gelingen:* Würde die Schweizer Politik die CEOs von Google oder Facebook zu einer Anhörung einladen, erschienen bestenfalls deren Anwäl:tinnen. Mit wenigen Ausnahmen sind Nationalstaaten mittlerweile praktisch machtlos gegenüber der überwältigenden Marktmacht der GAFAM-Grosskonzerne (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft). Mit dem *Digital Markets Act* ist in der EU für das Jahr 2023 die Verabschiedung einer rechtlichen Grundlage für die effektive Regulierung der grössten Internetkonzerne geplant. Will die Schweiz in diesem zentralen Thema nicht den Anschluss verlieren, muss sie Teil einer europäischen Lösung sein.

Um die Frage beantworten zu können, ob die Schweiz der EU beitreten soll, müssen natürlich auch die Nachteile eines Beitritts beleuchtet werden.

¹⁰ Peter Gauch, zitiert in Andreas Heinemann, [Verbraucherschutz und Kartellrecht in der Schweiz, in: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb](#), Jahrbuch 2019 (2020), S. 44.

4.3.2.2 Herausforderungen und Nachteile eines EU-Beitritts

Ein Beitritt der Schweiz brächte auch Herausforderungen und Nachteile mit sich:

1. *Die direktdemokratischen Instrumente müssten reformiert werden:* Dies stellt bei einem EU-Beitritt der Schweiz die grösste Herausforderung dar. Da Europarecht über dem Landesrecht steht, könnten Volksentscheide, welche dem EU-Recht widersprechen, nicht vollständig umgesetzt werden. Bereits heute können kantonale Volksbeschlüsse, die Bundesrecht widersprechen, nicht umgesetzt werden. Dieser Nachteil liesse sich auch durch eine Reform der direktdemokratischen Instrumente nicht gänzlich verhindern. Immerhin könnte zum Beispiel ein neues Instrument wie eine «Europainitiative» den Bundesrat beauftragen, sich in Brüssel für entsprechende Positionen oder Reformen einzusetzen. Mit einer Unterschriftensammlung könnte also eine Volksabstimmung in der Schweiz erwirkt werden, die zwar nicht direkt in die europäische Rechtsetzung eingreifen kann, jedoch direktdemokratische Gestaltungsbereiche auf EU-Ebene schafft. Mit diesem Umbau hätten die Schweizer Stimmberechtigten als einzige in Europa die Möglichkeit, ihre Anliegen direkt auf der höchsten europäischen Ebene einzubringen. Längerfristig muss das klare Ziel jedoch sein, direktdemokratische Strukturen auf gesamt-europäischer Ebene zu erreichen.
2. *Auch die Staatsleitung und das Parlament müssten reformiert werden:* Ein Bundesrat mit bloss sieben Mitgliedern ist für die Anforderungen zur Mitwirkung und Mitgestaltung in der EU zu klein. Für eine Mitwirkung im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs stiesse auch das Schweizer System des rotierenden Bundespräsidiums an seine Grenzen. Der notwendige Umbau der Schweizer Regierung wäre kein einfaches Unterfangen, bietet aber auch grosse Chancen mit Blick auf eine längst notwendige Reform von Behörden und Verwaltung auf Bundesebene. Die eidgenössischen Räte müssten ebenfalls reformiert werden: National- und Ständerat müssten nach einem EU-Beitritt eine grosse Anzahl von komplexen Gesetzesprojekten und Entscheiden bewältigen. Zudem sind die Fristen zur Stellungnahme von nationalen Parlamenten im EU-Entscheidungsfindungsprozess meist kurz. Eine gewisse Professionalisierung des eidgenössischen Parlaments wäre angezeigt.
3. *Die Schweiz wäre in der EU eine Nettozahlerin:* Die genaue Berechnung des jährlichen Betrages hängt von verschiedenen Faktoren ab, dürfte aber rund 3 Milliarden Franken pro Jahr betragen. Dies stellt einen solidarischen Beitrag an die Stabilität Europas dar. Ausserdem ist die Verringerung von Ungleichheiten auch im Schweizer Interesse.
4. *Die Mehrwertsteuer würde von heute 7.7% auf 15% fast verdoppelt:* Da die Mehrwertsteuer keine Progression kennt, belastet sie Geringverdiener:innen überproportional stark und ist somit keine soziale Steuer. Eine Verdoppelung erfordert deshalb aus SP-Sicht Kompensationsmassnahmen in der gleichen Grössenordnung, damit sie nicht zu erheblichen Einbussen bei der Kaufkraft führt.
5. *Der Service Public wäre einem stärkeren Liberalisierungsdruck ausgesetzt:* In den Bereichen des Strommarktes, der Post und der Telekommunikation hat sich in der EU die Ideologie einer weitgehenden Marktöffnung durchgesetzt, welche von der SP abgelehnt wird. Eine Ausklammerung dieser Bereiche von weitergehenden Liberalisierungen ist

notwendig. Ähnliche Risiken bestehen im Bereich des Eisenbahnverkehrs, wären dort jedoch mit wenig Aufwand abzuwenden. Die SP wird zusammen mit gewerkschaftlichen und linken Verbündeten für eine Umkehr der Liberalisierung kämpfen.

6. *Die Durchsetzung des Lohnschutzes und des in der EU anerkannten Prinzips «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» müssen im Sinne der Autonomie der einzelnen Staaten geregelt werden:* Der freie Dienstleistungsverkehr wurde in der EU zu einer Grundfreiheit erhoben, nämlich der Freiheit, Dienstleistungstätigkeiten im gesamten Binnenmarkt zu erbringen. Die Entwicklung, dass die Arbeitsleistung ohne Niederlassungsrecht als «Ware» und ohne «unverhältnismässige» Einschränkungen exportiert werden kann, muss zugunsten einer Relokalisierung der Arbeit überdacht werden. Diese muss das Familienleben und das Gleichgewicht zwischen Arbeit, Erholung und Sozialleben respektieren. Unter anderem aus diesem Grund hat sich die SP auch immer gegen den Saisonierstatus ausgesprochen. Die Entsendung von Arbeiter:innen braucht heute und in Zukunft wirksame Schutzmassnahmen, die in der Kompetenz des Gastlandes liegen müssen. Die korrekte Umsetzung der Personenfreizügigkeit mit dem damit verbundenen Niederlassungsrecht und die Dienstleistungsfreiheit können nur fair ausgestaltet werden, wenn in den verschiedenen nationalen Arbeitsmärkten alle Erwerbstätigen die gleichen Rechte wie die einheimische Bevölkerung erhalten. Die besondere Lage der Grenzregionen, in denen das Risiko von Lohndumping durch die Anstellung von Grenzgänger:innen sehr stark ist, muss berücksichtigt werden: Spezifische Lohnschutzmassnahmen müssen dort getroffen werden. In diesem Sinne fordert die SP, dass die Frage des Lohnschutzes und dessen Durchsetzung in der Zuständigkeit der Innenpolitik bleibt, in Abstimmung mit den anderen europäischen Staaten und der EU.
7. *Die Schweiz könnte unter Druck gesetzt werden, der Eurozone beizutreten:* Bei Beitrittsverhandlungen würde sich die Frage stellen, ob die Schweiz den Euro übernehmen sollte. Als Exportwirtschaft, die ständig gegen den zu hohen Wert ihrer Währung kämpft, ist es nicht ausgeschlossen, dass eine solche Übernahme für die Schweiz von Interesse sein könnte. Allerdings ist die Kontrolle über die Währung ein wichtiges Element der wirtschaftlichen Souveränität, und in einer Volksabstimmung ist zu erwarten, dass diese Frage bei einer Volksabstimmung über einen EU-Beitritt entscheidend sein könnte. In diesem Fall wird die Forderung nach einer Ausnahme nach dänischem oder schwedischem Vorbild notwendig.

4.3.3 EU-Beitritt als Chance – auch für innere Reformen

Die vorliegende Auflistung der Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern erwähnt lediglich einige zentrale Punkte. Es ist jedoch zu betonen, dass nur schon die ersten beiden erwähnten Vorteile (Souveränitätsgewinn und Stabilisierung des Friedensprojekts) so bedeutend sind, dass sie für sich genommen rechtfertigen, die Zielsetzung eines EU-Beitritts der Schweiz endlich wieder ernsthaft anzuvisieren.

Die grösste Herausforderung bei einem EU-Beitritt der Schweiz wäre die notwendige Reform der schweizerischen direktdemokratischen Instrumente. Die Beibehaltung möglichst grosser Handlungsspielräume der direkten Demokratie ist im Fall von Beitrittsverhandlungen eine zentrale Forderung der SP. Die direkte Demokratie gehört zur demokratischen Kultur

der Schweiz. Ihr Erhalt ist auch eine Voraussetzung für den Erfolg einer möglichen Volksabstimmung über einen EU-Beitritt. Die Schweiz muss zudem mit ihrer direktdemokratischen Kultur einen Beitrag zur Abschwächung des Demokratiedefizits auf europäischer Ebene leisten. Dafür muss sich die Schweiz für direktdemokratische Strukturen auf gesamteuropäischer Ebene stark machen. Sofern das Volk nicht über Texte abstimmt, die gegen die grundlegenden Menschenrechte verstossen, sind seine Entscheidungen zu respektieren. Falls erforderlich, ist ein Opting-out-Mechanismus zu prüfen, der eine verhältnismässige Regelung der Folgen eines solchen Entscheides vorsieht. Hier ist jedoch zu betonen, dass der Handlungsspielraum bei der Umsetzung von EU-Recht meistens gross ist, was faktisch dazu führen würde, dass die meisten Volksentscheide weiterhin eine unmittelbar rechtsetzende Wirkung hätten, da sie EU-rechtskonform ausgelegt werden könnten. Zudem ist klar, dass die direkte Demokratie bereits heute aufgrund der fehlenden EU-Mitgliedschaft ausgehöhlt wird: Denn die Schweizer Volksvertreter:innen können in zahlreichen Rechtsbereichen faktisch nicht mehr souverän Gesetze erlassen, sondern müssen im euphemistisch «autonom» genannten Nachvollzug die Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene kopieren, um weiterhin mit unseren Nachbarländern handeln und kooperieren zu können. Der Souveränitätsgewinn eines EU-Beitritts ist deshalb höher zu werten als die in jedem Fall zunehmend eingeschränkten direktdemokratischen Mitentscheidungsrechte.

Ein weiterer bedeutender Nachteil eines Beitritts ist die unsoziale Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 15%. Die erheblichen Zusatzeinnahmen müssten der Schweizer Bevölkerung vollständig rückerstattet werden. Die SP fordert, dass im Falle eines EU-Beitritts die durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer anfallenden Zusatzeinnahmen dafür eingesetzt würden, allen in der Schweiz lebenden Menschen die obligatorischen Krankenkassengebühren zu finanzieren, und somit den Kaufkraftverlust wieder rückgängig zu machen. Zudem wären Nettzahlungen an die EU für die Bundeskasse problemlos verkraftbar, da durch den erhöhten Mehrwertsteuersatz, selbst bei einer vollständigen Finanzierung der obligatorischen Krankenkassenprämien, ein Zugewinn für die Bundeskasse resultieren würde.

Schliesslich bleibt die in der EU bereits umgesetzte grenzüberschreitende wettbewerbliche Ausgestaltung des Strom-, Telekommunikation- und Postmarktes aus sozialdemokratischer Sicht eine grosse Herausforderung. In Beitrittsverhandlungen wird die SP eine möglichst umfassende Ausnahme beim Service Public anstreben. Für die SP ist zentral, dass die flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochstehenden öffentlichen Dienstleistungen zu einem für alle erschwinglichen Preis sichergestellt bleibt. Die bedeutenden Handlungsspielräume der innerstaatlichen Umsetzung von Europarecht wären in diesen Fällen konsequent zugunsten eines starken Service Public und gegen weitere Liberalisierungen auszulegen.

Beurteilt man die Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts, wird klar, dass die Vorteile eindeutig überwiegen, zumal die meisten Nachteile durch innerstaatliche Reformen abgefedert werden könnten. Die Vorteile eines Beitritts sind zahlreicher und bedeutender als die Nachteile. Wie die vorliegende Analyse zeigt, ist der Bilaterale Weg ohne institutionelle Klärung blockiert (4.1), ein integrationspolitischer Rückschritt wäre mit zu vielen Nachteilen behaftet (4.2) und der EWR-Beitritt wäre deutlich weniger vorteilhaft als der EU-Beitritt (4.3.1). Die eindeutig erstrebenswerteste Option ist die Vollmitgliedschaft der Schweiz in der EU. Die

Mitgliedschaft ist eine Chance. Die SP fordert deshalb zu gegebener Zeit die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

Gleichzeitig ist der SP bewusst, dass der EU-Beitritt in der Schweiz kurzfristig nicht mehrheitsfähig ist. Doch Mehrheitsverhältnisse können sich rasch ändern: Zwischen der klaren Ablehnung und der klaren Annahme des Frauenstimmrechts vergingen beispielsweise nur zwölf Jahre.¹¹ Darum will die SP die Beitritts-Option wieder in die öffentliche Debatte einbringen. Kurzfristig braucht es aber auch einen Plan, um eine mehrheitsfähige, schrittweise Integration der Schweiz voranzubringen. Wie gezeigt, geht dies nur über die Klärung der institutionellen Fragen.

¹¹ Am 1. Februar 1959 lehnten die Stimmberechtigten das eidgenössische Frauenstimmrecht mit 66,9% Nein ab. Nur zwölf Jahre später, am 7. Februar 1971, nahmen die stimmberechtigten Männer die Einführung des Frauenstimmrechts mit 65,7% Ja an.

5. DER NÄCHSTE SCHRITT: ASSOZIIERUNG

Auch wenn der EU-Beitritt die beste Lösung für die Schweiz darstellt, ist die kurzfristige Stabilisierung des sogenannten «bilateralen» Weges die einzige Möglichkeit, um in einem nächsten Schritt die Teilhabe der Schweiz am Binnenmarkt und an den EU-Kooperationsprogrammen zu sichern. Und dafür braucht es eine Klärung der institutionellen Fragen. Diese kann in vier Schritten erreicht werden: Durch kurzfristige, vertrauensbildende Massnahmen der Schweiz (5.1), durch ein befristetes Stabilisierungsabkommen (5.2), durch ein Europagesetz, welches die Europapolitik demokratisch abstützt und die Europa-Koalition wiederherstellt (5.3) sowie schliesslich durch ein Assoziierungsabkommen mit der EU (5.4).

5.1 Vertrauensbildende Massnahmen der Schweiz

Seit dem Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Abkommen am 26. Mai 2021 durch die Schweiz besteht ein Vertrauensproblem zwischen Bern und Brüssel. Dieses Vertrauen muss durch kurzfristige, unilaterale Massnahmen der Schweiz zuerst wiederaufgebaut werden. Die SP schlägt dafür folgende Massnahmen vor: Erstens sollte der Bundesrat der EU-Kommission klar zu verstehen geben, dass er weiterhin an einer Klärung der institutionellen Fragen interessiert ist. Zweitens, und dies ist zentral, sollten die Kohäsionszahlungen erhöht werden. Drittens soll sich die Schweiz in der europäischen Migrationspolitik solidarisch zeigen, indem sie deutlich mehr Flüchtende aufnimmt. Dies ist unabhängig von unseren Beziehungen zur EU richtig und entspricht den humanitären Werten der Schweiz. Viertens soll sich die Schweiz zu den Prinzipien der «Europäischen Säule sozialer Rechte» bekennen und die wichtigsten Bestimmungen der bestehenden und noch in Erarbeitung stehenden EU-Richtlinien übernehmen, welche diese Prinzipien umsetzen: eine Elternzeit, Mitbestimmungsrechte in Unternehmen, Verbesserung der Mindeststandards bei Arbeitsverträgen, die Durchsetzung der Lohngleichheit, die Förderung der GAV-Abdeckung, die Verpflichtung zur Einhaltung der GAV sowie die Stärkung der unternehmerischen Sorgfaltspflichten. Fünftens soll die Schweiz mit der EU eine enge Absprache in Sachen Steuerstandards anstreben. Der Bundesrat soll sich zu einem substanziellen Mindeststeuersatz für die Besteuerung gewinnbringender Unternehmen bekennen. Die Schweiz soll sich darauf vorbereiten, einen entsprechenden von der EU beschlossenen Standard zu übernehmen. Ausserdem soll sie für die Besteuerung multinationaler Unternehmen dort, wo diese ihre Gewinne erzielen, eintreten. Zudem soll sich die Schweiz zur Kooperation bei der Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung, Geldwäscherei und Wirtschaftskriminalität bekennen und einen entsprechenden Aktionsplan aushandeln.

Diese kurzfristigen Massnahmen werden es der Schweiz erlauben, einen ernsthaften politischen Dialog mit Brüssel aufzubauen und das Vertrauen wiederherzustellen. Dies sollte es ermöglichen, ein befristetes Stabilisierungsabkommen mit der EU auszuhandeln. Einzelne der dargelegten Massnahmen (insbesondere die Erhöhung der Kohäsionszahlungen) könnten auch Konzessionen der Schweiz in den Verhandlungen über ein Stabilisierungsabkommen darstellen.

5.2 Befristetes Stabilisierungsabkommen

Die SP schlägt vor, die Verhandlungen mit der EU in zwei Phasen aufzuteilen: In einer ersten Phase wird ein auf fünf Jahre befristetes Stabilisierungsabkommen verhandelt, welches die Teilnahme an den Kooperationsprogrammen (Horizon Europe, Erasmus+, etc.) regelt. In einer zweiten Phase folgen neue Verhandlungen zu den Fragen des Binnenmarktzugangs und der damit verbundenen institutionellen Fragen. Diese Aufteilung der Verhandlungen dürfte es erleichtern, die bestehende Blockade zu lösen. Dies erfordert, dass sich sowohl die Schweiz wie auch die EU bewegen: Die Schweiz macht aktiv einen Schritt auf die EU zu, indem sie klarstellt, dass die heutigen Beziehungen so rasch wie möglich weiterentwickelt werden sollen. Die EU macht ihrerseits einen Schritt auf die Schweiz zu, indem sie eine Assoziierung bei den Kooperationsabkommen nicht von einer vorhergehenden Klärung der institutionellen Fragen abhängig macht.

Aufbauend auf dem bis Ende 2027 befristeten Stabilisierungsabkommen sind ab 2023 Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen, ein sogenanntes «Wirtschafts- und Kooperationsabkommen» anzustreben. Das Zeitfenster der Verhandlungen richtet sich dabei am siebenjährigen EU-Haushalt (2021-2027) aus. Das Wirtschafts- und Kooperationsabkommen sollte spätestens zu Beginn des nächsten EU-Haushalts am 1. Januar 2028 in Kraft treten. Innenpolitisch werden die Verhandlungen über ein Stabilisierungsabkommen mit den oben beschriebenen vertrauensbildenden Massnahmen sowie mit einem Europagesetz ergänzt.

5.3 Europagesetz als demokratische Grundlage

Um in einer Volksabstimmung bestehen zu können, muss eine Klärung der institutionellen Fragen von der klassischen Europa-Koalition, d.h. von allen Parteien ausser die SVP, getragen werden. Die Erarbeitung eines Europa-Gesetzes kann diese Koalition wiederherstellen und dem Bundesrat einen ausreichend klaren Auftrag für die nächsten Verhandlungen mit der EU erteilen. Dieser Zwischenschritt hat zudem den zentralen Vorteil, dass das Risiko eines «Scherbenhaufen-Referendums» nicht besteht. Es ist klar, dass ein weiterer, dem EWR-Nein von 1992 vergleichbarer Moment von allen pro-europäischen Kräften vermieden werden muss. Denn die Europapolitik darf nicht wieder über viele Jahre blockiert sein. Im Gegensatz zu einer Abstimmung über einen ausgehandelten Staatsvertrag besteht bei einem Europa-Gesetz kein solches Risiko: Falls das Europa-Gesetz an der Urne scheitert, könnte es innert kurzer Zeit überarbeitet werden. Das Scheitern eines Europa-Gesetzes würde also die Europapolitik um wenige Jahre zurückwerfen – was zwar sehr bedauerlich wäre, jedoch nicht so gravierend wie ein erneutes Nein zu einem ausgehandelten Vertrag.

Ein Europa-Gesetz sollte drei Elemente enthalten: Erstens einen Grundsatzentscheid, auf welcher europäischen Integrationsstufe sich die Schweiz einreihen will. Für die SP ist klar, dass mindestens die sektorielle Teilnahme am Binnenmarkt sowie an den EU-Kooperationsabkommen garantiert werden muss. Im Minimum muss der erodierende Status Quo durch einen institutionellen Rahmen stabilisiert werden. Zweitens müssen prozessuale Fragen geklärt werden, damit beispielsweise eindeutig wird, welches Staatsorgan für die Anpassung des Verhandlungsmandats oder für einen allfälligen Verhandlungsabbruch zuständig ist. Drittens müssen materielle Aspekte geklärt werden.

Die SP ist der Überzeugung, dass es eine Klärung der institutionellen Fragen mit der EU braucht. Dies kann in Form eines Assoziierungsabkommens - eines «Wirtschafts- und Kooperationsabkommens» - erreicht werden. Konkret heisst dies: Die Schweiz bleibt im Verhältnis mit der EU vorerst ein Drittstaat, will aber in vielen Politikfeldern den Status als «vertraglich assoziiertes Drittland» erreichen. Das Assoziierungsabkommen zur Mitwirkung am EU-Binnenmarkt muss die Aufdatierung bestehender sektorieller Marktzugangsabkommen und das Abschliessen neuer solcher Abkommen ermöglichen. Das Assoziierungsabkommen zu Schengen/Dublin wird trotz Kritik an der aktuellen Flüchtlingspolitik der EU weitergeführt; die SP wird sich jedoch zusammen mit Verbündeten für die dringende Reform des Abkommens stark machen. bei den Kooperationsprogrammen strebt die Schweiz regelmässig ein Multiprogramm-Assoziierungsabkommen an; die Schweiz unterstützt bei grossen gesellschaftlichen Themen (kooperative Sicherheit, Klima, Digitalisierung, Wirtschaftssanktionen) die Bemühungen der EU im Sinne einer europäischen Zusammengehörigkeit und die Kohäsionszahlungen werden erhöht.

Was ein Europa-Gesetz genau enthalten soll, wird durch das Parlament und damit durch die klassische Europa-Koalition festgelegt. Wichtig ist dabei, dass klare Ziele definiert werden. Für die SP ist es beispielsweise absolut zentral, dass in der Schweiz das reale Schutzniveau der Arbeitenden bei Arbeitsbedingungen und Löhnen gesichert und ausgebaut werden muss. Die Schweizer Lohnschutzmassnahmen werden auch in Zukunft europarechtskonform sein, wobei die Schweiz die Interpretation über deren Konformität selbst vornehmen kann. Komplementär und im Sinne der Rechtssicherheit könnten die Vertragsparteien auch ein «gemeinsames Auslegungsinstrument zum Lohn- und Arbeitendenschutz» gemäss Art. 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge¹² abschliessen. Das Europarecht lässt grosse Interpretationsspielräume zu. Diese müssen genutzt werden, und zwar so, dass das Niveau des in der Schweiz geltenden Schutzes von Arbeitenden gewahrt bleibt und ausgebaut werden kann.

Die von der SP angestrebten, konkreten Vorschläge zur Verschärfung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (innerstaatliches Recht) betreffen die Verpflichtung zur Auszahlung der Löhne in Schweizer Franken, die Stärkung des Kündigungsschutzes bei Dumping, erleichterte gesetzliche Mindestlöhne, erleichterte Gesamtarbeitsverträge, eine restriktive Definition von Lehrverträgen mit Lehrlingen mit Wohnsitz im Ausland und die Einschränkung der Leiharbeit.

Der Einsatz der SP für einen starken Schutz von Arbeitenden ist dabei kein Widerspruch zu einer klaren Unterstützung der Personenfreizügigkeit. Im Gegenteil. Diese ist eine der grössten Errungenschaften des europäischen Einigungsprozesses. Das EU-Recht, welches das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» mittlerweile gerichtsfest verankert, stellt dabei den Rahmen dar, um das Niveau des in der Schweiz geltenden Schutzes von Arbeitenden mit der Personenfreizügigkeit zu vereinbaren. Im Europa-Gesetz sind diese Ziele zu definieren.

Die Erarbeitung eines Europa-Gesetzes würde nicht nur die klassische Europa-Koalition wiederherstellen, ein «Scherbenhaufen-Referendum» verhindern und dem Bundesrat ein breit

¹² SR 0.111

abgestütztes Verhandlungsmandat erteilen, sondern auch einen schnellen Prozess ermöglichen: Dies ist zentral, denn eines der Hauptprobleme des gescheiterten institutionellen Abkommens war, dass es zu lange dauerte, bis die Schweiz ihre Position dazu klären konnte. Auf der Basis eines breit getragenen Europa-Gesetzes und eines befristeten Stabilisierungsabkommens könnte der Bundesrat ein neues Assoziierungsabkommen verhandeln und dieses rasch zum Abschluss bringen. Nur in einem solch breit abgestützten und klar definierten Prozess kann eine mehrheitsfähige Klärung der institutionellen Fragen erreicht werden.

5.4 Assoziierung verhandeln statt von ‚Bilateralismus‘ sprechen

Klar ist, dass die Schweizer Regierung für den Abschluss eines Assoziierungsabkommens eine bessere Verhandlungsstrategie und -taktik braucht, als dies beim gescheiterten Rahmenabkommen der Fall war. Ein Assoziierungsabkommen darf sich nicht nur auf die abstrakten institutionellen Fragen (Rechtsentwicklung, Auslegung, Überwachung, Streitbeilegung) beschränken. Stattdessen sollte die Verhandlungsmasse materiell erweitert werden, basierend auf dem Europa-Gesetz und dem befristeten Stabilisierungsabkommen: Der Abschluss weiterer Marktzugangsabkommen, die Modernisierung bestehender solcher Abkommen sowie eine Vollasoziiierung an EU-Kooperationsprogramme wie Horizon Europe oder Erasmus+ sollten in einem Gesamtpaket verhandelt werden. Die Schweiz kann ihrerseits die substantielle Erhöhung¹³ und Verstetigung der Kohäsionszahlungen nach dem Vorbild Norwegens in Aussicht stellen. Eine solche Ausdehnung der Verhandlungsmasse würde die Mehrheitsfähigkeit eines neuen Assoziierungsabkommens deutlich erhöhen: Anstatt einen Souveränitätsdiskurs aus dem vorletzten Jahrhundert zu führen, würde sich die Debatte um greifbare Themen wie die Teilnahme der Schweizer Unternehmen am EU-Binnenmarkt oder die Zusammenarbeit mit europäischen Forschenden drehen.

Ein solches Wirtschafts- und Kooperationsabkommen würde die meisten Probleme des bilateralen Wegs lösen. Doch die mangelnde Mitbestimmung der Schweiz bei der europäischen Rechtsetzung wäre damit weiterhin nicht gelöst. Das Ziel kann deshalb nur ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union bleiben. Der anzustrebende Zeitplan ist für die SP klar: Bis ins Jahr 2023 soll ein Stabilisierungsabkommen in Kraft treten. Ab 2023 wird darauf aufbauend ein Wirtschafts- und Kooperationsabkommen verhandelt, welches spätestens im Jahr 2027 in Kraft treten soll. Der EU-Beitritt der Schweiz ist schliesslich ab 2027 in Form eines Beitrittsgesuchs der Schweiz aufzugleisen. Ein Assoziierungsabkommen darf daher keine Bestimmungen enthalten, die eine Weiterentwicklung der Integration der Schweiz in das europäische Projekt in irgendwelcher Weise erschweren oder gar verhindern.

Klar ist auch, dass sich der innenpolitische Diskurs der Schweiz den tatsächlichen Gegebenheiten anpassen muss. Die Begrifflichkeiten des Bilateralismus müssen überwunden werden, weil sie bei den Menschen falsche Vorstellungen wecken. Es geht schliesslich schon lange nicht mehr um ein «bilaterales» Verhältnis zwischen den zwei Akteuren EU und Schweiz, sondern um eine partielle Integration der Schweiz in den europäischen Rechtsraum (inkl. Weiterentwicklung) sowie um einen hindernisfreien Zugang zum EU-

¹³ Das Gutachten «Alternativen im Verhandlungsprozess» vom Ambühl/Scherer vom 8. Februar 2021 erwähnt einen «fairen finanziellen Beitrag» von CHF 330 Mio./Jahr. Heute leistet die Schweiz einen Kohäsionsbeitrag von rund CHF 130 Mio./Jahr.

Binnenmarkt. Der sektorielle «Bilateralismus» muss sich dieser neuen Realität anpassen und sich in eine umfassende «Assoziierung» weiterentwickeln – auch im Sprachgebrauch. Die SP will somit aufbrechen in die Zeit der «Assoziierung», der «Partnerschaft» und der «Integration» sowie hoffentlich bald auch der «Teilnahme» und der «Zugehörigkeit».