

Verabschiedet von der Delegiertenversammlung der FDP.Die Liberalen am 25.06.2022

Für eine konstruktive Europapolitik: Bilaterale weiterentwickeln

Wohlstand sichern, Rechtssicherheit schaffen, politische Eigenständigkeit wahren

Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) sind von herausragender Bedeutung. Die EU und ihre Mitgliedsländer sind unsere wichtigsten Handelspartner, und wir teilen eine gemeinsame Geschichte und Kultur. Gute und verlässliche Beziehungen sind darum zentral für unsere Wirtschaft und unsere Gesellschaft. Der bilaterale Weg hat sich als für beide Parteien massgeschneiderte Option erwiesen. Für die FDP ist deshalb klar, dass der bilaterale Weg weiterzuentwickeln ist. Weder ein Beitritt zur EU, zum EWR noch der Rückbau der Beziehungen mittels eines Freihandelsvertrags sind für die FDP gangbare Optionen. Die FDP fordert darum die Weiterentwicklung und langfristige Verfestigung des bilateralen Wegs. Hierzu schlagen wir ein neues Verhandlungspaket (Bilaterale III) vor. Die institutionellen Fragen sind mit einer themenspezifischen, sektoriellen Optik anzugehen. Das ist ein sachgerechter Ansatz, der je nach Themenbereich unterschiedliche Lösungen für den Interessenausgleich ermöglicht (Schutzklauseln oder Opting-Out-Möglichkeiten).

1. Im Interesse der Schweiz

Im Herzen des europäischen Kontinents gelegen, teilt die Schweiz dessen gemeinsame Geschichte und Kultur sowie die gleichen Werte. Die FDP will darum auch in Zukunft einen diskriminierungsfreien Zugang zum Binnenmarkt und eine geregelte Kooperation mit der EU zum Wohle unserer Bevölkerung und unserer Wirtschaft. Die bilateralen Verträge mit der EU sind ein Erfolgsmodell und wichtig für den Wohlstand und die Perspektiven der Schweiz. Sie erleichtern nicht nur den tagtäglichen Handel mit unseren wichtigsten Handelspartnern, sondern sind auch ein bedeutender Faktor unserer Standortattraktivität. Dies insbesondere mit Blick auf internationale Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionsnetzwerke – und der geschaffenen Arbeitsplätze. Auch für Auslandschweizerinnen und -schweizer in der EU ist die Aufrechterhaltung der Personenfreizügigkeit von existenzieller Bedeutung.

Die Beziehungen sind für beide Parteien von grosser Wichtigkeit. Die Kennzahlen sprechen hierbei eine deutliche Sprache: über 265 Mrd. Franken Handelsvolumen (Import & Export) jährlich – das ist fast zehn Mal mehr als das Handelsvolumen der Schweiz mit China. Im Zentrum unserer Europapolitik steht darum der diskriminierungsfreie Zugang zum EU-Binnenmarkt. Der EWR ist für die FDP keine Option. Ein Beitritt würde aufgrund der Übernahme von EU-Richtlinien wie z.B. der Unionsbürgerrichtlinie den vitalen Interessen der Schweiz widersprechen und bedingt die Unterstellung unter eine supranationale Überwachungsbehörde (ESA), was ebenfalls kaum vereinbar wäre mit dem Schweizer Souveränitätsverständnis. Ein Zurückfallen auf das Freihandelsabkommen von 1972 wäre ein wirtschaftspolitisches Eigentor. Der bilaterale Weg hat sich demgegenüber als der massgeschneiderte Ansatz bewährt. Dieser Weg erlaubt die weitgehende Beteiligung am Binnenmarkt, ermöglicht die Kooperation in Bereichen beidseitiger Interessen und bewahrt die grösstmögliche politische Eigenständigkeit. Die Verträge ermöglichen es der Schweiz, den Zugang zu unseren Sozialwerken, dem Entsendewesen, unseren föderalistischen Staatsaufbau oder bestehende Ausnahmen (bspw. Verlagerungspolitik) schweiz-spezifisch und im gegenseitigen Einvernehmen zu regeln.

Für die FDP ist somit klar: Der bewährte bilaterale Weg muss weitergeführt werden.

2. Die Ziele der Europapolitik der FDP

Die Schweiz teilt mit Europa gemeinsame Werte und Ziele wie Frieden, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und wirtschaftliche Prosperität. Überdies geht es bei der Europapolitik auch um die Wahrung und Mehrung des Wohlstands sowie der Gewährleistung von Rechtssicherheit bei gleichzeitigem Erhalt unserer politischen Eigenständigkeit und Souveränität. Daraus ergeben sich folgende drei Hauptziele der Europapolitik der FDP:

1. Wahrung der politischen Eigenständigkeit der Schweiz (kein EU- oder EWR-Beitritt sowie Autonomie in vitalen Bereichen).
2. Kooperation mit der EU bei gegenseitigem Interesse, namentlich im Bereich der Forschung, Bildung, Sicherheit und Migration, Strom, usw.
3. Nachhaltige Sicherung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs, um einen diskriminierungsfreien und ungehinderten Zugang zum EU-Binnenmarkt zu sichern (inkl. gleichberechtigte Äquivalenzverfahren).

Die Zusammenarbeit mit der EU auf Basis der Bilateralen Verträge hat in den letzten 20 Jahren gut funktioniert. Nichtsdestotrotz beharrt die EU seit Jahren darauf, institutionelle Mechanismen zu installieren. Sie sollen sicherstellen, dass in der Schweiz dieselben Regeln gelten, wie im restlichen Binnenmarkt und, dass bei Differenzen ein institutionalisierter Streitschlichtungsmechanismus zum Tragen kommt. Für die FDP war immer klar, dass solche Mechanismen die für die Schweiz sensiblen Bereiche (z.B. bei der Unionsbürgerrichtlinie) ausklammern müssen.

Als Folge des Fehlens von institutionellen Mechanismen verzichtet die EU seit 2012 darauf, neue Marktzugangsabkommen mit der Schweiz zu unterzeichnen. Seit 2018 aktualisiert sie die bestehenden Marktzugangsabkommen nicht, bzw. anerkennt die Gleichwertigkeit der Schweizer Regeln selbst dann nicht, wenn sie technisch gesehen identisch sind. Zudem verwehrt sie der Schweiz die Assoziierung bei Kooperationsabkommen wie «Horizon Europe» oder Erasmus plus sowie die Anerkennung der Börsenäquivalenz. Diese Haltung schadet nicht nur der Schweiz, sondern auch der EU selbst und der Forschung als Ganzes.

Um diese europapolitischen Ziele zu erreichen, ist die Schweiz darauf angewiesen, dass auch die EU auf entsprechende Verhandlungen eintritt. Das bedingt, dass die Schweiz auch die Bedürfnisse der EU anerkennt und bereit ist, auf diese einzugehen. Es sind dies namentlich die dynamische Rechtsübernahme, ein Streitbeilegungsmechanismus, das «level playing field» (staatliche Beihilferegulierung) sowie regelmässige Kohäsionszahlungen der Schweiz. Die FDP bietet deshalb Hand, Lösungen in diesen Bereichen zu suchen, um den bilateralen Weg weiterzuentwickeln. Dasselbe erwartet die FDP von der EU. Ein wichtiger Aspekt für eine konstruktive Lösungssuche ist die Fortführung und Stärkung der engen Zusammenarbeit mit den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere mit unseren Nachbarstaaten, zu denen wir eine noch intensivere gesellschaftliche und wirtschaftliche Beziehung pflegen.

3. Erweiterung des Verhandlungspakets (Bilaterale III)

Aus Sicht der FDP gilt es nun, die Verhandlungsmasse zu vergrössern und ein neues Verhandlungspaket, angereichert mit materiellen Marktzugangsabkommen, zu schnüren (Bilaterale III). Neue Abkommen wie ein Strommarktabkommen, Finanzdienstleistungsabkommen (FDLA) und ein Gesundheitsabkommen (und eventuell noch weitere) sollen, soweit erforderlich, mit den von der limitierten Dynamisierung der Bilateralen noch nicht erfassten Abkommen zu einem neuen Vertragspaket verbunden werden. Der bisherige Ansatz mit einem Rahmenabkommen ist innenpolitisch nicht mehrheitsfähig und bot in den Verhandlungen zu wenig Spielraum für kreative Lösungen. Um den bilateralen Weg langfristig zu sichern, braucht es aber eine Lösung der offenen institutionellen Fragen. Dies kann durch die Erweiterung der Verhandlungsmasse zu einem konkreten Verhandlungspaket – die Bilateralen III erreicht werden. Die ausgewählten Themenfelder werden getrennt voneinander verhandelt. Das Prinzip des Parallelismus ermöglicht aber eine breitere Akzeptanz.

Forderungen der FDP:

- › **Definition der Schweizer Interessen und Schnürung eines umfassenden Verhandlungspakets Bilaterale III.**
- › **Die Verhandlungen der einzelnen Dossiers sollen durch eine Bündelung so ausgestaltet werden, dass die gegenseitigen Interessen ausgeglichen sind.**

4. Sektorielle Optik statt institutionelles Rahmenabkommen

Der rein horizontale Lösungsansatz mit einem Rahmenabkommen hat innenpolitisch zu keiner Lösung geführt. Die FDP schlägt deshalb eine sektorielle Optik vor. Die zu regelnden institutionellen Fragen sollen in den einzelnen Abkommen differenziert verankert werden. Dies soll es erlauben, einzelne Abkommen mit institutionellen Mechanismen je nach den jeweiligen sachlichen Bedürfnissen zu modernisieren. Dies ist ein bewährter Ansatz in den Verhandlungen mit der EU. Die sektorielle Optik erlaubt sachgerechte Lösungen in den einzelnen Themenbereichen. Gleichzeitig ist das Grundmodul dieses Ansatzes immer gleich aufgebaut: Es beinhaltet die Frage der Dynamisierung sowie der Streitbeilegung, unter der Wahrung unserer direkten Demokratie. Dieser sektorielle Ansatz erlaubt es aber, in den einzelnen Themenbereichen – je nach Interessenlage – Sonderregeln durch Schutzklauseln oder Opting-Out-Möglichkeiten vorzusehen. Denn die Interessenlage bei der Personenfreizügigkeit ist anders als etwa im Bereich eines Gesundheitsabkommens. Dies gibt dem Bundesrat überdies mehr Flexibilität bei den Verhandlungen mit der EU. Beim sektoriellen Ansatz ist eine Guillotine-Klausel obsolet.

In der momentanen Diskussion wird gerne vergessen, dass der Handel sowie die bilateralen Verträge mit der EU in der Regel gut funktionieren. Die sektorielle Optik greift dies auf, da durch kleine Verhandlungserfolge ein positives Klima geschaffen wird, welches auch die Thematisierung der strittigen Punkte ermöglicht. Es kann und soll nicht sein, dass die ausbleibende Einigung in spezifischen Punkten eine ansonsten blühende Beziehung blockiert. Die sektorielle Optik verbessert die Beziehung zu unserem wichtigsten Partner und führt zu Wohlstandsgewinnen für beide Seiten.

Forderungen der FDP:

- › **Sektorielle Optik mit einheitlichem Grundmodul.**
- › **Kein horizontales Rahmenabkommen.**

5. Rechtsicherheit, Mitwirkungsrecht und Schutzklauseln

Heute übernimmt die Schweiz EU-Recht in den meisten Marktzugangsabkommen autonom. Die autonome Rechtsübernahme hat jedoch gravierende Nachteile: Sie erfordert einerseits eine *post facto* Anerkennung der EU. Die Gewährung dieser Anerkennung kreiert eine Abhängigkeit. Diese Abhängigkeit wurde der Schweiz vor Augen geführt, als es beim Kapitel 4 des Abkommens über die technischen Handelshemmnisse zu einer Nicht-Aktualisierung kam (Ablehnung der Aktualisierung der Konformitätsbewertungen bei den Medizinprodukten). Andererseits besteht aktuell keine Möglichkeit bei der Entwicklung des Rechts mitzuwirken und Schweizer Interessen frühzeitig einzubringen.

Mit der dynamischen Rechtsübernahme kennt die Schweiz bereits eine Alternative zum autonomen Modell. Diese wird bei Schengen/Dublin oder dem Luftverkehrsabkommen bereits weitgehendst angewendet. Wobei dynamisch nicht automatisch bedeutet. Für die dynamische Aktualisierung ist der Schweizer Gesetzgeber und – mittels des fakultativen Referendums – die Bevölkerung zuständig. Damit bleiben die Interessen und die politische Eigenständigkeit unseres Landes jederzeit gewahrt.

Mit einem institutionellen Mechanismus sollen neue Binnenmarktregeln dynamisch übernommen werden. Im Gegenzug für die erhöhte Rechtssicherheit der EU kann die Schweiz ein Mitwirkungsrecht (decision shaping) verlangen. Die Schweiz erhält im Vergleich zu heute mehr Gestaltungsmöglichkeiten, denn sie ist bei der Entstehung neuer Richtlinien beteiligt. Dass dies für die Schweiz zu passenderen Lösungen führen kann, zeigt das Beispiel der EU-Waffenschutzrichtlinien.

Es gibt Bereiche, die für die Schweiz von vitalem Interesse sind. Es sind dies namentlich Bereiche, welche die Souveränität betreffen. Hierzu zählen etwa Teile der Personenfreizügigkeit und des Landverkehrsabkommens. In diesen Bereichen sollen Opting-Out-Möglichkeiten geschaffen werden. Denkbar sind auch Schutzklauseln. Es gilt die Bereiche zu definieren, die für die Schweiz von besonderer Bedeutung bzw. vitalem Interesse sind. In diesen Bereichen muss bei der Dynamisierung bedacht werden, dass die Schweiz kein EU-Mitgliedstaat ist, und ein Entgegenkommen von Seiten der EU mit individuellen Lösungen unabdingbar ist. Die FDP ist aber bereit, angemessene Gegenleistungen zu erbringen für solche Ausnahmen, wie etwa im Bereich der Unionsbürgerrichtlinie.

Forderungen der FDP:

- › **Rechtsübernahme, welche die demokratischen Prozesse in der Schweiz achtet: Mitwirkung Parlament, Kantone, Referendumsrecht (mit entsprechenden Fristverlängerungen)**
- › **Rechtssicherheit durch sektorielle, dynamische Rechtsübernahme**
- › **Mitwirkungsrecht beim Binnenmarktrecht (decision shaping)**

- › **Schutzklauseln für vitale Bereiche**
- › **Wahrung unseres demokratischen, ordentlichen Rechtssetzungsverfahrens inklusive des Referendums bei der Übernahme neuer Binnenmarktregeln.**

6. Streitbeilegung

Für den Fall, dass zwischen der Schweiz und der EU keine Einigkeit über die Umsetzung eines bestimmten Abkommens besteht, muss ein Streitschlichtungsmechanismus vorgesehen werden. Sowohl die Schweiz als auch die EU sind ihm genau gleich zu unterstellen. Die Streitbeilegung ist kein Weg, die Schweiz einseitig dem Willen der EU zu unterwerfen. Die FDP schlägt hierzu ein zweistufiges Vorgehen vor.

Bei einer Streitschlichtung würde in einer ersten Phase der zuständige Gemischte Ausschuss über die Differenz beraten. Wenn im Gemischten Ausschuss im Rahmen einer zu definierenden Frist keine Einigung gefunden werden kann, ist ein paritätisches Schiedsgericht vorzusehen (zweite Phase). Dieses würde die Angemessenheit der Ausgleichsmassen prüfen. Dieser Mechanismus weist überdies folgende Vorteile auf: Die Guillotine-Klausel wird obsolet. Denn eine Kündigung aller Verträge wie bei der Guillotine der Bilateralen I ist nicht verhältnismässig.

Forderungen der FDP:

- › **Zweiphasige Streitbeilegung: Zuerst: Problembehandlung im Gemischten Ausschuss; Nachgelagert: Schiedsgericht zur unabhängigen Beurteilung der Verhältnismässigkeit von eventuellen Ausgleichsmassnahmen.**
- › **Keine Guillotine-Klausel.**

7. Beiträge der Schweiz

Aufgrund vieler vertraglicher Verpflichtungen gegenüber der EU zahlt die Schweiz bereits heute diverse Beiträge. Beispiele dafür sind die Mitfinanzierung von Frontex im Rahmen des Schengen-Abkommens oder die Teilnahme am Satellitennavigationssystem Galileo, die uns ermöglichen, an diesen Programmen teilzunehmen oder Leistungen (u. a. Aussengrenzschutz) zu erhalten. Ebenfalls engagiert sich die Schweiz solidarisch am Integrationsprojekt EU, indem sie autonom die Beiträge zur Kohäsion gesprochen hat. Diese Gelder sind nicht ins ordentliche Budget der EU oder eines der Mitgliedsstaaten geflossen, sondern finanzierten direkt Projekte in den zentral- und osteuropäischen Staaten.

Die FDP ist im Rahmen eines gesamten Verhandlungspakets im Grundsatz bereit, weiterhin Beiträge an die EU und ihre Mitgliederländer zu leisten, insbesondere wenn dadurch vitale Interessen der Schweiz durch Opting-Outs bzw. Schutzklauseln geschützt werden.. Sollte die EU die Marktzutrittsabkommen wie derzeit beim Kapitel 4 MRA nicht vollständig umsetzen, würde sich nebst einer reziproken Ausgleichsmassnahme auch die Reduktion des entsprechenden Beitrags ergeben.

Forderungen der FDP:

- › **Beiträge sind möglich, insbesondere zum Ausgleich für Vorteile der Schweiz durch Opting-Outs und Schutzklauseln**
- › **Möglichkeit der Reduktion der Beiträge, sollte der Marktzutritt nicht oder nicht vollständig gewährt werden.**

8. Weitere nationale und internationale Massnahmen (unabhängig von der EU)

Die EU ist und bleibt unser wichtigster Forschungs-, Handels- und Kooperationspartner. Die FDP ist sich dessen bewusst und unterstützt dies auch, fordert jedoch ebenfalls die Etablierung und/oder Intensivierung von Partnerschaften ausserhalb der EU, um die Abhängigkeitsrisiken zu reduzieren.

Die Schweiz ist in der Forschung international eine Spitzennation. Das oberste Ziel der Vollasoziiierung der Schweiz am EU-Forschungsprogramm «Horizon Europe» ist im gegenseitigen Interesse. Unabhängig davon soll unser Land gezielt Anziehungspunkt für internationale Spitzenforscher und attraktiver Standort für innovative Unternehmen sein. Es ist deshalb ein Programm aufzubauen, das exzellente Köpfe und Firmen im Inland unterstützt und weltweit in die Schweiz holt. Die Schweiz soll neue bi- oder multilaterale Kooperationsformen mit forschungsstarken, innovativen Staaten suchen und intensivieren (bspw. UK, USA, Südkorea oder Israel). Diese Kooperationen sind kein Ersatz für die Teilnahme an «Horizon Europe», sondern dienen der allgemeinen Stärkung des Bildungs- und Forschungsstandorts Schweiz.

Als Exportnation ist die Aussenpolitik als Aussenwirtschaftspolitik zu verstehen und der Freihandel zu stärken. So muss es das oberste Ziel sein, Freihandelsverträge mit den wichtigsten Handelspartnern ausserhalb Europas (z.B. MERCOSUR, Indien, USA) abzuschliessen sowie bestehende Abkommen (z.B. China, Japan, Kanada) zu aktualisieren. Die latent grassierende, freihandelsfeindliche Haltung einiger Akteure schadet der Schweiz zusätzlich und bringt unseren Wohlstand in Gefahr.

Unilateral kann die Schweiz nationale Massnahmen umsetzen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Damit die Schweiz als Standort weiterhin attraktiv bleibt und die Wirtschaft durch Investitionen die Grundlagen des Wohlstands schaffen kann, ist sie auf gute Rahmenbedingungen angewiesen. Andernfalls investieren Unternehmen in anderen, attraktiveren Ländern wohingegen der Schweiz Arbeitsplätze verloren gehen und die sozialen Errungenschaften in Gefahr geraten. Eine detaillierte Liste der Massnahmen ist im Positionspapier [«Vorwärtsstrategie für die Schweiz»](#) vom August 2019 aufgeführt.

Forderungen der FDP:

- > **Abhängigkeitsrisiken durch neue oder intensiviere Kooperation reduzieren.**
- > **Auf- und Ausbau zusätzlicher Forschungskoperationen mit innovativen Staaten.**
- > **Ein klares Bekenntnis zum Freihandel durch neue oder vertiefte Beziehungen ausserhalb Europas.**
- > **Umsetzung der Massnahmen aus dem Positionspapier «Vorwärtsstrategie für die Schweiz», um wettbewerbsfähig zu bleiben.**