

Für eine konstruktive Europapolitik: Bilaterale weiterentwickeln

Wohlstand sichern, Rechtssicherheit schaffen, politische Eigenständigkeit wahren

1
2 Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) sind von
3 herausragender Bedeutung. Die EU und ihre Mitgliedsländer sind unsere wichtigsten
4 Handelspartner, und wir teilen eine gemeinsame Geschichte und Kultur. Gute und verlässliche
5 Beziehungen sind darum zentral für unsere Wirtschaft und unsere Gesellschaft. Der bilaterale
6 Weg hat sich als für beide Parteien massgeschneiderte Option erwiesen. Für die FDP ist deshalb
7 klar, dass der bilaterale Weg weiterzuentwickeln ist. Weder ein Beitritt zur EU, zum EWR noch
8 der Rückbau der Beziehungen mittels eines Freihandelsvertrags sind für die FDP gangbare
9 Optionen. Die FDP fordert darum die Weiterentwicklung und langfristige Verfestigung des
10 bilateralen Wegs. Hierzu schlagen wir ein neues Verhandlungspaket (Bilaterale III) vor. Die
11 institutionellen Fragen sind mit einer themenspezifischen, sektoriellen Optik anzugehen. Das ist
12 ein sachgerechter Ansatz, der je nach Themenbereich unterschiedliche Lösungen für den
13 Interessenausgleich ermöglicht (Schutzklauseln oder Opting-Out-Möglichkeiten).

14 1. Im Interesse der Schweiz

15
16 Im Herzen des europäischen Kontinents gelegen, teilt die Schweiz dessen gemeinsame Geschichte
17 und Kultur sowie die gleichen Werte. Die FDP will darum auch in Zukunft einen diskriminierungsfreien
18 Zugang zum Binnenmarkt und eine geregelte Kooperation mit der EU zum Wohle unserer Bevölkerung
19 und unserer Wirtschaft. Die bilateralen Verträge mit der EU sind ein Erfolgsmodell und wichtig für den
20 Wohlstand und die Perspektiven der Schweiz. Sie erleichtern nicht nur den tagtäglichen Handel mit
21 unseren wichtigsten Handelspartnern, sondern sind auch ein bedeutender Faktor unserer
22 Standortattraktivität. Dies insbesondere mit Blick auf internationale Forschungs-, Entwicklungs- und
23 Produktionsnetzwerke – und der geschaffenen Arbeitsplätze.

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

36 Entsendewesen, unseren föderalistischen Staatsaufbau oder bestehende Ausnahmen (bspw.
37 Verlagerungspolitik) schweiz-spezifisch und im gegenseitigen Einvernehmen zu regeln.

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

39

40 **2. Die Ziele der Europapolitik der FDP**

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

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

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

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

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

76

77 **3. Erweiterung des Verhandlungspakets (Bilaterale III)**

78 Aus Sicht der FDP gilt es nun, die Verhandlungsmasse zu vergrössern und ein neues
79 Verhandlungspaket, angereichert mit materiellen Marktzugangsabkommen, zu schnüren (Bilaterale III).

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

89 **Forderungen der FDP:**

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

94

95 **4. Sektorielle Optik statt institutionelles Rahmenabkommen**

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

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

115 **Forderungen der FDP:**

- 116 > **Sektorielle Optik mit einheitlichem Grundmodul.**
- 117 > **Kein horizontales Rahmenabkommen.**

118

119 **5. Rechtsicherheit, Mitwirkungsrecht und Schutzklauseln**

120 Heute übernimmt die Schweiz EU-Recht in den meisten Marktzugangsabkommen autonom. Die
121 autonome Rechtsübernahme hat jedoch gravierende Nachteile: Sie erfordert einerseits eine *post facto*
122 Anerkennung der EU. Die Gewährung dieser Anerkennung kreiert eine Abhängigkeit. Diese
123 Abhängigkeit wurde der Schweiz vor Augen geführt, als es beim Kapitel 4 des Abkommens über die

124 technischen Handelshemmnisse zu einer Nicht-Aktualisierung kam (Ablehnung der Aktualisierung der
125 Konformitätsbewertungen bei den Medizinprodukten). Andererseits besteht aktuell keine Möglichkeit bei
126 der Entwicklung des Rechts mitzuwirken und Schweizer Interessen frühzeitig einzubringen.

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

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

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

145 **Forderungen der FDP:**

- 146 > **Rechtsübernahme, welche die demokratischen Prozesse in der Schweiz achtet: Mitwirkung**
- 147 **Parlament, Kantone, Referendumsrecht (mit entsprechenden Fristverlängerungen)**
- 148 > **Rechtssicherheit durch sektorielle, dynamische Rechtsübernahme**
- 149 > **Mitwirkungsrecht beim Binnenmarktrecht (decision shaping)**
- 150 > **Schutzklauseln für vitale Bereiche**
- 151 > **Wahrung unseres demokratischen, ordentlichen Rechtssetzungsverfahrens inklusive des**
- 152 **Referendums bei der Übernahme neuer Binnenmarktregeln.**

153

154 **6. Streitbeilegung**

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

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

166 **Forderungen der FDP:**

- 167 > **Zweiphasige Streitbeilegung: Zuerst: Problembehandlung im Gemischten Ausschuss;**
168 **Nachgelagert: Schiedsgericht zur unabhängigen Beurteilung der Verhältnismässigkeit von**
169 **eventuellen Ausgleichsmassnahmen.**
170 > **Keine Guillotine-Klausel.**
171

172

173 7. Beiträge der Schweiz

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

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

186 Forderungen der FDP:

- 187 > **Beiträge sind möglich, insbesondere zum Ausgleich für Vorteile der Schweiz durch Opting-**
188 **Outs und Schutzklauseln**
189 > **Möglichkeit der Reduktion der Beiträge, sollte der Marktzutritt nicht oder nicht vollständig**
190 **gewährt werden.**
191

192 8. Weitere nationale und internationale Massnahmen (unabhängig von 193 der EU)

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

197 Die Schweiz ist in der Forschung international eine Spitzennation. Das oberste Ziel der
198 Vollassoziierung der Schweiz am EU-Forschungsprogramm «Horizon Europe» ist im gegenseitigen
199 Interesse. Unabhängig davon soll unser Land gezielt Anziehungspunkt für internationale
200 Spitzenforscher und attraktiver Standort für innovative Unternehmen sein. Es ist deshalb ein
201 Programm aufzubauen, das exzellente Köpfe und Firmen im Inland unterstützt und weltweit in die
202 Schweiz holt. Die Schweiz soll neue bi- oder multilaterale Kooperationsformen mit forschungsstarken,
203 innovativen Staaten suchen und intensivieren (bspw. UK, USA, Südkorea oder Israel). Diese
204 Kooperationen sind kein Ersatz für die Teilnahme an «Horizon Europe», sondern dienen der
205 allgemeinen Stärkung des Bildungs- und Forschungsstandorts Schweiz.
206

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

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

219 **Forderungen der FDP:**

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