



EUROPÄISCHE UNION

Delegation der Europäischen Union für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

## ***Ansprache von EU-Botschafter Petros Mavromichalis am Jubiläumsanlass „30 Jahre Europa-Institut an der Universität Zürich“***

*14. September 2022 in der Aula der Universität Zürich*

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Sehr geehrter Herr Rektor, Herr Notter, Herr Kellerhals

Liebe Mitarbeitende des Europa-Instituts, Universitätsangehörige, Gäste und Freunde Europas

Auch von meiner Seite herzliche Glückwünsche an das Institut zu seinem 30. Geburtstag und vielen Dank für die Einladung. Es freut mich sehr, diesen Anlass mit ihnen zusammen feiern zu dürfen!

30 Jahre sind eine gute Zeitspanne für einen Rückblick und Ausblick auf das Institut und auf die Beziehungen EU-Schweiz. Denn die Jahre 1992 und 2022 sind symbolträchtig.

1992 war das Jahr des EWR. Unterzeichnung des Vertrages im Mai. Im Juni stellte der Bundesrat ein Gesuch zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen in die damaligen Europäischen Gemeinschaften (EG). hatte die Schweiz eine europäische Vision. Die Gründer des Europa-Instituts standen gewiss im Banne dieser Vision.

1992 hatte ich gerade meine berufliche Karriere bei den europäischen Institutionen angefangen. Und ich kann Ihnen bestätigen: ganz Europa war im Aufbruch und hatte eine Vision! Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Teilung Europas sowie der Realisierung des Binnenmarktes unter Kommissionspräsident Jacques Delors begann eine Phase der Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration.

Ich durfte sowohl an der Realisierung des Binnenmarktes wie an der Ost- und Süd-Erweiterung der EU mitwirken. Und ich stelle rückblickend fest: beide Projekte waren insgesamt erfolgreich. Europa steht heute geeinter und stärker da als vor 30 Jahren. Natürlich ging es nicht ohne

Reibungen und Rückschläge, und heute gibt es neue Herausforderungen. Das gehört bei grossen Projekten dazu.

In der Schweiz bekam jedoch die europäische Vision noch im gleichen Jahr 1992 einen Dämpfer, als am 6. Dezember das Schweizer Volk äusserst knapp die EWR-Mitgliedschaft ablehnte.

Kommen wir zu heute, 2022, ein Jahr nach dem Nein des Bundesrates zum Rahmenabkommen und dem Verlassen des Verhandlungstisches. Wieder liegt ein Projekt in Scherben, an dem die EU und die Schweiz fast ein Jahrzehnt zusammengearbeitet haben. Die Schweiz ringt weiter mit ihrer Beziehung zu Europa. Die Zukunft der Beziehungen EU-Schweiz ist unklarer denn je. Gleichzeitig markiert 2022 mit der russischen Invasion der Ukraine, dem ersten offenen Angriffskrieg in Europa seit 1945, eine Zeitenwende. Die Einheit Europas und der westlichen Welt sind wichtiger denn je.

Zwischen 1992 und 2022 liegt die Zeit des bilateralen Weges, jene Zwischenlösung, welche die Schweiz und die EU nach dem EWR-Nein wählten.

Die bilateralen Verträge geben der Schweiz direkten Zugang zu wichtigen Sektoren des EU-Binnenmarktes und mir scheint es, dass dies der Schweizer Wirtschaft gut bekam. So gut, dass der bilaterale Weg bald zum „Königsweg“ der Schweizer Europapolitik erklärt wurde. Vielleicht zu gut, weil die aktuelle Form der bilateralen Verträge bald zur Endstation des schweizerischen Integrationsweges wurde.

Die Beziehungen EU-Schweiz sind gut. Wir teilen so vieles: Sprachen, Geographie, politische Werte, Ziele und Interessen auf internationaler Ebene. Wir sind engste Wirtschaftspartner und unsere Gesellschaften sind tief miteinander verflochten. Aber, wie Vizepräsident Maroš Šefčovič zu sagen pflegt: sie haben noch Besseres verdient ! Aktuell fehlt – anders als vor 30 Jahren – eine Vision und ein positives gemeinsames Projekt.

Unterschiedliche Perzeptionen und negative Narrative verstellen derzeit den Blick für das, was uns verbindet und für was alles noch möglich wäre. Einige dieser Punkte möchte ich im Folgenden ansprechen.

### **Narrativ Nr. 1: „Die bilateralen Verträge sind für die Ewigkeit“.**

Diese Perzeption stellte sich in der Schweiz bald nach Abschluss der Bilateralen I ein, vermutlich weil man nach den zähen Verhandlungen froh war, ein Ergebnis zu haben und weil dieses rasch Erfolge zeigte.

Das war aber nicht der Deal! Die bilateralen Verträge in ihrer aktuellen Form waren nie dafür gedacht, lange zu dauern. Sie waren eine Zwischenlösung, um die aus dem EWR-Nein entstandenen Nachteile aufzufangen.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Bilateralen I und II hatte die Schweiz einen Antrag zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen hinterlegt. Es war klar, dass die bilateralen Verträge eines Tages würden ersetzt werden durch eine institutionelle Form der Teilnahme am EU-Binnenmarkt: EU-Mitgliedschaft oder EWR. Das war das Ziel. Darauf weist wie schon angedeutet der Begriff des „bilateraler Weges“ hin - eben ein Weg, um die Schweiz schrittweise statt auf einen Schlag in den EU-Binnenmarkt zu führen.

Die EU versteht, dass sich die Situation geändert hat und sie respektiert, dass die Schweiz keinen EU- oder EWR-Beitritt mehr anstrebt. Das ist nicht das Problem. Nur: die Konzeption und Architektur der bilateralen Verträge stimmen dann nicht mehr. Wenn sie nicht mehr Weg sondern Ziel sind, müssen die bilateralen Verträge auf eine neue Basis gestellt werden.

Das führt mich zur zweiten weit verbreiteten Fehlinterpretation.

### **Missverständnis Nr. 2: „Der EU-Binnenmarkt ist eine Form von erweitertem Freihandel“**

Der grundlegende Unterschied zwischen klassischem Aussenhandel und einem Binnenmarkt ist den meisten hier Anwesenden sicherlich klar. Er ist es aber nicht in der schweizerischen öffentlichen Diskussion. Freihandel und Teilnahme am EU-Binnenmarkt werden oftmals gleichgesetzt. Oder der Binnenmarkt wird für eine Art Freihandel mit Personenfreizügigkeit gehalten.

Es wird verkannt, dass der Binnenmarkt, wie der Name es sagt, eine Binnenpolitik der EU ist, eine europäische Innenpolitik, keine Aussenhandelspolitik.

Innenpolitik ist immer definiert durch einen gemeinsamen Rechtsraum, verbindliche Regeln und Institutionen. Differenzen werden gelöst durch juristische Verfahren. So auch im EU-Binnenmarkt. Daraus ergeben sich die institutionellen Fragen: Wenn die Schweiz langfristig an diesem Binnenmarkt partizipieren will und diese Teilnahme noch ausgebaut wird, muss es eine strukturierte Andockung an diesen Rechtsrahmen und diese Verfahren geben.

Damit zusammenhängend der dritte Punkt:

**Missverständnis Nr. 3: „Weil die Schweiz bei der Gestaltung von EU-Recht nicht mitbestimmt, ist sie daran nicht gebunden“**

Das höre ich immer wieder, auch von gestandenen Schweizer Europa-Politikern, die damit Ausnahmen oder die Nicht-Beachtung von geltendem Binnenmarktrecht begründen möchten, etwa im Bereich der Personenfreizügigkeit.

Dazu möchte ich festhalten: Die Schweiz nimmt auf eigenen Wunsch am EU-Binnenmarkt sowie anderen EU-Politiken wie Schengen und Dublin teil. Niemand zwingt sie dazu.

Die Mitgliedstaaten der EU haben den Binnenmarkt zuallererst für sich selbst eingerichtet. Er ist der am stärksten integrierte Teil des europäischen Projektes. Der Binnenmarkt ist das, was die EU im Innern zusammenhält und ihr nach aussen Gewicht und Einfluss gibt – er ist der Kern der Union.

Die Regeln des Binnenmarktes, seien es technische Normen oder Regeln zur Personenfreizügigkeit, werden in der Regel hart erstritten. Sie sind das Ergebnis schwieriger EU-interner Kompromisse. Wenn sie beschlossen sind, müssen sie für alle gelten.

Nicht zuletzt in der aktuellen geopolitischen Situation ist das von enormer Bedeutung: Erst der Binnenmarkt erlaubt es nämlich der EU, umfassende und wirksame Sanktionen gegen Russland zu ergreifen. Wenn wir einem befreundeten Staat wie der Schweiz Ausnahmen zugestehen, welche die EU-Mitgliedsstaaten nicht haben, wollen das Mitgliedstaaten auch. Das könnte eine desintegrierende Wirkung auf die Union selbst haben.

Es geht dabei nicht darum, Druck auf die Schweiz auszuüben oder um „Nadelstiche“. Sondern um den Schutz der Integrität unseres Binnenmarktes, dem, was uns nach innen und aussen ausmacht. Diese Integrität wollen und müssen wir gerade jetzt stärken und nicht schwächen.

Ich komme zum vierten Thema, dem wohl heikelsten:

***Narrativ Nr. 4: Ich höre oft, dass die Personenfreizügigkeit eine Einbahnstrasse von der EU in die Schweiz sei. Weil 1,4 Millionen EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern in der Schweiz leben und arbeiten, müsse die EU hier bei ihren Regeln Nachsicht walten lassen oder sie sei der Schweiz sogar in anderen Bereichen Konzessionen schuldig.***

Zunächst möchte ich im Namen der EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz sagen, dass sie glücklich und dankbar sind, hier zu sein. Die Schweiz ist ein schönes Land, ihre Wirtschaft bietet gute Jobs, die Lebensqualität ist hoch. Es geht den allermeisten Bürgerinnen und Bürgern aus der EU hier gut.

Aber ist die Personenfreizügigkeit EU-Schweiz eine Einbahnstrasse? Ist die EU deshalb der Schweiz etwas schuldig? Einige Gründe, weshalb ich das nicht denke:

- 1) Es leben umgekehrt 450'000 Schweizerinnen und Schweizer in der EU. Auch sie profitieren von der Personenfreizügigkeit und würden leiden, wenn diese erodiert. Die Auslandschweizerorganisation hat auf ihrer Jahreskonferenz im August wieder darauf hingewiesen.
- 2) Es kommen ja nicht einfach Personen in die Schweiz, sondern es kommen Fachkräfte, die hier gebraucht werden. 45% der Ärzte und 33% des Pflegepersonals in Schweizer Spitälern und Kliniken sind ausländischer Nationalität, die meisten aus der EU. Ähnlich sieht es in der Hotellerie, Gastronomie und Teilen der Industrie aus.
- 3) Wissen Sie, wieviel ein Medizin-Studium in Deutschland den Staat kostet? Im Schnitt 170'000 Euro. Die Schweiz spart also viel Geld, das sie sonst in die Ausbildung von Fachkräften investieren müsste, in einer Zeit, wo in vielen Mitgliedstaaten Fachkräfte fehlen.
- 4) Thema Sozialwerke: Nach der letzten Statistik des Bundesamtes für Sozialversicherungen bezahlten Ausländer 32% aller Beiträge in die Schweizer AHV ein, bezogen aber nur 18% der Leistungen. Diese Schere zugunsten der Schweizer Versicherten hat sich in den letzten 10 Jahren sogar vergrössert! Das Bild mag nicht bei allen Sozialwerken gleich sein. Aber es zeigt: die Flüsse gehen nicht immer in eine Richtung.

Nein, die Personenfreizügigkeit ist keine Einbahnstrasse, sondern es sind viele Strassen, die in beide Richtungen gehen.

Und ich bin nicht der Meinung, dass die EU der Schweiz deshalb etwas schuldig ist. Vielmehr sind wir alle dankbar, dass es in Europa den freien Personenverkehr und die Freizügigkeit gibt, auch mit der Schweiz. Weil es eine Win-win-Situation ist - und es ein Freiheitsgewinn bedeutet für Arbeitnehmer, Selbstständige, Studenten und Rentner, die ihre Chance oder ihren Ruhestand in einem anderen Land suchen wollen.

Diese soziale und menschliche Dimension vermisse ich in der Diskussion über die Personenfreizügigkeit. Die Personenfreizügigkeit wird meistens reduziert auf Kosten-Nutzen-Kalküle, die oft noch nicht mal stimmen.

Bringen Sie mehr Freude in diese Debatte! In der Schweiz ist fast jede zweite neue Eheschliessung bi-national. Deutsche Frauen und italienische Männer sind die beliebtesten ausländischen Ehepartner der Schweizer und Schweizerinnen. Die Personenfreizügigkeit öffnet auch Tore zur Liebe!

Darüber hinaus möchte ich an die Adresse der Schweizer Gewerkschaften appellieren, der EU und ihren Institutionen auch ein bisschen Vertrauen entgegenzubringen.

Die EU ist kein ultraliberaler Dämon! Kommissar Nicolas Schmit hat im April in dieser gleichen Aula dargelegt, dass die EU auf der sozialen Marktwirtschaft basiert wie die Schweiz. Mitgliedsstaaten haben Lohnschutzsysteme, sie bekämpfen Lohndumping. In manchen EU-Staaten sind die Arbeitnehmerrechte stärker ausgebaut als in der Schweiz.

Der soziale Pfeiler war von Anfang an Teil des Binnenmarkt-Projektes. Jacques Delors betonte immer, dass es „politiques d'accompagnement“, begleitende Sozialpolitiken, zu den vier Freiheiten brauche. Denn niemand verliebe sich in einen grossen Markt.

Es gab eine Phase nach der Ost-Erweiterung, wo die EU dem Prinzip der Marktöffnung ein hohes Gewicht gab. Seit über 10 Jahren schlägt der Pendel aber wieder zurück in Richtung sozialer Pfeiler: Das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ wurde in der Entsenderichtlinie verankert. Während der Pandemie wurden Kurzarbeitsprogramme aus dem EU-Budget finanziert, um nur einige Beispiele zu nennen.

Aber flankierend heisst: begleitend zur Personenfreizügigkeit. Die Grundsätze des Binnenmarktes müssen gewahrt bleiben: keine Diskriminierung aufgrund der Nationalität und Verhältnismässigkeit. „Flankierend“ kann nicht bedeuten, die Freizügigkeit selbst oder ganze Massnahmenbereiche den Regeln des Binnenmarktes zu entziehen und sie zu re-nationalisieren.

Ich betone nochmal: Die Schweiz und die EU haben das gleiche Ziel, nämlich: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“. Nur bei der Ausgestaltung der Instrumente sind wir teilweise uneinig. Und die EU ist der Meinung, dass in einem Binnenmarkt solche Differenzen von einer unabhängigen juristischen Instanz geklärt werden sollten.

Eine letzte Bemerkung zur Forschungszusammenarbeit, die hier sicherlich viele interessiert.

***5) Die Schweiz ist enttäuscht, dass sie noch nicht an Horizon Europe assoziiert ist und empfindet das als ungerecht. Als innovatives europäisches Land habe sie doch ein Anspruch darauf, an europäischen Programmen teilzunehmen.***

Ich möchte vorausschicken: Schweizer Universitäten, Forschende und Studierende sind und bleiben in den EU-Programmen willkommen. Sie können weiterhin teilnehmen als Institutionen aus einem Drittland. Das heisst: sie erhalten keine Fördermittel aus dem Budget der Europäischen Kommission, sondern müssen nationale Mittel mitbringen. Diese werden in der Regel von der Eidgenossenschaft bereitgestellt.

Betreffend der ausstehenden Assozierung der Schweiz als Staat kann ich Ihre Enttäuschung verstehen. Ich muss aber wieder auf den politischen Kontext verweisen: Die EU führt ihre Programme zuallererst für die Mitgliedstaaten durch sowie für Staatengruppen, mit denen sie durch besondere Rahmenvereinbarungen verbunden ist: die Kandidaten auf eine Mitgliedschaft, die EWR-Staaten, und die Länder der EU-Nachbarschaftspolitik.

Die Schweiz gehört aufgrund eigener souveräner Entscheidungen keiner der drei genannten Staatengruppen an. Sie hat deshalb keinen rechtlichen Anspruch auf eine Assozierung. Eine Assozierung wird dadurch Gegenstand von Verhandlungen und automatisch abhängig vom politischen Gesamtkontext der Beziehungen.

Die aktuelle Blockade in diesem Dossier ist also eine Konsequenz davon, dass unsere Beziehungen von einer politischen Logik geprägt werden. Nicht aufgrund der EU! Die EU wünscht und fordert seit 14 Jahren, diese politische und merkantilistische Logik in unseren Beziehungen durch eine institutionelle Logik abzulösen.

Wenn wir ein klares politisches Signal bekommen, dass dies auch das Ziel der Schweiz ist und wir die institutionellen Fragen rasch lösen, werden neue Abkommen, auch in Forschung und Bildung, möglich sein. Diese Position der EU ist seit Jahren bekannt.

Lassen Sie mich zum Schluss nochmals auf den grösseren Zusammenhang zurückkommen:

Die russische Aggression auf die Ukraine ist eine Zeitenwende in der europäischen Politik – und ich wage zu behaupten: auch in der schweizerischen. Dieser Angriffskrieg hat uns aus der

Bequemlichkeit der letzten 30 Jahre gerissen, wo wir von der Friedensdividende profitiert haben, und meinten, alles könne so weitergehen.

Der Krieg wirft die europäische Sicherheitsordnung über den Haufen. Die Demokratie und die europäische Lebensweise werden herausgefordert von einer autokratischen Macht, die in geopolitischen Kategorien denkt, ihre Ziele mit Gewalt durchzusetzen versucht, und die Energiewaffe gegen uns einsetzen.

Die Schweiz kann sich diesen Herausforderungen nicht entziehen und muss Position beziehen. Als neutraler Staat nicht militärisch, aber politisch.

Im Ukraine-Krieg hat sich die Schweiz klar auf die Seite des Völkerrechts und der europäischen und westlichen Werte. Mit der Übernahme der EU-Sanktionen, mit der Aufnahme von Flüchtlingen, mit der wirtschaftlichen und humanitären Solidarität mit der Ukraine. Etwas anderes wäre schwer vorstellbar gewesen.

Diese europäische und westliche Wertegemeinschaft ist wichtiger denn je. Ohne den Zusammenhalt von EU-Staaten und gleichgesinnten europäischen Nicht-EU-Staaten in der Verurteilung des Krieges und Verteidigung des Völkerrechts wäre Europa in dieser Krise verloren.

Was heisst das für die Beziehungen Schweiz-EU?

Es heisst, dass die EU und die Schweiz Freunde sind und immer Freunde bleiben werden, solange uns diese Wertegemeinschaft trägt.

Angesicht des Krieges in Europa relativiert sich vielleicht die Bedeutung mancher der Differenzen bei der Freizügigkeitsrichtlinie, den flankierenden Massnahmen und der Rolle des Europäischen Gerichtshofes. Je rascher wir sie lösen, desto mehr werden der Binnenmarkt und Europa gestärkt. Die Schweiz bekäme Zugang zu neuen Sektoren des Binnenmarktes wie Elektrizität, öffentliche Gesundheit, die kreative Industrie und andere. Die Aufdatierung der aktuellen Verträge und die Assoziation an die EU-Programme wären wieder sichergestellt. Die Partnerschaft EU-Schweiz würde insgesamt gestärkt. Dies würde es uns es uns ermöglichen, uns auf die aktuellen geopolitischen Herausforderungen und die Transition zu erneuerbaren Energien zu konzentrieren.



Ich möchte dabei betonen: Wir werden auch Freunde bleiben, falls die Schweiz sich vom EU-Binnenmarkt abwenden sollte. Aber es hätte weitreichende Konsequenzen auf unsere wirtschaftlichen Beziehungen und das Leben von Bürgerinnen und Bürger, auf die Liefer- und Produktionsketten, den Handel, den Personenverkehr. Es wäre ein Rückschritt. Unsere Beziehung verdient besseres als reiner Freihandel. Und ich bezweifle übrigens, dass ein neuer Freihandelsvertrag wesentlich einfacher und rascher zu verhandeln wäre.

Die Schweiz muss sich selber einig werden und entscheiden, was sie will. Ich glaube, dass es für die politische Willensbildung in diesem Land aber gut wäre, wenn nebst dem Fokus auf die innenpolitische Konsensfindung auch die Gründe der anderen Seite berücksichtigt und beherzigt würden. Denn es braucht immer zwei, um Tango zu tanzen.

Die Europa-Institute an Schweizer Universitäten haben da eine ganz wichtige Aufgabe. Sie erklären der jungen Generation von Studierenden, interessierten Interessengruppen sowie der Öffentlichkeit die Institutionen und die Funktionsweise der Europäischen Union.

Weisen sie in Ihrer Arbeit auf die vielen Gemeinsamkeiten zwischen der Schweiz und der EU hin. Wir sind viel ähnlicher als die meisten denken. Nicht nur bezüglich unserer Werte, sondern auch in unserer Funktionsweise und politischen Kultur. Bern und Brüssel sind beides Verhandlungs- und Kompromissmaschinen, die auf Dialog und der Suche nach Konsens basieren.

Und schliesslich: Thematisieren Sie auch die vielen Politiken und Programme der Europäischen Union in Bereichen, die vorderhand nicht mit den bilateralen Verträgen zusammenhängen: zum Beispiel den Green Deal oder die Digitalisierungs-Offensive. Sie könnten eines Tages auf den Radar der bilateralen Beziehungen kommen. Oder die Aussenpolitik, Entwicklungs- und humanitäre Politik der EU, welche die gleichen Ziele verfolgt wie die Schweiz.

In diesem Sinne ermuntere ich das Europa-Institut Zürich, die europapolitische Debatte weiterhin mit Forschung, Lehre sowie kluger Expertise und konstruktiven Impulsen zu begleiten und zu bereichern. Dies mit der Zuversicht, dass wir in 30 Jahren in dieser Aula wieder ein Jubiläum feiern werden, aber die Beziehungen EU-Schweiz an einem anderen Ort stehen werden als heute.

Besten Dank !