

**REDEN  
ÜBER**

# **Die Schweiz und Europa**



© Februar 2020 | Sensor Advice, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die Verwertung durch Dritte ist ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

**[sensoradvice.ch](https://www.sensoradvice.ch)**



# Reden über die Schweiz und Europa

Analyse von Gruppendiskussionen  
zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa,  
zum institutionellen Abkommen und zur Eidgenössischen  
Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung  
(Begrenzungsinitiative)»

Heike Scholten, Fabienne Tissot, Isabel Knobel, Sara Käch

## Projektteam



**Heike Scholten, M.A.**  
Sozialwissenschaftlerin  
Geschäftsführerin



**Dr. Fabienne Tissot**  
Linguistin  
Leiterin Analysen



**Isabel Knobel, M.A.**  
Politikwissenschaftlerin  
Projektleiterin



**Sara Käch**  
Beratung und Kommunikation  
Partnerin

### **Mitarbeit Sensor Advice:**

Corinne Keller, Projektleiterin  
Philipp Gämperli, Projektmitarbeiter

Rekrutierung: QualiPro Schweiz AG, Peter Hofstetter  
Moderation Tessin: LK Communication etc., Katya Cometta  
Grafik: studiotanner, Ada Tanner  
Übersetzungen: Sylvie Gentizon  
Korrekturat: Alain Vannod

## Das Wichtigste in Kürze

### **Methode: Qualitative Analyse von Gruppendiskussionen**

Im November 2019 wurden insgesamt zwölf leitfadengestützte Gruppendiskussionen in der deutsch-, der französisch- sowie der italienischsprachigen Schweiz geführt. Insgesamt nahmen 136 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger teil. Jede Gruppe war ausgewogen zusammengesetzt hinsichtlich Geschlecht, Alter, Ausbildung und politischer Position. Die Diskussionen wurden aufgenommen, anonymisiert transkribiert und qualitativ analysiert. In jeder Gruppendiskussion wurde zuerst ungestützt, also ohne vorherige Einführung, über das Thema «Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa» gesprochen. In zwei Blöcken wurden anschliessend die aktuellen europapolitischen Themen «Rahmenabkommen» sowie «Begrenzungsinitiative» vertieft.

### **Offene Runde: Differenzierte Diskurslandschaft Schweiz – Europa**

Die ungestützte offene Runde ergibt eine sehr differenzierte Sicht auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa. Die bilateralen Verträge sind zentral und definitionsmächtig im Diskurs. Sie stehen für die wichtige wirtschaftliche Zusammenarbeit und sind für viele die beste Lösung, um die Beziehungen zur EU zu gestalten und gleichzeitig die Eigenständigkeit der Schweiz zu wahren. Jene, die das institutionelle Rahmenabkommen erwähnen, äussern sich positiv und halten einen Abschluss für wichtig und dringend. Die Herausforderungen liegen bei Fragen rund um den Arbeitsmarkt, wo man sich zum Beispiel beim Lohnschutz mehr Klarheit wünscht. Die Perspektive auf die Beziehung zwischen der Schweiz und der EU hat einen Einfluss auf die Beurteilung aller Themen, die gegenwärtig diskutiert werden. Je partnerschaftlicher die Beziehung wahrgenommen wird, desto positiver ist der Blick auf die bilateralen Verträge. Die Themen Flucht und Asyl sind zurzeit weniger drängend und werden teilweise im internationalen Kontext erwähnt, genauso wie geopolitische und ökologische Fragen.

### **Das Rahmenabkommen: Notwendig mit offenen Fragen**

Die Notwendigkeit eines Rahmenabkommens wird von vielen gesehen, es gibt jedoch Punkte, die vertieft diskutiert werden müssen. Das wichtigste Argument für einen Abschluss ist die Sicherung des bilateralen Weges und insbesondere die für die Schweiz bedeutende wirtschaftliche Anbindung

(Zugang zum Binnenmarkt). Drei Positionen kennzeichnen die Diskussion. Die Befürworter erwähnen neben den genannten Aspekten die partnerschaftliche Beziehung sowie die Stärkung der Souveränität im internationalen Kontext. Die positive Sicht auf die Bilateralen wird bei der ambivalenten Position geschwächt durch Fragezeichen bei der rechtlichen Anbindung und beim Lohnschutz. Die dezidierten Gegner haben eine negative Perspektive auf die EU und sehen die Schweizer Werte bedroht. Die staatlichen Beihilfen und die Unionsbürgerrichtlinie werden weder von der einen, noch der anderen Seite aufgegriffen.

### **«Begrenzungsinitiative»: Der falsche Weg**

Die Initiative wird in der Diskussion klar abgelehnt. Verschiedene Argumente prägen den Diskurs: Das Argument der bilateralen Verträge ist auch hier dominant. Diese dürfen nicht aufs Spiel gesetzt werden. Der für die Schweiz wichtige unbürokratische Zugang zu Fachkräften wird von den Gegnern der Initiative ins Feld geführt. Neben diesen klaren Gegenpositionen und wenigen Befürwortern gibt es ambivalente Stimmen. Sie sehen Herausforderungen im Sozialsystem und bei den Löhnen, die Initiative ist in ihren Augen jedoch nicht die Lösung, um diesen zu begegnen. Sie fordern eine gewisse Kontrolle. Kontrolle ist auch das zentrale Argument der Befürworter der Initiative.

### **Synthese: Die innenpolitische Regelung aussenpolitischer Fragen**

Die Schweiz ist divers, regionale Besonderheiten und Erfahrungen beeinflussen die Meinungen und Positionen. Und doch zeigen sich über alle Sprachregionen hinweg dieselben wichtigsten Argumente. Die partnerschaftliche Gestaltung der Beziehung zur «Nachbarin» EU ist vielen ein Anliegen. Es zeigt sich, dass aussenpolitische Fragen immer auch innenpolitische Implikationen haben. Die internationalen Verflechtungen stellen Bürgerinnen und Bürger genauso wie die Politik gerade in einer direkten Demokratie vor Herausforderungen, die es zu diskutieren und zu lösen gilt. Damit kann Ängsten und Unsicherheit entgegengetreten und Klarheit geschaffen werden. Reden über die Schweiz und Europa sehen wir als einen kleinen Beitrag, um den Dialog zu diesem wichtigen Themenkreis zu fördern.

## L'essentiel en bref

### **Méthode : analyse qualitative de discussions de groupe**

En novembre 2019, douze groupes de discussion rassemblant 136 électeurs au total ont été mis sur pied en Suisse alémanique, en Suisse romande et en Suisse italophone. Chaque groupe était constitué de manière à assurer un équilibre entre les hommes et les femmes, entre les différentes tranches d'âge, les niveaux de formation et les opinions politiques. Les débats ont été enregistrés et transcrits de manière anonyme puis ont fait l'objet d'une analyse qualitative. Chaque groupe a commencé par une discussion spontanée autour du thème des « relations entre la Suisse et l'Europe », puis la réflexion a été approfondie sur deux ensembles thématiques concernant la politique européenne actuelle : « l'accord-cadre » et « l'initiative de limitation ».

### **Discussion spontanée : un discours sur les relations**

#### **Suisse – Europe différencié**

La discussion ouverte et spontanée a révélé un point de vue très diversifié sur les relations entre la Suisse et l'Europe. Les accords bilatéraux occupent une place de premier choix dans le débat et cadrent littéralement ce dernier. Ils symbolisent la coopération économique importante entre la Suisse et l'Europe, et constituent aux yeux de beaucoup la meilleure solution pour structurer la relation avec l'UE tout en préservant l'indépendance de la Suisse. Ceux qui mentionnent l'accord-cadre institutionnel s'expriment positivement à son sujet et estiment qu'il est important et urgent de le conclure. Les défis sont vus comme se situant dans le domaine du marché de l'emploi, avec un besoin de clarté accrue s'agissant de la protection des salaires notamment. Le point de vue sur cette relation entre la Suisse et l'UE conditionne l'analyse de toutes les questions qui sont discutées actuellement. Plus cette relation est assimilée à un partenariat, plus le regard porté sur les accords bilatéraux est positif. Les thèmes des réfugiés et de l'asile sont d'une actualité moins brûlante. Ils sont mentionnés dans un contexte international, de la même manière que les questions géopolitiques ou écologiques.

### **L'accord-cadre : un texte nécessaire mais qui laisse des questions en suspens**

Nombreux sont ceux qui considèrent qu'un accord-cadre est nécessaire, mais que certains points requièrent un débat approfondi. Le principal argument en faveur de la conclusion de l'accord-cadre est qu'il permet de sécuriser la voie bilatérale et en particulier le rattachement économique, important pour la Suisse, à l'Union (accès au marché intérieur). Trois positions émergent dans ce débat. Outre les arguments susmentionnés, les défenseurs de l'accord invoquent le partenariat qui unit la Suisse à l'UE ainsi que le renforcement de la souveraineté sur la scène internationale. Ceux qui ont un avis ambivalent tempèrent ce point de vue positif sur les accords bilatéraux en évoquant les points d'interrogation au niveau du rattachement juridique et de la protection des salaires. Quant aux adversaires résolus de cet accord, ils voient l'UE sous un jour négatif et considèrent que les valeurs suisses sont menacées. Ni les partisans ni les détracteurs de l'accord-cadre n'ont mentionné les aides d'État ou la directive relative au droit des citoyens de l'Union.

### **« L'initiative de limitation » : une mauvaise solution**

L'initiative de limitation est clairement rejetée durant la discussion. Divers arguments structurent le discours. La sécurisation des accords bilatéraux est là encore l'argument prédominant, la nécessité de ne pas les mettre en péril est soulignée. Les opposants à cette initiative mettent également en avant le fait que la Suisse a facilement accès à une main-d'œuvre qualifiée, ce qui est important pour notre pays. Outre ces positions résolument opposées à l'initiative, et les rares voix de ceux qui y sont favorables, des avis ambivalents se sont aussi fait entendre. Ces avis voient des défis à relever au niveau de la sécurité sociale et des salaires, et à leurs yeux, l'initiative n'apporte pas de solution pour y faire face. Ils demandent qu'un certain contrôle soit mis en place sur le marché de l'emploi. Le contrôle de la migration est l'argument principal invoqué par les partisans de l'initiative.



### **Synthèse : incidences de la politique étrangère sur la politique intérieure**

La Suisse affiche une grande diversité, et les spécificités et les vécus régionaux influent sur les avis et les points de vue. Et pourtant, ce sont les mêmes arguments principaux qui ressortent dans l'ensemble des régions linguistiques. De nombreuses personnes souhaitent que les relations avec le « voisin européen » soient structurées comme un partenariat. Force est de constater que les questions de politique étrangère ont toujours des implications sur la politique intérieure. Dans une démocratie directe, les interdépendances internationales placent les politiques, mais aussi les citoyens, face à des défis qu'il convient d'analyser et de relever. Pour battre en brèche les angoisses et les incertitudes, et rendre les choses plus claires. À nos yeux, discuter de la Suisse et de l'Europe contribue de manière modeste à encourager le dialogue sur cet ensemble de thèmes importants.

## Inhalt

1.	ERKENNTNISINTERESSE UND METHODIK	1
1.1	Das Was und Warum steht im Fokus	1
1.2	Leitfadengestützte Gruppendiskussion	1
1.3	Qualitative Inhaltsanalyse	2
1.4	Sample: Spiegel der Stimmbevölkerung	3
2.	REDEN ÜBER DIE SCHWEIZ UND EUROPA: DIE THEMEN	4
2.1	Beziehung Schweiz - Europa	4
2.2	Schweiz	5
2.3	Europa	6
2.4	Rechtliches	6
2.5	Wirtschaft	8
2.6	Migration	8
2.7	Globalisierung	9
2.8	Fazit: Eine differenzierte Sicht auf die Beziehungen Schweiz - Europa	9
3.	DAS RAHMENABKOMMEN	16
3.1	Positionen zum Rahmenabkommen	16
3.2	Die wichtigsten Argumente zum Rahmenabkommen	21
3.3	Fazit: Notwendig mit offenen Fragen	30
4.	DIE BEGRENZUNGSINITIATIVE	31
4.1	Positionen zur Begrenzungsinitiative	31
4.2	Die wichtigsten Nein-Argumente im Diskurs zur Begrenzungsinitiative	33
4.3	Fazit: « L'initiative, c'est une fausse solution à un vrai problème »	44
5.	SYNTHESE / SYNTHÈSE	45
6.	LITERATUR	51
	ANMERKUNGEN	52

## Abbildungen

Abb. 1: Reden über Europa: Die Diskurslandschaft	4
Abb. 2: Rahmenabkommen. Die wichtigsten Pro-Argumente	17
Abb. 3: Rahmenabkommen. Die wichtigsten Ambivalenz-Argumente	19
Abb. 4: Rahmenabkommen. Die wichtigsten Kontra-Argumente	20
Abb. 5: Vergleich der wichtigsten Argumente / Position	21
Abb. 6: Argumente im Diskurs zum Rahmenabkommen: Übersicht	29
Abb. 7: Argumente gegen die Begrenzungsinitiative	33

## Tabellen

Tab. 1: Struktur der Gruppendiskussionen	1
Tab. 2: Methodische Eckdaten	2
Tab. 3: Sample Teilnehmende Gruppendiskussionen insgesamt	3
Tab. 4: Rahmenabkommen: Argument Beziehung	22
Tab. 5: Rahmenabkommen: Argument Bilaterale	23
Tab. 6: Rahmenabkommen: Argument Wirtschaft	24
Tab. 7: Rahmenabkommen: Argument Lohnschutz	25
Tab. 8: Rahmenabkommen: Argument EU-Recht	26
Tab. 9: Rahmenabkommen: Argument Schweizer Grundwerte	28
Tab. 10: Begrenzungsinitiative: Argument bilaterale Verträge	34
Tab. 11: Begrenzungsinitiative: Argument Forschung und Bildung	35
Tab. 12: Begrenzungsinitiative: Argument Personenfreizügigkeit	36
Tab. 13: Begrenzungsinitiative: Argument Kontrolle	37
Tab. 14: Begrenzungsinitiative: Argument Lohnfragen	38
Tab. 15: Begrenzungsinitiative: Argument Sozialsystem	39
Tab. 16: Begrenzungsinitiative: Argument Zugang zu Fachkräften	40
Tab. 17: Begrenzungsinitiative: Argument Grenzgänger	41
Tab. 18: Begrenzungsinitiative: Argument Arbeitslosigkeit	41
Tab. 19: Begrenzungsinitiative: Argument Zuwanderung	42
Tab. 20: Begrenzungsinitiative: Argument Geflüchtete	43
Tab. 21: Begrenzungsinitiative: Argument Wachstum	43

## 1. Erkenntnisinteresse und Methodik

### 1.1 Das Was und Warum steht im Fokus

Im November 2019 ist Sensor Advice durch die Schweiz gereist. Das Ziel: Mit der Bevölkerung über die Beziehungen der Schweiz zu Europa zu reden und zuzuhören, was die Bürgerinnen und Bürger generell dazu und zu den aktuellen politischen Geschäften meinen. Wie ordnen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das institutionelle Rahmenabkommen ein? Und wie stehen sie zur Eidgenössischen Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)»? Was beschäftigt die Leute und wo gibt es Verständnisschwierigkeiten? Wir wollen gesellschaftliche Diskurse, die intersubjektiv konstruiert werden, verstehen. Wir nutzen einen erkenntnistheoretischen Rahmen (vgl. bspw. Berger/Luckmann 2004 [1966], Garfinkel 1967, Schütz 1971) und Methoden der rekonstruktiven Sozialforschung (vgl. bspw. Bohnsack 2007), um sie zu analysieren. Uns interessiert, welche Themen und Perspektiven den Diskurs gestalten, mit welchen Argumenten Positionen wie begründet werden und wie dominant sie für den Diskurs sind. So können wir auch zeigen, wo Lücken im Diskurs bestehen.

### 1.2 Leitfadengestützte Gruppendiskussion

Gruppendiskussionen erlauben es, Meinungen, Wahrnehmungen und Einstellungen zu Themen zu erheben, die von der Gesellschaft verhandelt werden. Um bestehende Denkmuster, die über Sprache artikuliert werden, adäquat abzubilden, werden die Studienteilnehmenden so ausgewählt, dass die Gruppe die Stimmbevölkerung abbildet. Gruppendiskussionen bieten Raum, um die individuellen Perspektiven zu einem Thema in der Gruppe zu reflektieren und zu diskutieren. Die *leitfadengestützte Gruppendiskussion* eignet sich, um kollektive Meinungen, die sich oft erst in der Diskussion manifestieren, freizulegen (vgl. bspw. Bohnsack 2007: 105–128). Die Strukturierung der Gruppendiskussion durch den Leitfaden stellt sicher, dass in allen Gesprächen dieselben Themen in der gleichen Reihenfolge behandelt und durch den Vergleich der Perspektiven valide Tendenzen aufgezeigt werden können.

In unseren Gruppendiskussionen «Reden über die Schweiz und Europa» wurden drei Themenblöcke diskutiert. In der *offenen Runde* sollten die Teilnehmenden grundsätzlich und ohne einen inhaltlichen Input durch die Moderation ausführen, was ihnen am wichtigsten oder am drängendsten ist, wenn sie an die Beziehung Schweiz – Europa denken. Sie sollten auch begründen, warum. Dazu notierte jeder für sich zunächst einige Stichworte, die dann im Plenum erläutert wurden. Die Analyse dieser Standpunkte ermöglicht die Skizzierung der Themen und Perspektiven im gegenwärtigen Diskurs über die Schweiz und Europa in der Bevölkerung (vgl. Kap. 2).

1	Reden über die Schweiz und Europa	Ungestützte, offene Runde
2	Institutionelles Rahmenabkommen	Einführung und moderierte Diskussion
3	Begrenzungsinitiative	Einführung und moderierte Diskussion

Tab. 1: Struktur der Gruppendiskussionen

Im Anschluss an die offene Runde leitete eine Information der Moderation zum *institutionellen Abkommen* in den nächsten Diskussionsblock über. In der Information wurde erläutert, warum der Bundesrat ein institutionelles Abkommen verhandelt (Fortsetzung von fünf Abkommen aus den bilateralen Verträgen I und Bedingung dafür, neue bilaterale Abkommen zu ermöglichen), welchen Zweck die institutionellen Mechanismen haben, was die dynamische Rechtsübernahme bedeutet und wie die Streitschlichtungsmechanismen funktionieren. Auf dieser Basis, dem Stand der Verhandlungen und der unterschiedlichen Positionen der politischen Akteure auf das Rahmenabkommen wurde diskutiert (vgl. Kap. 3). Danach wurde durch die Moderation die eidgenössische Initiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» erläutert und die Argumente der Befürworter sowie der Gegner wurden präsentiert. Auf der Basis der daraus resultierenden Frames «Begrenzung» und «Kündigung» wurde über die Zuwanderung und die Initiative diskutiert (vgl. Kap. 4).

### 1.3 Qualitative Inhaltsanalyse

Die Analyse der zwölf Gruppendiskussionen folgt dem qualitativen, inhaltsanalytischen Ansatz (vgl. bspw. Flick 1995, Kuckartz 2016, Rädiker/Kuckartz 2019 u.a.) sowie den Zugängen der linguistischen Diskursanalyse (vgl. bspw. Spitzmüller/Warnke 2011, Warnke/Spitzmüller 2008). Die Datengrundlage für die Analyse sind die anonymisierten Transkriptionen der Audioaufnahmen von den Gruppendiskussionen. Während der Gespräche wurde Protokoll geführt, die Sprecherinnen und Sprecher wurden dabei mit einer Nummer versehen, um eine vollständig anonymisierte Transkription zu erstellen. Dialekt wurde standardisiert (Schweizerdeutsch und teilweise Tessiner Dialekt), Französisch bzw. Italienisch in der jeweiligen Originalsprache wörtlich transkribiert und in der Interpunktion der Standardsprache angeglichen, um quantitative Abfragen möglich zu machen.<sup>1</sup> Überlappungen wurden nicht transkribiert, starkes Durcheinanderreden als solches aber markiert. Sensor Advice arbeitet nach den Grundsätzen der empirischen Sozialforschung und hält die wissenschaftlichen Gütekriterien (Validität, Reliabilität, Objektivität) ein. Die Analysekategorien wurden grundsätzlich induktiv und iterativ gebildet und intersubjektiv im Team überprüft. Da dabei der Leitfadenstruktur und den damit gesetzten Themen gefolgt wurde, sprechen wir von einer *konzeptgesteuerten Kategorienbildung* (Rädiker/Kuckartz 2019: 101). Grundlage für die Qualitätssicherung sind neben der intersubjektiven Überprüfung der Kategorien, Analysen und Interpretationen die Offenlegung der Methode sowie der Codebücher.<sup>2</sup>

<b>Zeitraum</b>	<b>4. bis 7. November 2019</b>
Anzahl	12 Gruppendiskussionen
Verteilung Sprachregionen	6 Deutschschweiz, 4 Suisse romande, 2 Svizzera italiana
Dauer	90 Minuten
Anzahl Teilnehmende	136 (10 bis 12 pro Gruppendiskussion)
Zusammensetzung	Abbild Stimmbevölkerung: Geschlecht, Alter, Ausbildung, politische Haltung
Methode	Leitfadengestützte Gruppendiskussion Audioaufnahme für anonymisierte Transkription Qualitative Inhaltsanalyse

Tab. 2: Methodische Eckdaten

#### 1.4 Sample: Spiegel der Stimmbevölkerung

<b>Gesamt<sup>3</sup></b>	<b>136</b>
<b>Geschlecht</b>	
Frauen	61
Männer	75
<b>Alter</b>	
18 bis 39 Jahre	40
40 bis 64 Jahre	67
65plus	29
<b>Ausbildung</b>	
Lehre	45
Matura	15
Höhere Fachhochschule	34
Fachhochschule	8
Universität/ETH	23
andere	11
<b>Politische Haltung</b>	
Selbsteinschätzung auf einer Skala von 1 bis 10: 1 = ganz links, 10 = ganz rechts	
Links (1 bis 3)	23
Mitte (4 bis 7)	84
Rechts (8 bis 10)	29

Tab. 3: Sample Teilnehmende Gruppendiskussionen insgesamt

## 2. Reden über die Schweiz und Europa: Die Themen

Die Gespräche wurden mit der offenen Frage «Wenn Sie an die Beziehung Schweiz – Europa denken: Was ist Ihnen am wichtigsten oder drängendsten? Warum?» eröffnet. Ziel dieser ungestützten, offenen Runde war es, den Bürgerinnen und Bürgern auf den Puls zu fühlen und ihre spontanen Standpunkte abzuholen.<sup>4</sup> Hierzu notierte sich jede/r zunächst Stichworte, die er/sie dann mündlich im Plenum erläuterte. Durch die Analyse der Standpunkte aller Teilnehmenden kann eine Themenlandschaft (vgl. Abb. 1)<sup>5</sup> skizziert werden, die den Diskurs über die Schweiz und Europa in der Bevölkerung darstellt. Die in den Standpunkten aufgegriffenen Themen wurden kategorisiert und geclustert.

### Differenzierte Diskurslandschaft Schweiz – Europa

Auf einer perspektivischen Ebene stehen Aussagen zur Beziehung Schweiz – Europa sowie zur Schweiz und zu Europa einzeln. Als thematische Cluster werden Recht – also die Vertragswerke zwischen der Schweiz und der EU – Wirtschaft, Migration und Globalisierung unterschieden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Gesprächsteilnehmenden in der Erläuterung ihrer Standpunkte oft – sogar innerhalb eines Satzes – Bezüge zu verschiedenen Themen herstellten. Insofern sind die Themen nicht einzeln voneinander zu betrachten; sie stehen häufig miteinander in Verbindung.<sup>6</sup> Die Zuordnung der Äusserungen erfolgte auf der Basis der sprachlichen Schwerpunktsetzung durch die Teilnehmenden.<sup>7</sup>

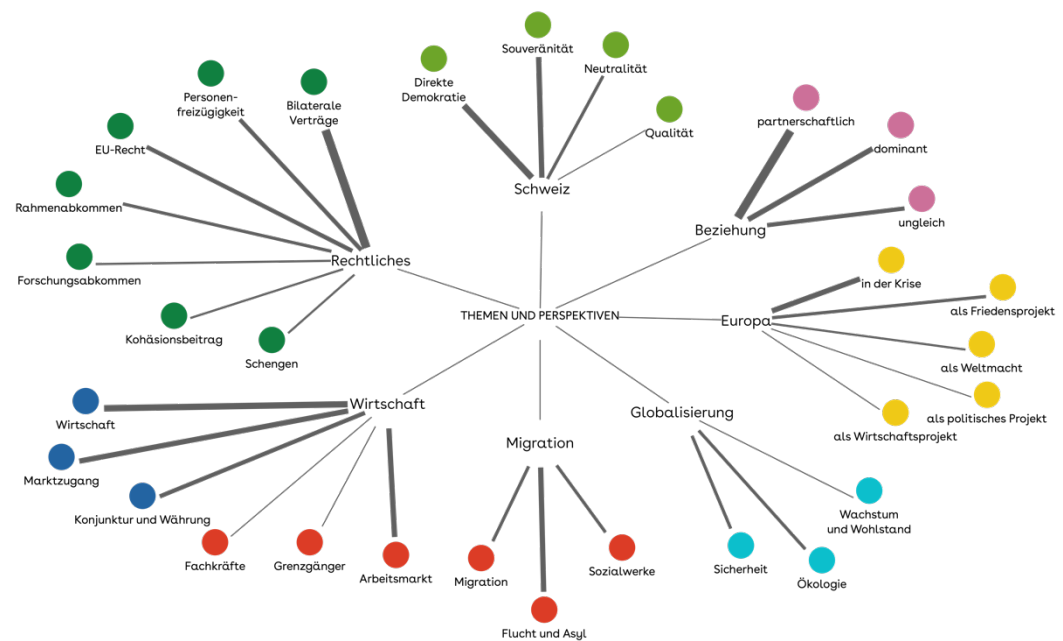


Abb. 1: Reden über Europa: Die Diskurslandschaft

Lesehilfe: Je dicker die Linien, desto häufiger erwähnt

### 2.1 Beziehung Schweiz – Europa

#### Perspektiven: partnerschaftlich, ungleich, dominant

Ein grosser Teil der Gesprächsteilnehmenden beschreibt die Beziehung zwischen der Schweiz und der EU/Europa als **partnerschaftlich** – oder äussert den Wunsch, sie

partnerschaftlich zu gestalten. Das liege im gegenseitigen Interesse, gerade weil die Schweiz im Zentrum von Europa liegt und vielfältige Verbindungen zur EU pflegt. Die partnerschaftliche Perspektive wird häufig mit der Beziehung zu einem Nachbarn verglichen. Mit dem müsse man nicht befreundet sein, aber auskommen müsse man, weil es immer wieder Anliegen gäbe, die beide Parteien gleichermaßen betreffen. Eine gute Zusammenarbeit mit der EU ist wichtig und dafür brauche es Verständigung und Dialog. Gerade weil die Schweiz und Europa aufeinander angewiesen sind, wird der Wunsch geäußert, das gegenseitige Wissen übereinander zu vertiefen. So könnten auch laufende Diskussionen entspannt und das Verständnis füreinander verbessert werden.

Zugleich ist den Gesprächsteilnehmenden bewusst, dass das Kräfteverhältnis zwischen den beiden Partnern **ungleich** ist: Die kleine Schweiz steht einer grossen EU gegenüber. Diese Asymmetrie wird als Abhängigkeitsverhältnis beschrieben: Die Schweiz sei der EU unterlegen. Diese Ungleichheit wird als «störend» beschrieben, und es wird der Wunsch geäußert, dass die Schweiz mutiger auftreten und auf Augenhöhe verhandeln soll. Andere finden, dass sich die Schweiz ihrer Abhängigkeit bewusst sein und diese akzeptieren sollte. Zugespitzt formuliert mündet die Ungleichheit in der Dominanz Europas gegenüber der Schweiz. Aus dieser **dominanten** Perspektive wird das Verhalten der EU gegenüber der Schweiz als Erpressung wahrgenommen. Die EU diktiere, setze die Schweiz unter Druck und nutze sie aus. Ängste, dass die Interessen der Schweiz untergehen, werden geäußert. Aber es werden auch Forderungen laut, dass sich die Schweiz nichts vorschreiben und nicht drängen lassen soll – vielmehr solle sie ihren eigenen Weg gehen und sich gegen Widerstände wehren.

## 2.2 Schweiz

### Perspektiven: Schweizer Werte hochhalten

Ist die Rede von der Schweiz, werden Schweizer Werte hochgehalten und verteidigt. Drei Werte stehen im Zentrum: die direkte Demokratie, die Souveränität und die Neutralität. Oft werden sie in Kombination gebraucht, und am häufigsten wird auf die **direkte Demokratie** Bezug genommen. Die politischen Mitspracherechte gelten als Privileg, man ist stolz auf sie und es gilt sie unbedingt zu bewahren. Ihr Wert wird besonders auch vor dem gefühlten Demokratiedefizit in Europa hervorgehoben und vor dem Eindruck, dass die europäischen Nachbarn die Schweiz auch um die direkte Demokratie beneiden würden. Teilweise besteht die Sorge, dass eine grössere Nähe der Schweiz zur EU negative Konsequenzen auf die politischen Mitspracherechte haben könnte, wenn das Volk nicht mehr ernst genommen oder gar nicht mehr angehört würde. Allerdings werden auch die Herausforderungen der direkten Demokratie angesprochen. So könne es bei komplexen Entscheidungsprozessen auch zu einer Überforderung kommen. Die Politik spreche eine andere Sprache als die Bürgerinnen und Bürger, und das mache es schwierig, die Prozesse zu verstehen.

Die **Souveränität** ist ein zweiter zentraler Wert. Sie wird mit «Eigenständigkeit», «Unabhängigkeit», «Selbstbestimmung» oder «Autonomie» gleichgesetzt. In der offenen Runde werden in diesem Zusammenhang vor allem Bedenken geäußert, dass die Unabhängigkeit der Schweiz durch eine grössere Nähe zur EU verloren gehen könnte (vgl. Verwendung Souveränität, S. 35 f.). Es wird gewünscht, dass die Schweiz eigenständig bleibt und dem



Druck der EU standhalte, um souverän zu bleiben. Der dritte Wert ist die **Neutralität**. Sie wird unterschiedlich verwendet. In Kombination mit der Souveränität ist die Verwendung emotional geprägt. In Kombination mit der direkten Demokratie wird sie hingegen als Chance für die aussenpolitische Positionierung der Schweiz gesehen.

Ein weiteres Identitätsmerkmal ist die **Qualität**. Sie wird jedoch nie in Kombination mit der direkten Demokratie, der Souveränität oder der Neutralität verwendet, sondern hauptsächlich als Produktqualität verstanden. Die «Swissness» hebe die Schweizer Wirtschaft vom Rest der Welt ab. Einige fürchten bei einer zu engen Anbindung an Europa, dass die Qualität als Alleinstellungsmerkmal der Schweiz bedroht sein würde.

### 2.3 Europa

#### **Perspektiven: Krisengeschüttelt, aber wichtig im geopolitischen Gefüge**

Das dominierende Narrativ ist ein **Europa in der Krise**. In diesem Kontext werden der Brexit, die Eurokrise, das Nord-Süd- sowie das Ost-West-Gefälle sowie die Arbeitslosigkeit in Europa beschrieben. Die EU wird als «Bürokratiemonster» und «Lahmer Papiertiger» wahrgenommen, der überreguliere. Bemängelt werden eine fehlende Solidarität und die schwierige Konsensfindung unter den EU-Mitgliedsstaaten, und Sorgen bereiten die gegenwärtigen autokratischen und rechtspopulistischen Tendenzen in einigen europäischen Staaten. Erwähnt wird die EU auch als **Friedensprojekt**, das Europa Stabilität gebracht habe. In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass die grundlegenden Ziele Europas im Prinzip dieselben sind wie die der Schweiz: Demokratie, Verständigung und Frieden. Geht es um die gegenwärtige Natur der EU, so wird sie vereinzelt als **Wirtschaftsprojekt** beschrieben. Die Assoziationen dazu sind negativ und werden mit einer starken Wirtschaftslobby in Verbindung gebracht. Gefordert wird eine stärkere Einmischung der Politik in die Wirtschafts- und Finanzwelt. Andere halten genau diese Politik jedoch für problematisch. Sie nehmen die EU als **politisches Projekt**, als «politischen Klub», wahr, von dem man sich abgrenzen sollte. Der europäische Wirtschaftsraum sei für die Schweiz interessant, mit dem politischen Projekt will man nichts zu tun haben. Das Bild, das die Gesprächsteilnehmenden von der EU zeichnen, ist ein bekanntes: ein krisengeschütteltes Konstrukt, das mit unterschiedlichsten politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen zu kämpfen hat. In der Diskussion tritt jedoch ein weiteres Narrativ zutage: die **EU als Weltmacht**. Vor dem Hintergrund der aktuellen geopolitischen Spannungen weiten die Teilnehmenden ihren Blick auf die Welt. In Kombination mit dem Krisennarrativ bereitet die Stellung Europas in der Welt Sorgen. Die wahrgenommene Überregulierung wird als Stolperstein für die Wettbewerbsfähigkeit der EU gesehen, während Asien immer innovativer und wettbewerbsfähiger wird. Dennoch wird gefordert, dass Europa nach aussen geschlossener auftreten solle, um sich gegen die geopolitischen Blöcke China, Russland und die USA zu behaupten.

### 2.4 Rechtliches

#### **Themen: bilaterale Verträge, Rahmenabkommen und EU-Recht**

Die **bilateralen Verträge** werden am häufigsten als der wichtigste oder der drängendste Punkt genannt, wenn es um die Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa geht. Die Bilateralen sind nicht nur präsent, sie sind auch sehr positiv besetzt. Die Gesprächsteilnehmenden erachten die bilateralen Verträge als zentral und beschreiben sie auch

mehrfach als «bestmögliche Lösung» für eine gute Partnerschaft mit der EU, ohne dieser beitreten zu müssen. Es kann klar unterschieden werden zwischen einem EU-Beitritt, den die Mehrheit nicht will, und den Bilateralen, die als optimaler Weg gesehen werden. Verbindungen zum Wert der Souveränität werden sichtbar: Die Bilateralen werden als Möglichkeit gesehen, wirtschaftlich mit der EU zusammenzuarbeiten, ohne die Eigenständigkeit zu verlieren. Allerdings werden auch Sorgen geäußert, dass sich mit der Anpassung der Verträge vieles ändern könnte. Verschiedentlich wird die ungleiche Beziehung thematisiert: Einige finden, die Schweiz solle sich anpassen, gerade weil die Bilateralen so wichtig sind. Andere wiederum sind der Meinung, die EU solle flexibler sein und der Schweiz mehr zugestehen.

Auch das **Rahmenabkommen** wird in der offenen Runde erwähnt. Eine Mehrheit der Personen, die explizit und ungestützt darauf Bezug nehmen, hält einen Abschluss für wichtig und dringend. Diese Position wird hauptsächlich mit der Abhängigkeit der Schweiz von Europa und dem Wunsch nach einer geregelten Beziehung begründet. Das Rahmenabkommen sei dafür ein guter Weg und lasse der Schweiz mindestens in gewissen Bereichen ihre Eigenständigkeit. Es wird davor gewarnt, dass die Schweiz als «Rosinenpickerin» dastehen könnte, sollte sie zu viele Ansprüche stellen. Bedenken werden zum Lohnschutz geäußert, der durch den Abschluss des Rahmenabkommens nicht geschwächt werden dürfe. Von einem «schleichenden EU-Beitritt» mit dem Rahmenabkommen ist einmal die Rede.

Neben dem Rahmenabkommen und den bilateralen Verträgen kommen zwei sektorische Abkommen spezifisch zur Sprache: das Personenfreizügigkeitsabkommen und das Forschungsabkommen. Die **Personenfreizügigkeit** wird mehrheitlich problematisch wahrgenommen. Sie kann zwar auch als ein Beispiel für die gute Zusammenarbeit mit der EU gelten, weil sie Schweizerinnen und Schweizern ermögliche, sich in Europa frei zu bewegen, doch die Sorge um die Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt dominieren. Durch die Zuwanderung von Arbeitskräften steige der Konkurrenzdruck auf die Schweizer Arbeitnehmenden. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang auch die Jugendarbeitslosigkeit erwähnt, und im Tessin steht die Grenzängerthematik im Zentrum.

Das **Forschungsabkommen** ist durchwegs positiv konnotiert. Es ermögliche jungen Menschen, im Ausland zu studieren, und die Anbindung an europäische Forschungsprogramme und -gelder wird geschätzt. Ebenso positiv wird Stellung zum **Schengenabkommen** bezogen. Es wird vor allem mit dem Privileg der Reisefreiheit verbunden.

Anders verhält es sich beim **Kohäsionsbeitrag** und bei der Übernahme von **EU-Recht**. Beim Kohäsionsbeitrag wird der Wunsch nach mehr Selbstbestimmung bei der Verwendung der Gelder geäußert. Im Zusammenhang mit dem EU-Recht wird die automatische Übernahme von europäischem Recht thematisiert, die negativen Einfluss auf die Schweizer Qualitäts- und Rechtsstandards haben könnte. Auch die Sorge vor zu viel Regulierung und Bürokratie steht im Kontext der automatischen Rechtsübernahme.

## 2.5 Wirtschaft

### Themen: Marktzugang, Arbeitsmarkt und Währung

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Europa gehören zu den wichtigsten Themen in der offenen Runde. Gesprächsteilnehmende, die schlicht **Wirtschaft** als Stichwort notierten, betonten die Zusammenarbeit mit der EU als wichtigste Handelspartnerin. Die wirtschaftlichen Verknüpfungen gelte es zu pflegen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Grosse Einigkeit besteht darin, dass der **Zugang zum europäischen Binnenmarkt** als grösstem Absatzmarkt essenziell ist für die Schweizer Wirtschaft – auch für kleinere Unternehmen. Mit dieser Handelspartnerschaft stärke die Schweiz nicht zuletzt auch den Wettbewerb gegen «Riesen» wie China und die USA. Vereinzelt kritische Stimmen bemerken, dass die EU den Zugang zum europäischen Binnenmarkt als Druckmittel benutze, mit dem Wissen darum, dass die Schweiz darauf angewiesen sei.

Das zweite grosse Thema im Cluster Wirtschaft ist der **Arbeitsmarkt**. Abgesehen davon, dass die Schweiz auf Fachkräfte angewiesen ist, sind die Äusserungen tendenziell kritisch. Besonders hervorgehoben wird der **Lohnschutz**. Dieser sei «unabdingbar», um Lohndumping zu vermeiden und Schweizer Fachkräfte vor der günstigeren ausländischen Konkurrenz zu schützen. Der Ursprung des Problems wird im Lohngefälle innerhalb Europas gesehen. Es wird gefordert, den Arbeitsmarkt besser zu reglementieren. Dafür sollten die Regierung wie auch die Arbeitgeber in die Pflicht genommen werden. Damit verbunden ist die Thematik der **Grenzgänger**. Zwar habe man Verständnis dafür, dass sie gebraucht würden, doch sollte man nicht zu viele «hereinlassen», sondern zuerst an die Schweizer Arbeitnehmenden denken und ihre Arbeitsplätze schützen. Die Grenzgänger-Thematik ist eng verbunden mit dem Migrations-Cluster.

Neben den Themen Marktzugang und Arbeitsmarkt wird auch das Thema **Währung und Konjunktur** angesprochen. Währungsschwankungen und insbesondere der starke Franken werden von einigen als Problem angesehen. Jedoch gibt es auch Stimmen, die der gegenwärtigen Wirtschaftslage Innovationspotenzial zusprechen. Ebenfalls mehrmals wird in Abgrenzung zum Euro der Schweizer Franken erwähnt, den es zu bewahren gelte.

## 2.6 Migration

### Themen: Leute, die kommen

Migration wird in verschiedenen Kontexten thematisiert und kann in der Themenlandschaft nicht trennscharf definiert werden. Äusserungen zum Personenfreizügigkeitsabkommen weisen klare Bezüge zu wirtschaftlichen Aspekten der Migration auf, genauso wie die Voten zu den Grenzgängern im Arbeitsmarkt. Die hier beschriebenen Äusserungen stammen von Personen, welche die drängendsten Probleme in der Beziehung Schweiz – Europa ausdrücklich als Migrationsprobleme bezeichnen. Sie kommen eher am Rande vor. Unterschieden werden kann zwischen allgemeinen Äusserungen zu **Migration** sowie im Spezifischen zu **Flucht und Asyl**. Einige Teilnehmende äussern eher diffuse Ängste vor den «Leuten, die kommen». Kritisiert werden die offenen Grenzen. Befürchtet wird, dass Zugewanderte besser behandelt werden als die «eigenen Leute». Damit verbunden ist auch die Sorge um die Schweizer Sozialwerke. Gefordert wird ein besserer Schutz, und wenn es um die europäische Flüchtlingspolitik geht, so solle die Schweiz auf alle Fälle mitmachen.

## 2.7 Globalisierung

### Themen: Wachstum und Wohlstand, Sicherheit, Ökologie

Thematisiert wird auch die **Globalisierung** und damit verbundene, weltumspannende Herausforderungen. Eine starke geopolitische Positionierung Europas sei wichtig, um die Herausforderungen anzugehen. Vereinzelt gefordert wird eine bessere europäische Zusammenarbeit im Bereich **Sicherheit**, namentlich beim Grenzschutz im Zusammenhang mit den globalen Migrationsbewegungen. Verschiedentlich wird die **Ökologie** betont. Umwelt- und Klimaschutz sind ein Anliegen. **Wachstum und Wohlstand** beschäftigen vor dem Hintergrund, dass es nicht immer so weitergehen könne, die Welt verändere sich und die Schweiz sollte sich darauf vorbereiten.



## 2.8 Fazit: Eine differenzierte Sicht auf die Beziehungen Schweiz – Europa

Die ungestützte offene Runde ergibt eine sehr differenzierte Sicht auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa. Die bilateralen Verträge sind zentral und definitionsmächtig im Diskurs. Sie stehen für die wichtige wirtschaftliche Zusammenarbeit und sind für viele die beste Lösung, um die Beziehungen zur EU zu gestalten und gleichzeitig die Eigenständigkeit der Schweiz zu wahren. Jene, die das institutionelle Rahmenabkommen erwähnen, äussern sich positiv und halten einen Abschluss für wichtig und dringend. Die Herausforderungen liegen bei Fragen rund um den Arbeitsmarkt, wo man sich zum Beispiel beim Lohnschutz mehr Klarheit wünscht. Die Perspektive auf die Beziehung zwischen der Schweiz und der EU hat einen Einfluss auf die Beurteilung aller Themen, die gegenwärtig diskutiert werden. Je partnerschaftlicher die Beziehung wahrgenommen wird, desto positiver ist der Blick auf die bilateralen Verträge. Die Themen Flucht und Asyl sind zurzeit weniger drängend und werden teilweise im internationalen Kontext erwähnt, genauso wie geopolitische und ökologische Fragen.

” Ci sono dei ricatti, ma fatti in modo ... direi ... quasi cattiveria, una cattiveria nei nostri confronti, non so perché, che a me non vanno.

---

” Was mich extrem stört, das ist natürlich das Ungleichgewicht. Ich meine, wir sind ein kleines Land. Schlussendlich Vogel friss oder stirb.

---

” C'est préserver absolument le dialogue, puis-ce que c'est un interlocuteur, l'Europe.

---

” Ich sehe die EU gleich wie mein Nachbar, der neben mir wohnt. Mit dem habe ich nicht Krach, mit dem komme ich gut aus. Ich helfe ihm, er kommt mir helfen. Und ein solches Verhältnis stelle ich mir mit der EU vor.

---

” Ich finde einfach, die Schweiz ist viel zu klein in diesem Umfeld Schweiz - Europa, um überhaupt unabhängig zu sein.

---

” Mein Gedanke ist, dass wir eigentlich ein gutes Verhältnis halten zur EU, aber uns nicht von ihnen schlucken lassen, sondern unsere Neutralität behalten.

---

” Wir haben immer noch so ein wenig den Faktor Swissness und dieser ist auf der ganzen Welt relativ hoch angesehen und ich denke, wenn wir dort beitreten würden, würde dieser ein wenig verloren gehen.

---

” Alors je crains qu'on perd un peu notre indépendance. On veut toujours grignoter sur la Suisse, on veut nous imposer des juges et moi je trouve qu'il faut absolument rester indépendant.

---

” Für mich ein ganz wichtiger Punkt als Schweizerin sind partizipative Entscheidungen, also sprich unsere demokratischen Grundwerte, die wir in der Schweiz haben.

---

” Wirtschaftlich muss Europa eigentlich auf der geopolitischen Ebene zusammenarbeiten, weil es sonst gegen Staaten wie die USA, China oder Russland [...] wenn jeder Einzelstaat alleine ist, ist es schwierig auf geopolitischer Ebene.

---

” Mittlerweile ist Europa ein lahmer Papiertiger geworden, es ist sehr ineffizient, es kostet unfassbar viel Geld.

---

” Wir haben die gleichen Ziele wie die EU: Demokratie, Verständigung, Frieden.

---

” Sì - mantenere degli accordi bilaterali forti. Sì, ok, mantenere il commercio e l'economia con l'Europa perché noi dipendiamo sicuramente in parte. Dall'altra parte ... senza incattivirsi i propri cittadini.

---

” La problématique du libre passage des personnes, qui touchent également l’emploi.

---

” Was gut ist, dass man Visa-Freiheit hat. Wir können herumreisen, ohne jegliche Kontrollen an der Grenze.

---

” On ne veut pas non plus vivre sans accords. Donc, pour moi, c’est le principal.

---

” Io sono contrario in tutto all’Europa. Perché, a cominciare dalla libera circolazione, dal miliardo e 300 milioni di coesione che dobbiamo dare alle frontiere aperte.

---

” Certains acquis vont peut-être être remis en question, notamment dans les programmes de recherche, financé par l’Europe.

---



” Ce qui me tient à cœur,  
c'est une révolution plutôt  
rapide de ce fameux accord  
cadre dont on parle beaucoup  
actuellement. Mais avec ces  
points qu'on tient à sauvegarder  
puis, ça me préoccupe.

---

” Die wirtschaftliche Verflechtung ist so gross,  
sowohl im Finanziellen wie auch Export/Import.  
Man kann sich dort gar nicht entziehen.

---

” Wir haben einen  
Mangel an Fachkräften,  
wir brauchen Leute,  
die zu uns kommen.

---

” E il lavoro (...) visto che ci sono queste  
frontiere aperte, bisognerebbe avere, un  
po' più di - tra virgolette - responsabilità di  
non fare entrare tutti e di pensare prima  
a quelli che abitano qua.

---

” Für mich wichtig, was Europa angeht, ist, dass ich zuerst einmal an die Arbeitsplätze denke und dass dann die Arbeitsbedingungen stimmig sein müssen, weil wir haben ein grosses Gefälle in Europa, von sehr reichen Leuten von bis zu sehr armen Leuten.

---

” Dann habe ich Sozialhilfe hier in der Schweiz, die ist in keinem Land so gut wie in der Schweiz. Von dem habe ich auch ein bisschen Bedenken, dass es mit dem runter geht.

---

” Ce que j'attends moi de l'Europe, l'Union européenne, c'est une protection des frontières .

---

” Was momentan brennend ist, ist der Umweltschutz, die Abgaben, dass wir da keine Alleingänge machen, sondern dass diese wirtschaftsverträglich sind, da wir ja nur ein Punkt sind in Europa. Ich denke, das müssen wir miteinander lösen und können nicht zu viel alleine machen.

---

### 3. Das Rahmenabkommen

Die Diskussion zum Rahmenabkommen wurde mit einem Informationsteil der Moderation begonnen. Erläutert wurde, warum der Bundesrat ein institutionelles Abkommen mit der EU verhandelt (Fortsetzung von fünf Abkommen aus den bilateralen Verträgen I und Bedingung dafür, neue bilaterale Abkommen zu ermöglichen), welchen Zweck die institutionellen Mechanismen haben, was die dynamische Rechtsübernahme bedeutet und wie die Streitschlichtungsmechanismen funktionieren. Auf dieser Basis, dem Stand der Verhandlungen und der unterschiedlichen Positionen der politischen Akteure zum Rahmenabkommen<sup>8</sup> wurde die Diskussion geführt. In der Analyse zeichnen wir zunächst die drei Grundpositionen zum Rahmenabkommen nach (3.1). Wir spiegeln zusammengefasst die Diskussion wider. Danach folgt die detaillierte Analyse der Argumente (3.2). Das Kapitel wird mit einer Übersicht abgeschlossen, die vergleichend aufzeigt, wie oft welche Argumente zur Stützung der Positionen verwendet werden und wo der Diskurs zum Rahmenabkommen zum Zeitpunkt der Gespräche stand.

#### 3.1 Positionen zum Rahmenabkommen

##### **Zustimmung: Der Fünfer und das Weggli**

Für einen Teil der Gesprächsteilnehmenden liegt mit dem institutionellen Abkommen, im Folgenden als Rahmenabkommen<sup>9</sup> bezeichnet, eine zwischen der Schweiz und der EU verhandelte Lösung vor, die gut ist und unterzeichnet werden sollte. Zu dieser positiven Grundhaltung führen unterschiedliche Gründe: Der wichtigste ist der Erhalt der bilateralen Verträge und die Möglichkeit, das Vertragswerk bei Bedarf weiterzuentwickeln oder anzupassen. Mit dem Rahmenabkommen werden Grenzen definiert, die klarstellen, auf welcher Basis die Schweiz mit der EU zusammenarbeitet. Der Rahmenvertrag wird als «gemeinsam entwickelte Spielregel» verstanden, die das «Geben und Nehmen» zwischen den Vertragspartnern regelt. Es wird geäußert, dass der Zeitpunkt gekommen sei, diese Spielregeln zu akzeptieren, auch um Ruhe, Stabilität und damit Sicherheit in die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zu bringen. Spiele die Schweiz zu sehr auf Zeit, provozierte sie möglicherweise das Scheitern des Rahmenabkommens. Käme es soweit, so die Befürchtungen, würde es komplizierter. Die schon Jahre andauernden Verhandlungen müssten von Grund auf neu beginnen. Die Schweiz riskiere damit eine Konfrontation mit der EU, die zu einem «jahrelangen Theater und Sticheleien» führen könne.

«Vielleicht müssen wir irgendeine Kröte schlucken, dafür bekommen wir ganz viele Rosinen.»

Mögliche Sticheleien betreffen vor allem die Wirtschaft, für die ein Rahmenabkommen als von zentraler Bedeutung gesehen wird. Abschottung schade der Schweiz, und im Alleingang könne sie schlicht nicht bestehen. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarländern sei essenziell, nicht zuletzt für den Wohlstand in der Schweiz. Auch in anderen Bereichen, etwa der polizeilichen Zusammenarbeit, werden Vorteile und die Notwendigkeit der Kooperation gesehen. Zudem stünden sich die Schweiz und die EU auch geografisch und kulturell so nah, dass ein gutes Auskommen zwingend sei.

Dem Druck auf den Arbeitsmarkt sind sich die Teilnehmenden bewusst, sehen darin aber keinen Grund, das Rahmenabkommen nicht zu unterzeichnen. Der Druck werde durch den globalen Standortwettbewerb verursacht und habe nichts mit dem Rahmenabkommen zu tun. Es brauche vielmehr stärkere Kontrollen, um sicherzustellen, dass die Gesetze eingehalten werden. Einige sind auch der Überzeugung, dass das Rahmenabkommen die Schweizer Souveränität nicht beeinträchtigt. Sie werde durch klare Prozesse und die nähere Anbindung an die EU im Streitfall eher gestärkt. Die Regelung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU auf der Basis der bilateralen Verträge mit einem Rahmenabkommen biete zudem für die Schweiz den Mehrwert, nicht nur den Zugang zum EU-Binnenmarkt zu erhalten, sondern auch Freihandelsabkommen mit anderen Ländern abschliessen zu können. Die Schweiz habe das Rahmenabkommen im Grossen und Ganzen gut verhandelt, wie auch bisher schon im Zusammenhang mit den Bilateralen.

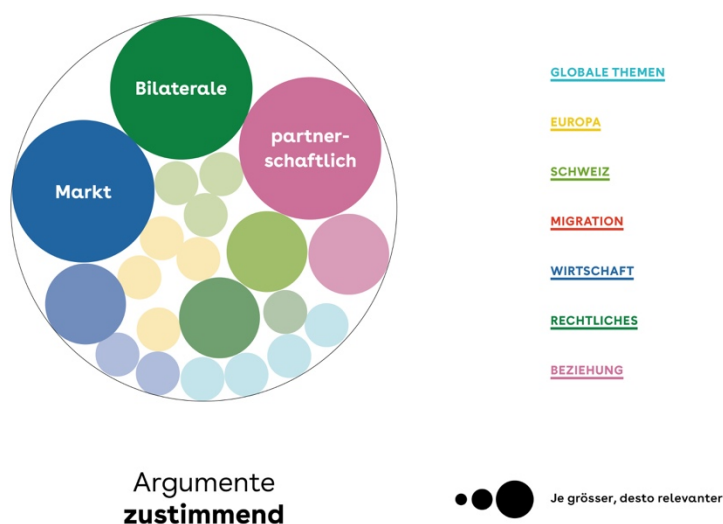


Abb. 2: Rahmenabkommen. Die wichtigsten Pro-Argumente

### Ambivalenz: Nicht blindlings rein

Denjenigen, denen es schwerfällt, eine eindeutige Position zum Rahmenabkommen zu beziehen, ist die wichtige Bedeutung der bilateralen Verträge für die Wirtschaft bewusst: Dass sie den Unternehmen zum einen den Zugang zum Binnenmarkt und zum andern die Rekrutierung von Fachkräften ermöglichen, die in der Schweiz fehlen. Damit einher geht jedoch die Befürchtung, dass die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und der Druck auf die Löhne in der Schweiz steigen könnten. Zwar ist die Wichtigkeit einer Einigung über ein Rahmenabkommen insbesondere aus Wirtschaftsperspektive klar, die ungeklärten Fragen hinsichtlich Arbeitsplatz- und Lohnsicherheit verhindern jedoch einen klaren Positionsbezug zum Rahmenabkommen. Die Sorgen um die Lohn- und Arbeitsplatzsicherheit basieren einerseits auf der Wahrnehmung, dass sich «der Normalverdiener» immer weniger leisten kann. In diesem Zusammenhang werden auch steigende Mieten und Krankenkassenprämien sowie die hohen Preise in der Schweiz ganz generell genannt. Andererseits wird auch wahrgenommen, dass Unternehmen gewisse Arbeiten «outsourcen» und dadurch Arbeitsplätze in der Schweiz verloren gehen. Parallel dazu wird die Beobachtung geteilt,

dass die Qualität der Arbeit in der Schweiz abnimmt, wenn hier immer mehr Personen tätig sind, die ihre Ausbildung nicht in der Schweiz absolviert haben. Auch die Forderung nach konsequenten Kontrollen zur Vermeidung von Lohndumping sind im Raum. Neben diesen wirtschaftlichen und den Arbeitsmarkt betreffenden Aspekten äussern einige Gesprächsteilnehmende, dass der bilaterale Weg die Schweiz vor einem EU-Beitritt schütze und dass die Beziehungen so eng seien, dass beidseitiges Interesse an einer gemeinsamen Lösung bestehen müsse. Beide Argumente sprechen für den Abschluss eines Rahmenabkommens. Allerdings ist das Vertrauen in die EU als Vertragspartnerin instabil. Zwar wird das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU als partnerschaftlich wahrgenommen, gleichzeitig erkennen die Teilnehmenden aber auch ein grosses Ungleichgewicht zwischen dem «Goliath» EU und der «kleinen» Schweiz. Das Reden über die EU ist hier primär geprägt vom Krisennarrativ einer undemokratischen, überbürokratischen, wirtschaftlich instabilen Staatengemeinschaft, in der die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern vor dem Hintergrund globaler Herausforderungen zu gross sind. Es sind Ängste vor «Druck» und «Erpressung» durch die EU im Raum. Diese verstärken das Misstrauen in die geplanten institutionellen Mechanismen.

« Je serais pour adhérer à ces accords, mais en veillant quand même à certains points, justement au niveau de la pression et de la baisse des salaires. »

Einerseits wird die Sorge geäussert, dass es zu einer «Referendumsflut» in der Schweiz kommen könnte. Andererseits wird das Mitspracherecht bei der dynamischen Rechtsübernahme gelobt. Ausgeprägt in dieser ambivalenten Position gegenüber dem Rahmenabkommen ist auch der Wunsch nach der Bewahrung von Schweizer Werten. Das Souveränitätskonzept wird dabei unterschiedlich ausgelegt. Es wird auch die Haltung vertreten, dass die Schweizer Eigenständigkeit gerade dank einer Kooperation mit der EU gestärkt werden kann. Ganz grundsätzlich reflektieren die Gesprächsteilnehmenden die Komplexität der Materie des Rahmenabkommens: Sie hinterfragen, ob sie über ausreichendes Wissen und Verständnis für einen eindeutigen Positionsbezug verfügen würden.

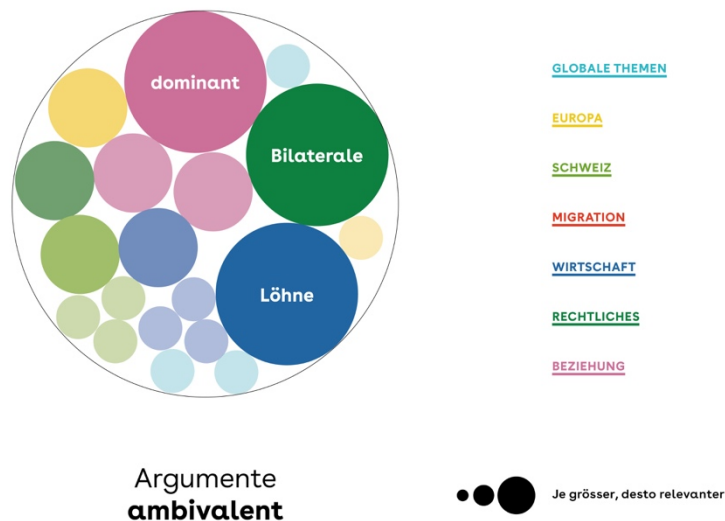


Abb. 3: Rahmenabkommen. Die wichtigsten Ambivalenz-Argumente

**Ablehnung: Kein vorauseilender Gehorsam**

Die ablehnende Haltung zum Rahmenabkommen ist eng verbunden mit einer ausgeprägt negativen Grundhaltung gegenüber der Europäischen Union. Das Bild ist geprägt von der Angst vor einer EU in der Krise. Der Brexit und die Wünsche nach mehr Autonomie verschiedener europäischer Regionen bestärken die Position, das Rahmenabkommen fallen zu lassen. Für die Kritiker steht das Rahmenabkommen exemplarisch für « le scandaleux système européen, du chantage européen vis-à-vis de notre pays ». Es handle sich um ein politisches Projekt, um einen Vertrag, der – wie die bilateralen Verträge mit der Guillotine-Klausel – schlecht sei und bekämpft werden müsse. Schweizer Grundwerte, insbesondere die Souveränität, dürfen nicht gefährdet werden. Es fehlt auch der Glaube daran, dass ein Vertragswerk, das aus der EU kommt, überhaupt im Sinne der Schweiz formuliert sein kann. Bezweifelt wird ebenso der Einfluss der Schweiz und ihr Mitspracherecht bei der dynamischen Rechtsübernahme. Auch betonen die Kritiker die Ungleichheit zwischen den Verhandlungspartnern. Während die EU die Schweiz erpresse, piesacke und den Kurs diktiere, verkaufe sich die Schweiz schlecht und gebe zu schnell nach. Gefordert wird ein selbstbewusster Auftritt der Schweiz anstelle eines «vorauseilenden Gehorsams» und transparente Information der Behörden gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz. Referenziert wird hier auf die Kommunikation des Bundesrates bei vergangenen Abstimmungen über das Personenfreizügigkeitsabkommen.

«Bleiben wir doch alleine,  
bleiben wir doch so, wie wir sind.»

Die Bedeutung des europäischen Binnenmarktes für die Schweizer Wirtschaft ist den Kritikern des Rahmenabkommens zwar bewusst. Doch mit einer ausgeprägten Angst vor den Folgen der Globalisierung, dem zunehmenden Druck auf die internationalen Märkte sowie die internationale Politik wird begründet, dass die Schweizer Wirtschaft sich nicht auf die EU fokussieren solle. Da die Exporte der Schweizer Unternehmen in die EU

ohnehin zurückgingen, täte die Wirtschaft gut daran, sich mit ihren qualitativ hochstehenden Produkten Richtung Asien und USA zu orientieren. Dank des guten Zugangs zu diesen Märkten würde die Schweiz auch ohne die bilateralen Verträge mit der EU wirtschaftlich erfolgreich bleiben. Mit Blick auf den Arbeitsmarkt ist auch bei den Kritikern des Rahmenabkommens ein klares Verständnis dafür da, dass die Unternehmen Fachkräfte aus dem Ausland rekrutieren müssen. Doch auch hier dominiert die Überzeugung, dass gesuchte Arbeitskräfte auch ohne ein bilaterales Vertragswerk mit der EU den Weg in die Schweizer Unternehmen fänden. Nicht goutiert wird auch, dass die Wirtschaft von einem guten Zugang zu Arbeitskräften profitiert, der Staat jedoch den Aufwand trägt, das Geschehen auf dem Arbeitsmarkt zu kontrollieren. Ganz grundsätzlich äussern zudem einige Teilnehmende die Sorge, dass durch die internationale Mobilität ökologische Probleme verstärkt würden und gleichzeitig die gesellschaftlichen Ängste vor einer Überbevölkerung zunehmen.

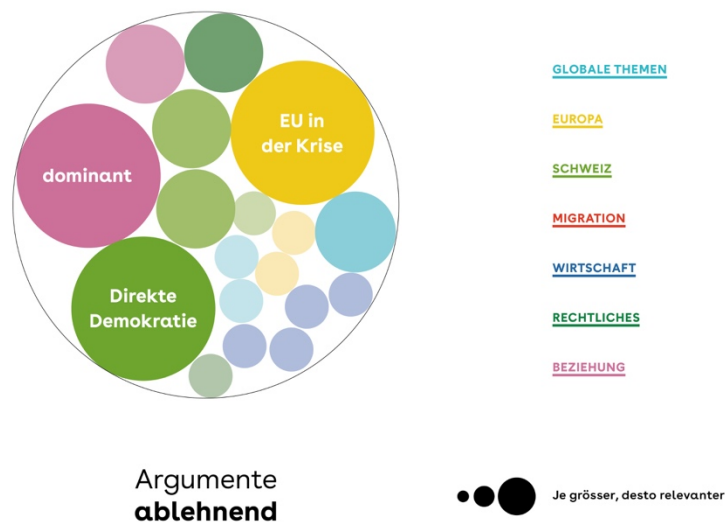


Abb. 4: Rahmenabkommen. Die wichtigsten Kontra-Argumente

Jede der Positionen konstituiert sich über drei Hauptargumente. Dabei spielt die Perspektive auf die Beziehung zwischen der Schweiz und der EU immer eine Rolle. Der Vergleich zeigt, dass je partnerschaftlicher die Beziehung wahrgenommen wird, desto stärker ist die positive Sicht auf das Rahmenabkommen. Bei der zustimmenden und der ambivalenten Position steht die Bedeutung der bilateralen Verträge im Zentrum. Zentral für die Zustimmung zum Rahmenabkommen ist auch der Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Die positive Sicht auf das Rahmenabkommen wird bei der ambivalenten Position getrübt durch wahrgenommene Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere im Zusammenhang mit Lohnfragen sowie eine starke und grosse EU, die der Schweiz gegenübersteht. Die ablehnende Position zum Rahmenabkommen basiert auf der Wahrnehmung einer krisenhaften und gleichzeitig dominanten EU und der Sorge um die direkte Demokratie.



Abb. 5: Vergleich der wichtigsten Argumente / Position

### 3.2 Die wichtigsten Argumente zum Rahmenabkommen

#### Die Beziehung: Wahrnehmung einer dominierenden EU ist stark

Die Beziehung zwischen der EU und der Schweiz ist eine enge: kulturell, sprachlich und geografisch. Dass diese Nähe ambivalent wahrgenommen wird, zeigt sich deutlich in der Argumentation für oder gegen das Rahmenabkommen: Je ungleicher das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU und je dominanter die EU wahrgenommen wird, desto eher wird das Rahmenabkommen abgelehnt. Je partnerschaftlicher die Beziehung zwischen der EU und der Schweiz beschrieben wird, desto eher wird dem Rahmenabkommen zugestimmt.



	Pro	Kontra	
Argument	Das Rahmenabkommen muss unterzeichnet werden, weil die Beziehung zwischen der EU und der Schweiz sehr eng ist.	Das Rahmenabkommen darf nicht unterzeichnet werden, weil die EU das Vorgehen diktiert und die Schweiz sich nichts aufzwingen lassen darf.	
	zustimmend	ambivalent	ablehnend
Verwendung des Arguments	<p>«Wir sind umgeben von der EU. Es hat so viel, was wir gemeinsam machen.» (partnerschaftlich)</p> <p>« On parlait de l'aspect économique, qui a été souligné. Mais effectivement, comme Madame disait, il y plus que l'économie, il y aussi de la culture autours, des échanges de personnes, entre personnes, et c'est une valeur. » (partnerschaftlich)</p> <p>«Und wir sind eins gegen 28. Wir müssen das einfach immer berücksichtigen. Wir müssen immer meinen, die EU ist auf der gleichen Ebene wie wir, das ist einfach nicht. Aber grundsätzlich habe ich gegen das Rahmenabkommen nichts einzuwenden.» (ungleich)</p>	<p>«Es besteht diese Abhängigkeit mit der EU oder mit Europa, weiss nicht. Aber es gibt ganz bestimmt Punkte, die man überarbeiten muss und ich will nicht jetzt einfach so blindlings rein, und es gibt diese Abhängigkeit.» (partnerschaftlich)</p> <p>« Il faut quand-même un échange, mais il faut préserver beaucoup plus notre pays, je pense. » (ungleich)</p> <p>«Aber ich bin da einfach skeptisch. Denn die EU hat immer wieder bewiesen, dass sie der Goliath ist, wenn es hart auf hart kommt.» (dominant)</p>	<p>«Also ich sehe die Problematik einfach schon ein wenig in dem, dass die EU zu stark den Rahmen absteckt und wir einfach nachgeben müssen, weil wir einfach zu klein sind.» (ungleich)</p> <p>«Ich denke mir, für mich geht es auch Richtung Erpressung ein bisschen, das Ganze.» (dominant)</p> <p>«E questa qui è solo una prova che loro hanno fatto unilateralmente, senza intervento alcuno, e la Svizzera poteva accettare o non accettare.» (dominant)</p>

Tab. 4: Rahmenabkommen: Argument Beziehung

### Die Bilateralen: Ein definitionsmächtiges Argument

Mit jedem Integrationsschritt der Europäischen Union in den letzten 20 Jahren hat die Schweiz die Stimmbevölkerung von der Erweiterung und der Bestätigung der bilateralen Beziehungen mit der EU überzeugen können. Die Bilateralen manifestieren heute nicht nur das dahinterliegende Vertragswerk, das vor allem die marktwirtschaftliche Zusammenarbeit regelt. Die Bilateralen verkörpern auch den Sonderweg der Schweiz, mit dem es möglich ist, sowohl ein Abseitsstehen als auch den Beitritt zu vermeiden. In den Volksabstimmungen war das Argument der Sicherung des bilateralen Weges und damit der Slogan der bewährten Bilateralen immer zentral. Die Definitionsmacht dieses Argumentes bleibt unangetastet: Es ist das Argument, mit dem die Zustimmung zu einem Rahmenabkommen gestützt wird. Auch für diejenigen, die sich noch nicht festgelegt haben, spricht der Erhalt der bilateralen Verträge für den Abschluss eines Rahmenabkommens. Doch gerade bei Zweiflern wird infrage gestellt, ob die Schweiz in gleichem Masse davon profitiert wie die EU. So wird das Argument «Bilaterale» auch verwendet, um das Rahmenabkommen abzulehnen. Dabei werden die negativen Aspekte der bilateralen Verträge, wie zum Beispiel die Guillotine-Klausel, in den Fokus gerückt.

	Pro	Kontra	
Argument	Das Rahmenabkommen muss unterzeichnet werden, weil die bilateralen Verträge für die Schweiz wichtig sind und auf dem Spiel stehen.	Das Rahmenabkommen darf nicht unterzeichnet werden, weil die bilateralen Verträge schlechte Verträge sind – insbesondere die Guillotine-Klausel.	
	zustimmend	ambivalent	ablehnend
Verwendung des Arguments	<p>«Weil wenn es nicht zustande kommt, dann werden vermutlich die Bilateralen eins und zwei erodieren.»</p> <p>« En tout cas par rapport à ces accords bilatéraux, pour moi c'est clair et net qu'on a besoin de ça. »</p> <p>«Siamo per tanto dipendenti dagli accordi.»</p>	<p>«Ich finde die Verträge mit der EU sind wichtig. Aber ich bin da einfach skeptisch. Denn die EU hat immer wieder bewiesen, dass sie der Goliath ist, wenn es hart auf hart kommt.»</p> <p>«Ed è ovvio che abbiamo bisogno di questi bilaterali. Però - vogliamo forse vedere il nostro win.»</p>	<p>« Je pense la même chose, je pense que la condition guillotine dont vous avez parlé tout à l'heure est le meilleur exemple. Que ces accords sont des mauvais accords. »</p> <p>«E poi già la questione che se uno cadeva cadevano tutti, già questo non mi era piaciuto all'epoca.»</p>

Tab. 5: Rahmenabkommen: Argument Bilaterale

### Die Wirtschaft: Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen unbestritten

Neben den engen Beziehungen und dem Erhalt der Bilateralen stehen, besonders für die zustimmende Haltung zum Rahmenabkommen, die Relevanz der bilateralen Verträge für die Schweizer Wirtschaft und die damit einhergehenden ökonomischen Aspekte im Vordergrund. Dass die Schweiz den Zugang zum europäischen Binnenmarkt braucht und der Wohlstand in der Schweiz in einem direkten Zusammenhang damit steht, ist ein starkes Argument. Auch das Wissen um die engen Wirtschaftsbeziehungen mit den angrenzenden Ländern wirkt verstärkend. Dieses Argument wird im Grundsatz breit geteilt, wenn auch nicht gleich stark verwendet. Wird das Rahmenabkommen abgelehnt, ist man der Meinung, die Schweizer Wirtschaft würde es auch ohne Wirtschaftsabkommen mit der EU schaffen.

	Pro	Kontra	
Argument	Das Rahmenabkommen muss unterzeichnet werden, weil die Wirtschaftsbeziehungen und der Zugang zum Binnenmarkt für die Schweiz sehr wichtig sind.	Das Rahmenabkommen darf nicht unterzeichnet werden, auch wenn die Verträge wichtig für die Wirtschaft sind. Die Schweiz kann es auch ohne schaffen.	
	zustimmend	ambivalent	ablehnend
Verwendung des Arguments	«Unser wichtigster Wirtschaftspartner ist die EU. Da können wir nicht einfach ausscheren und sagen, wir sind jetzt für uns alleine, mal so ein bisschen, oder. Das kommt nicht gut. Das kommt nicht gut.»  « On fait plus de commerce avec le Baden-Württemberg, c'est ça ? Baden-Württemberg qu'avec la Chine. »	« Et on a pas vraiment d'accès à d'autres marchés extérieurs aisément sans passer par l'Europe systématiquement. Donc ça serait un problème je dirais, un gros problème économique. »	«Chiaro che per il commercio svizzero è importante avere degli accordi con l'Europa, ma la Svizzera si sta difendendo bene anche a livello ... fuori dell'Europa.»

Tab. 6: Rahmenabkommen: Argument Wirtschaft

### Der Lohnschutz: Der wichtigste Grund für die Skepsis

Der Lohnschutz und die Reform der flankierenden Massnahmen (FlaM) sind die wichtigsten Gründe, die eine klare Entscheidung zum Rahmenabkommen verhindern. Das Argument wirkt durch alle Positionen. Lohndumping wird als Problem wahrgenommen, und der Wunsch nach stärkeren Kontrollen des Arbeitsmarktes ist eine zentrale Forderung. Am häufigsten verwendet wird das Argument von denjenigen, die sich nicht für oder gegen das Rahmenabkommen entscheiden können: Man ist grundsätzlich für ein Abkommen, aber die Lohnfragen müssen geklärt werden. Bei den zustimmenden Positionen gibt es auch jene Haltung, dass das ausgehandelte Abkommen einen ausreichenden Schutz bietet.

	Pro	Kontra	
Argument	Das Rahmenabkommen muss unterzeichnet werden, bei den Lohnfragen sind gute Kompromisse geschlossen worden.	Das Rahmenabkommen darf nicht unterzeichnet werden, denn es verschlimmert das Lohndumping.	
	zustimmend	ambivalent	ablehnend
Verwendung des Arguments	«Lohnschutz, das ist ein Punkt, aber ich denke, da ist ein guter Kompromiss aufgegleist ähm, wegen den Kontraktoren und all diesen Dingen, das läuft ja heute schon.»	«Ich bin prinzipiell für ein Rahmenabkommen, man muss aber einfach auch ganz klar schauen eben, was nachher mit Lohndumping passieren kann.» « C'est vrai qu'il y certainement des améliorations à faire, qu'on va peut-être pas accepter l'accord-cadre, tel qu'il est avec certains impacts sur le droit du travail notamment, qui faut négocier. » «Per cui magari il problema non sono i frontalieri, ma il problema magari è il discorso di salario minimo da fissare, no, e poi a un certo momento poi questo dumping salariale.»	«Così come ha proposto l'accordo il Consiglio federale non ci porta benessere, ma ci porta ancora al peggioramento del dumping salariale.»

Tab. 7: Rahmenabkommen: Argument Lohnschutz

### Staatliche Beihilfen und Unionsbürgerrichtlinie: Kein Thema

Neben dem Lohnschutz verlangt die Landesregierung «Klärung» zu den Punkten staatliche Beihilfen und Unionsbürgerrichtlinie als Voraussetzung für die Unterzeichnung des Rahmenabkommens.<sup>10</sup> In den Gruppendiskussionen werden diese beiden Punkte jedoch nicht explizit als Argument für oder gegen das Rahmenabkommen verwendet: Es gibt lediglich eine Erwähnung, die diese beiden Aspekte aufgreift, jedoch nicht für relevant hält:

«Irgendwann ist wahrscheinlich auch ein Punkt, wo die EU sagt nein. Und dann stehen wir dann ziemlich schlecht da. Und darum ist ja die Frage, sind es jetzt die *staatlichen Beihilfen*, *Unionsbürgerrichtlinie*, *Lohnschutz*, man hat es gehört, ob das jetzt wirklich so entscheidende Sachen sind. [...] Aber logisch, nochmals, ich bin dafür, dass man nochmals, also von mir aus müsste man gar nicht mehr verhandeln, aber das ist ja gut, wenn man eine Chance sieht, dass man das ja, aber einigermaßen hinkriegt oder mit noch zwei entgegenkommen, dann muss man das bis am Schluss machen.»

### EU-Recht: Unklarheiten und keine einheitlichen Meinungen

Das Rahmenabkommen impliziert eine dynamische Übernahme relevanter EU-Rechtsentwicklungen in fünf Markt Zugangsabkommen.<sup>11</sup> Für die Schweiz bedeutet dies zum einen eine stärkere rechtliche Anbindung an die EU – unter Garantie der Beibehaltung ihrer direkt demokratischen Entscheidungsverfahren und unter der Bedingung einer expliziten Zustimmung seitens der Schweiz («keine automatische Rechtsübernahme»). Zum anderen erhält die Schweiz ein erhöhtes Mitspracherecht bei der Erarbeitung von EU-Recht. Hierzu

lassen sich keine eindeutigen Muster hinsichtlich der Verwendung des Themas EU-Recht bzw. der rechtlichen Anbindung an die EU in Abhängigkeit zu den drei Positionen erkennen. Es zeigen sich aber übergreifend bestimmte Pro- und Kontra-Argumente. Ablehnende Stimmen verwenden den Topos zum einen mit dem grundsätzlichen Verweis auf «Strassburg» oder der Behauptung, dass das paritätische Schiedsgericht nicht im Sinne der Schweiz entscheiden wird. Auch werden schlechte EU-Rechte erwähnt sowie das Argument, es werde kein Schweizer Recht von der EU übernommen. Die «Dynamik» (dynamische Rechtsübernahme) wird unterschiedlich beurteilt bzw. eingeordnet: Zum einen wird sie als gefährlich wahrgenommen und mit Unkontrollierbarkeit assoziiert. Zum anderen wird «Dynamik» als ein Aspekt verstanden, der die Möglichkeit der Anpassbarkeit impliziert. Argumentiert wird auch, dass es Rechtsetzungen in der EU gäbe, die positive Folgen für die Schweiz hätten, wie zum Beispiel Konsumentenrechte (Beispiel Roaming-Tarife und Fluggastrechte). Auch wird gesagt, dass die Schweiz heute bereits eine Vielzahl von EU-Rechten übernimmt, ohne mitgeredet zu haben. Grundsätzlich wird darauf hingewiesen, dass es sich bei Rechtsfragen um komplexe Angelegenheiten handelt, für die es Spezialisten brauche.

	Pro	Kontra	
Argument	Eine «dynamische» Rechtsübernahme bietet Anpassungsmöglichkeiten für die Schweiz. Mitspracherechte zu haben ist positiv.	Die «dynamische» Rechtsübernahme ist gefährlich, und auch das Schiedsgericht ist nicht wirklich paritätisch. Das kann einen Kontrollverlust für die Schweiz zur Folge haben.	
	zustimmend	ambivalent	ablehnend
Verwendung des Arguments	<p>«Aber grundsätzlich bin ich da relativ aufgeschlossen. Ich finde, das ist eine gute Sache. Und auch mit diesem dynamischen, dass man da immer wieder etwas anpassen kann.»</p> <p>«Nur schon wenn man in Anbetracht zieht, dass schon ca. 80 bis 90% vom Recht in der EU übernommen wird beziehungsweise von der Schweiz als legitimiert erklärt worden ist.»</p>	<p>«Ja, wegen der Bedenken noch. Ich finde halt die dynamischen Ratifikationen vom Vertrag gefährlich, weil ich habe wie das Gefühl, dass sich da Sachen einschleichen können, die dann in Bern einfach durchgewinkt werden und am Volk vorbeigehen.»</p> <p>« L'élaboration des futures règles. Ça c'est aussi un aspect important dans le, dans la préservation de, ouais notre autonomie quelque part. »</p> <p>«Nel senso, dovrei sicuramente rivedere un po' nello specifico, però comunque visto che ha menzionato il tribunale arbitrale e che comunque la nostra legislazione si manterrebbe, quindi insomma ... non è che verremmo buttati completamente.»</p>	<p>«Wenn es von Strassburg irgend kommt, dass das selten für die Schweiz ist, sondern meistens anders ist, im Sinne der EU.»</p> <p>« En aucun mot aucun moment il est discuté de la Suisse aimerait bien faire une loi pis l'acceptation européenne des lois suisses. Déjà ça c'est vraiment absolument unilatéral comme élément. »</p> <p>«Abbiamo fatto un arbitrato tramite una giuria, cioè degli avvocati e giudici, 50 e 50. Quando in Svizzera abbiamo il giudice che è a favore dell'Europa, tutte le volte la Svizzera perde. Perché è abbastanza uno in più.»</p>

Tab. 8: Rahmenabkommen: Argument EU-Recht

**Schweizer Grundwerte: Die Mehrdeutigkeit des Souveränitätsbegriffs**

Der Souveränitätsbegriff wird argumentativ unterschiedlich verwendet:

- Wird die Souveränität in Kombination mit dem Argument der rechtlichen Anbindung ins Feld geführt, wird die negative Haltung zum Rahmenabkommen gestützt: Das Rahmenabkommen bedrohe die Souveränität der Schweiz. Hier wird der Begriff traditionell-wertkonservativ verwendet.

Im Kontext der zustimmenden Haltung wird die Souveränität häufiger thematisiert. Hier sind zwei Argumentationsmuster zu beobachten:

- Das bereits beschriebene traditionelle Verständnis, das jedoch als nicht mehr zeitgemäss kritisiert wird.
- Eine alternative Vorstellung von Souveränität, die den Unabhängigkeitsgedanken unterstreicht: Das Rahmenabkommen wird als eine Möglichkeit gesehen, *innerhalb* einer globalisierten Welt souverän zu bleiben. Das heisst, von Europa zu profitieren und trotzdem nicht darin eingeschränkt zu werden, Verträge mit anderen Staaten abzuschliessen. Dieses Argument wird zusätzlich unterstützt von den Wahrnehmungen der internationalen Entwicklungen: China als aufstrebende Grossmacht sowie die zunehmenden Spannungen zwischen den Blöcken USA, China, Russland und der EU führen zur Wahrnehmung, dass die Schweiz ihre Souveränität mit einem Rahmenabkommen besser wahren könnte.

	<b>Pro</b>	<b>Kontra</b>	
<b>Argument</b>	<p>Wir müssen das Rahmenabkommen abschliessen, denn das Konzept der Souveränität ist sowieso eine Illusion.</p> <p>Mit dem Abschluss des Rahmenabkommens können wir unabhängiger sein als ohne.</p>	<p>Wir dürfen das Rahmenabkommen nicht abschliessen, weil wir sonst unsere Souveränität verlieren.</p>	
	<b>zustimmend</b>	<b>ambivalent</b>	<b>ablehnend</b>
<b>Verwendung des Arguments</b>	<p>« C'est une illusion de vouloir parler de souveraineté, qu'il faut défendre comme un château. »</p> <p>« Die Frage, oder die Aussage, dass natürlich die EU der Schweiz die Souveränität wegnimmt, ist natürlich meiner Ansicht nach falsch oder populistisch. Weil wir entscheiden ja letztendlich, ob wir dieses Rahmenabkommen wollen oder nicht. Also wir geben freiwillig einen Teil, möglicherweise, unserer Souveränität auf zugunsten von Solidarität. »</p> <p>« Et pour la souveraineté, je pense qu'il faut aussi être honnête avec soi-même et réaliser, qu'il y a une question des pressions etc., mais un immense bloc de la Chine, des États-Unis, de l'Europe, et c'est assez de faire cavalier seule, en face ses trois gros. Donc, autant être dans l'Europe, participer et élaborer les lois, comme vous disiez, pour pouvoir aussi défendre ses intérêts, donc, c'est même mieux pour notre souveraineté, je pense. »</p>	<p>« Je crois qu'on peut pas se permettre de courir le risque de mettre en péril les accords avec l'Union Européenne en voulant défendre à outrance notre souveraineté - entre guillemets. »</p>	<p>« Ich glaube einfach nicht daran, dass die Souveränität, wie sie da umschrieben ist, mit unseren Möglichkeiten als kleines Land gegenüber der EU, dass wir da wirklich gleichwertig sind. Dass kann ich mir irgendwie überhaupt nicht vorstellen. »</p> <p>« La souveraineté de la Suisse soit, on ait plus grand chose à dire. »</p>

Tab. 9: Rahmenabkommen: Argument Schweizer Grundwerte

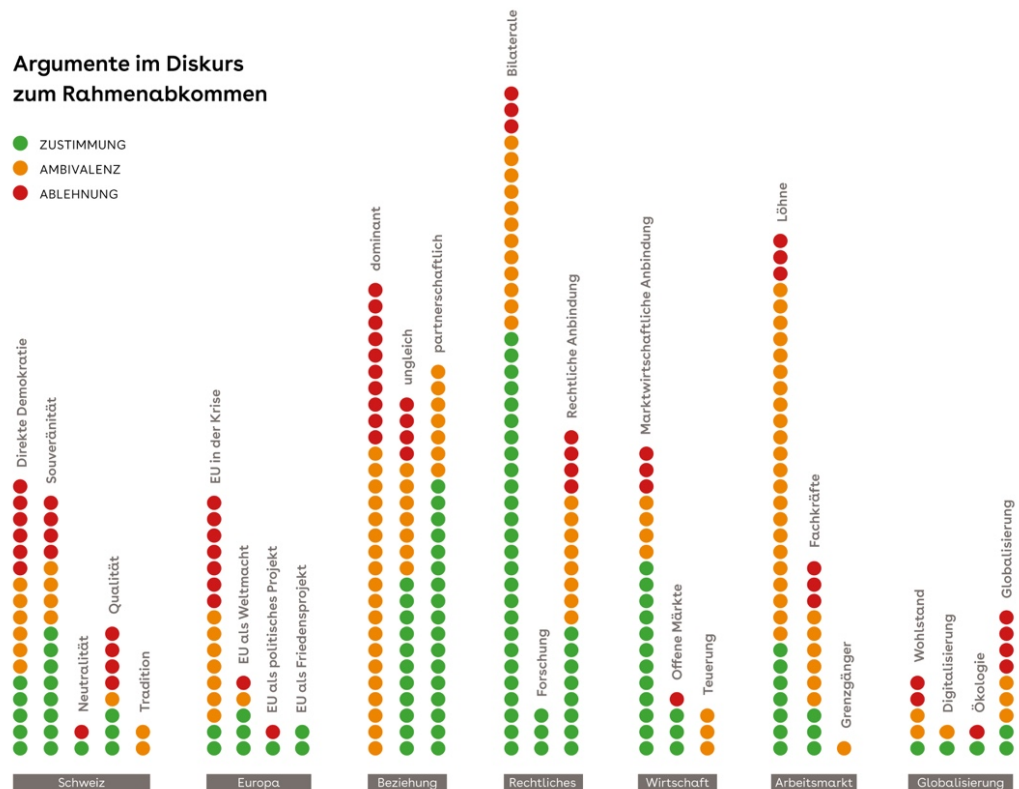


Abb. 6: Argumente im Diskurs zum Rahmenabkommen: Übersicht

Lesehilfe: Die Grafik zeigt zusammenfassend den Diskurs zum Rahmenabkommen und die Bedeutung der Argumente für den Positionsbezug.

#### Beispiel Argument Bilaterale

Das Argument «Bilaterale» ist das stärkste Argument, um eine Position zum Rahmenabkommen zu stützen (Höhe der Säule). Am häufigsten wird es für zustimmende Positionen (grün) verwendet, ebenso verwenden es die ambivalenten Positionen (orange). In beiden Fällen werden die bilateralen Verträge als wichtig erachtet, also als starkes Pro-Argument. Die orangenen «Ja, aber»-Positionen relativieren es jedoch etwas (vgl. Beispiele Tab. 5). In wenigen Fällen benutzen es die Teilnehmenden zur Stützung der ablehnenden Position (rot). Die Bilateralen werden in diesem Fall als schlecht angesehen, insbesondere die Guillotine-Klausel.

#### Beispiel Argument Souveränität

Das Souveränitäts-Argument wird zur Stützung aller drei Positionen verwendet, etwas öfter jedoch zur Stützung der Ja-Position (grün). Der Souveränitätsbegriff wird dabei unterschiedlich konzeptualisiert (vgl. Tab. 9). Zur Stützung der ablehnenden Position (rot) wird ein traditionell-wertkonservatives Verständnis von Souveränität verwendet. Die ambivalente Verwendung (orange) ist kritisch gegenüber diesem Konzept. Die zustimmenden Positionen (grün) verwenden zwei Souveränitätskonzepte: Einerseits halten sie das traditionell-wertkonservative Konzept für veraltet («Souveränität ist eine Illusion»), andererseits sehen sie das Rahmenabkommen als eigenständige Lösung für die Schweiz in einer international vernetzten Welt.





### 3.3 Fazit: Notwendig mit offenen Fragen

Die Notwendigkeit eines Rahmenabkommens wird von vielen gesehen, es gibt jedoch Punkte, die vertieft diskutiert werden müssen. Das wichtigste Argument für einen Abschluss ist die Sicherung des bilateralen Weges und insbesondere die für die Schweiz bedeutende wirtschaftliche Anbindung (Zugang zum Binnenmarkt). Drei Positionen kennzeichnen die Diskussion. Die Befürworter erwähnen neben den genannten Aspekten die partnerschaftliche Beziehung sowie die Stärkung der Souveränität im internationalen Kontext. Die positive Sicht auf die Bilateralen wird bei der ambivalenten Position geschwächt durch Fragezeichen bei der rechtlichen Anbindung und beim Lohnschutz. Die dezidierten Gegner haben eine negative Perspektive auf die EU und sehen die Schweizer Werte bedroht. Die staatlichen Beihilfen und die Unionsbürgerrichtlinie werden weder von der einen, noch der anderen Seite aufgegriffen.

## 4. Die Begrenzungsinitiative

Die Eidgenössische Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» verlangt die eigenständige Regelung der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern in die Schweiz. Für den Einstieg in die Diskussion erläuterte die Moderation die Initiative und präsentierte die Argumente von Befürwortern und Gegnern. Auf der Basis der daraus resultierenden Frames «Begrenzung» und «Kündigung» wurde über die Zuwanderung und die Initiative diskutiert. Ähnlich wie in der Analyse zum Rahmenabkommen zeichnen wir zunächst die drei Grundpositionen zur Initiative nach (Kap. 4.1). Wir spiegeln zusammengefasst die Diskussion wider. Die wenigen klaren Ja-Positionen sind durch ein einfaches argumentatives Schema gekennzeichnet: Die Initiative wird befürwortet, weil eine Begrenzung der Zuwanderung gewünscht wird.<sup>12</sup> Im zweiten Teil (Kap. 4.2) folgt die vertiefte Analyse der Argumente, die zu den Positionen «Nein» und «Nein, aber» führen.

### 4.1 Positionen zur Begrenzungsinitiative

#### **Zustimmung: Gezielte Einwanderung**

Die Begrenzungsinitiative will, dass die Schweiz die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig regelt. Sollte innerhalb von zwölf Monaten nach Annahme der Initiative keine Einigung mit der EU gefunden werden, wird das bilaterale Personenfreizügigkeitsabkommen gekündigt.

« Moi je pense qu'on doit pouvoir choisir  
la quantité de personnes qu'on laisse passer,  
et puis pas avoir un quota imposé par  
l'Union européenne. »

Ein kleiner Teil der Gesprächsteilnehmenden stimmt dieser Initiative ohne Vorbehalte zu. Ihnen geht die heutige Personenfreizügigkeit zu weit. Deshalb ist die Initiative für sie der Weg, den die Schweiz bei der Zuwanderung gehen sollte. Sie gehen davon aus, dass eine eigenständige Regelung zu einer gezielten, nachfragebasierten Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland führt. Risiken wie einem Überangebot an Arbeitskräften oder einer unerwünschten Belastung der Sozialwerke würde damit entgegengewirkt.

#### **Ablehnung: Bilaterale und Fachkräfte im Fokus**

Die wichtigsten Gründe für eine klare Ablehnung der Initiative sind der Erhalt der bilateralen Verträge und die damit verbundenen Vorteile dieses Gesamtpaketes, die verloren gingen, würde die Initiative angenommen. Die Diskussion um Fachkräfte erhält dabei besonders viel Gewicht. Zum Beispiel wird argumentiert, ein Spital könne, wenn es einen Arzt brauche, keinen Schweizer Bäcker anstellen. Auch sei man froh, wenn unsere Infrastruktur funktioniere – und da sei die Schweiz massgeblich von ausländischen Arbeitskräften abhängig. Die Schweiz habe mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen einen schnellen und guten Zugang zu Arbeitskräften, die man brauche. Fiele die Personenfreizügigkeit dahin, würde ein «bürokratischer Monster-Aufwand» geschaffen: Der Beamtenstab wäre «aufgeblasen», die Zulassung von Fachkräften wäre viel komplizierter. In der agilen, schnelllebigen Wirtschaftswelt wird das als kontraproduktiv empfunden.

Die Gegner der Initiative verweisen ausserdem auf die volkswirtschaftliche Wertschöpfung, die Zugewanderte in der Schweiz generieren: Sie brächten nicht nur den Mehrwert ihrer Arbeit, sondern würden auch in die Sozialsysteme einzahlen. Hochqualifizierte Fachkräfte bräuchten «Nannys, Gärtner und Garagen». Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dabei helfen, den Wirtschaftsmotor der Schweiz anzukurbeln.

**«Wir dürfen die Bilateralen nicht aufs Spiel setzen.  
Wir schneiden uns ins eigene Fleisch.»**

Gleichzeitig werden die Vorteile der Personenfreizügigkeit auch in die andere Richtung gesehen. Erwähnt werden die vielen Schweizerinnen und Schweizer, die im europäischen Ausland arbeiten, studieren oder ihren Lebensabend verbringen. Was würde mit ihnen passieren, wenn die Schweiz mit der Annahme der Initiative alles aufs Spiel setzt? Insgesamt empfinden die klaren Gegner die Initiative als «Zwängerei», «Rosinenpickerei» und «unanständiges Verhalten» gegenüber einem wichtigen Nachbarn. Den «Schuss ins eigene Knie» könne man sich schlicht nicht leisten.

#### **Ablehnung, aber: Herausforderungen der Zuwanderung anders lösen**

Neben Befürwortern und Gegnern lehnt eine dritte Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern die Initiative zum Zeitpunkt der Gespräche zwar ab. Sie kritisiert den Weg der Initiative, nicht aber ihr Ziel (Begrenzung). Für sie ist der Preis der Begrenzung – die Kündigung der bilateralen Verträge – zum Zeitpunkt der Diskussion zu hoch. Doch erachten sie die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern in die Schweiz als Herausforderung. Sie berichten von ihren Beobachtungen aus dem Alltag: Ältere Arbeitnehmende würden entlassen und durch «Leute, die für weniger Geld arbeiten» ersetzt. Die Infrastruktur sei überlastet und Probleme gäbe es auch bei den Löhnen und im Sozialsystem: Es entstehe der Eindruck, dass Zugezogene in der Schweiz manchmal besser behandelt würden als die Schweizerinnen und Schweizer. Geflüchtete, die auf Schutz angewiesen sind, sind aufzunehmen. Bei allen anderen steht die Gerechtigkeit im Vordergrund.

**« L'initiative, c'est une fausse solution  
à un vrai problème. »**

So ist zwar der Wunsch nach einer Reduktion der Zuwanderung vorhanden. Doch die Initiative, darüber ist man sich einig, bringe keine Lösung für die Herausforderungen, welche die Zuwanderung mit sich bringt. Sie sei der «falsche Weg», das «falsche Mittel», und mit einer Annahme der Initiative stünde für die Schweiz zu viel auf dem Spiel. Die Probleme seien innenpolitischer Art – Hausaufgaben, die die Schweiz und nicht die EU zu erledigen habe. Es wird auf «gute Gesetze» der Schweiz verwiesen, die es umzusetzen gilt.

#### 4.2 Die wichtigsten Nein-Argumente im Diskurs zur Begrenzungsinitiative

Den wenigen, klaren Ja-Positionen liegt, wie erwähnt, nur ein ersichtliches, simples Argumentationsmuster zugrunde: der Wunsch nach einer Begrenzung der Zuwanderung. Entsprechend stehen in der Folge die Argumente der Initiativgegner im Fokus. Es werden die wichtigsten Argumente beschrieben, die in den Diskussionen explizit zur Stützung von «Nein»- oder «Nein, aber»-Positionen in Bezug auf die Initiative verwendet werden. Die Prämisse lautet dabei stets: Ich bin gegen die Begrenzungsinitiative – darauf folgt das Argument. Die verschiedenen Nein-Argumente lassen sich in die Themencluster Rechtliches, Arbeitsmarkt, Migration und Globalisierung zusammenfassen. Die beiden wichtigsten befinden sich in den beiden erstgenannten Bereichen. Das Dilemma, das bereits in den vorhergehenden Runden sichtbar wurde, zeigt sich auch hier wieder: Den Vorteilen der bilateralen Verträge und dem Zugang zu Fachkräften stehen Sorgen betreffend den Arbeitsmarkt gegenüber.

##### Argumente im Diskurs gegen die Begrenzungsinitiative

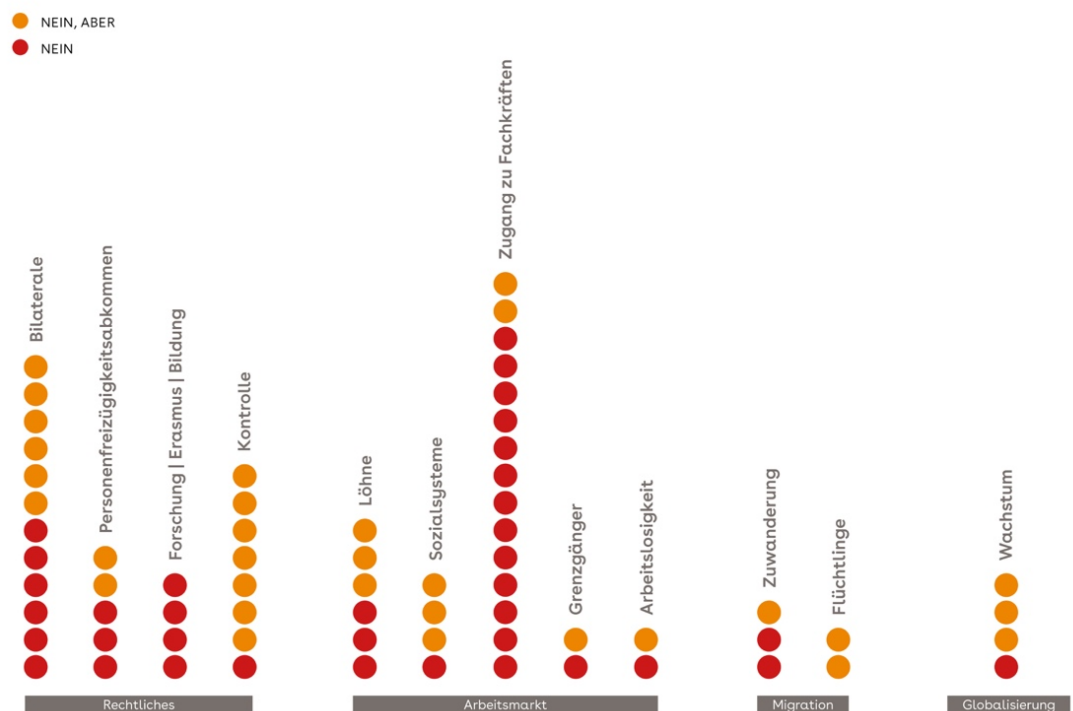


Abb. 7: Argumente gegen die Begrenzungsinitiative

Wie Abbildung 7 zeigt, ist der Zugang zu Fachkräften ein zentrales Argument im Diskurs und wird insbesondere von den klaren Gegnern der Initiative (rot) verwendet. Ein fast ebenso wichtiges Argument gegen die Vorlage sind die bilateralen Verträge. Skepsis zeigt sich bei der Kontrolle: Die ambivalenten Positionen (orange) begründen sich zu einem grossen Teil durch den Wunsch nach einer Steuerung der Zuwanderung. Im Folgenden wird näher auf die einzelnen Argumente im Diskurs gegen die Begrenzungsinitiative eingegangen.

### Bilaterale Verträge: unbestritten zentraler Wert

Das Argument der bilateralen Verträge wird zur Begründung beider Positionen («Nein» und «Nein, aber») verwendet. Der Erhalt wird klar befürwortet, die bilateralen Verträge sollen nicht aufs Spiel gesetzt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund des Brexits ist man der Überzeugung, dass die EU der Schweiz hier nicht entgegenkommen wird und man sich ins eigene Fleisch schneidet, wenn die Schweiz die bilateralen Verträge gefährdet. Ein Blick auf die «Nein, aber»-Argumentation zeigt, dass hier das Argument der Personenfreizügigkeit relativierend verwendet wird: Es möge zwar sein, dass diese nicht im Interesse aller Schweizerinnen und Schweizer liege, eine Kündigung dieses Teilabkommens wiegt jedoch den Wert des gesamten Paketes nicht auf.

	<b>Nein</b>	<b>Nein, aber</b>
<b>Argument</b>	Wir dürfen die Bilateralen nicht aufs Spiel setzen. Wir schneiden uns ins eigene Fleisch.	Wir dürfen die Bilateralen nicht aufs Spiel setzen. Wir schneiden uns ins eigene Fleisch. <b>aber:</b> Es mag sein, dass die Personenfreizügigkeit nicht im Interesse aller ist – doch für eine Kündigung sind die Bilateralen zu wichtig.
<b>Verwendung des Arguments</b>	<p>«Wir können ihm nicht zustimmen. Wir würden uns ins eigene Fleisch schneiden. Die würden uns künden.»</p> <p>«Da wird uns die EU nicht stark entgegen kommen in diesem Aspekt. Und die Bilateralen sind da zu wichtig, um diese aufs Spiel zu setzen.»</p> <p>«Ich sehe einfach nicht, dass wir das ganze Paket gefährden sollen, bloss weil wir jetzt diese Rosine rauspicken wollen.»</p>	<p>«Aber ich glaube, wenn wir jetzt einfach da zustimmen und das alles kündigen, es hängt so viel daran.»</p> <p>«Es mag sein, dass die Zuwanderung, Personenfreizügigkeit, nicht im Interesse von der Gesamtgesellschaft [...], der Schweiz entspricht, das mag sein. Aber ich glaube, wir müssen abwägen, was sind alle anderen Punkte, die wir verlieren könnten.»</p>

Tab. 10: Begrenzungsinitiative: Argument bilaterale Verträge

### Forschung und Bildung: Austausch und Zugang sind wichtig

Der Zugang zu den europäischen Forschungs- und Bildungsprogrammen ist ausschliesslich ein Argument für die klare Ablehnung der Initiative. Wie in den vorhergehenden Diskussionsrunden wird das Forschungsabkommen – neben dem Personenfreizügigkeitsabkommen – als einziges spezifisches Abkommen der Bilateralen I erwähnt, das nicht aufs Spiel gesetzt werden darf. Im Thema Forschung und Bildung wird auch zur Sprache gebracht, dass für die Hochschulen nicht nur die Forschungsabkommen wichtig sind, sondern auch die Möglichkeit, mit dem Zugang zu ausländischen Forschenden ihre Exzellenz und Innovationsfähigkeit halten und stärken zu können.

	Nein	Nein, aber
Argument	Der Austausch im Bereich Forschung und Bildung ist für die Schweiz sehr wichtig.	
	ablehnend	ablehnend, aber
Verwendung des Arguments	<p>«Bildung, Forschung, Universitäten, der Austausch, finde ich sehr, sehr wichtig, dass da die Grenzen offen sind und die Menschen auch wirklich kommen können.»</p> <p>«Wie viele Leute haben wir, die jedes Jahr an einem Forschungsprojekt mitwirken in ganz Europa, die sehr froh sind, dass sie nicht einen Bürokratiekram haben, sie einfach dorthin forschen gehen können und umgekehrt in die Schweiz kommen können. Das gleiche für die ganzen Erasmus-Programme.»</p>	

Tab. 11: Begrenzungsinitiative: Argument Forschung und Bildung

### Die Personenfreizügigkeit: Gegenseitiger Nutzen

Wird das Personenfreizügigkeitsabkommen nicht als relativierender Einschub im Bilateralen-Argument verwendet (siehe oben), wird es argumentativ sehr positiv eingesetzt: Die Personenfreizügigkeit ist nicht nur für den Zugang der Schweizer Wirtschaft zu den europäischen Fachkräften wichtig. Genauso zentral ist, dass Schweizerinnen und Schweizer in Europa studieren und arbeiten können. Die Schweiz profitiert davon. Allerdings gibt es Unklarheiten darüber, unter welchen Bedingungen Schweizer Bürgerinnen und Bürger in der EU arbeiten dürfen. Das relativierende Element bei der «Nein, aber»-Position ist dasjenige der Gleichbehandlung und der Einhaltung der Schweizer Gesetzgebung: Die bestehenden Gesetze müssen so angewendet werden, dass sich die Schweizerinnen und Schweizer nicht benachteiligt fühlen.

	Nein	Nein, aber
Argument	Die Personenfreizügigkeit ist unser grösster gemeinsamer Wert. Die Schweiz profitiert von Fachkräften aus dem Ausland. Gleichzeitig können Schweizerinnen und Schweizer im Ausland leben und arbeiten.	Die Personenfreizügigkeit ist unser grösster gemeinsamer Wert. Die Schweiz profitiert von Fachkräften aus dem Ausland. Gleichzeitig können Schweizerinnen und Schweizer im Ausland leben und arbeiten. <b>aber:</b> Zugezogene dürfen nicht besser behandelt werden als die Schweizerinnen und Schweizer.
	ablehnend	ablehnend, aber
Verwendung des Arguments	«Personenfreizügigkeit ist sehr, sehr wichtig für die Schweiz, für die Menschen, die in die Schweiz kommen, aber auch für die Schweizer, die in die EU arbeiten gehen möchten.»	«Und deshalb meinte ich, wir müssen die Zuwanderung, oder die Personenfreizügigkeit schon gerade gar nicht – da müssen wir nichts ändern dran. Wir müssen höchstens uns einmal überlegen, wie werden denn die Gesetze umgesetzt, die wir in der Schweiz haben. [...] Dort liegt wahrscheinlich das grösste Problem für die Mitmenschen: Dass der Eindruck entsteht, dass Zugezogene oder Migranten besser behandelt werden als die Schweizer selber.»

Tab. 12: Begrenzungsinitiative: Argument Personenfreizügigkeit

**Kontrolle: Bedürfnis nach Regulierung, aber nicht mit der Initiative**

Den Vorteilen der bilateralen Abkommen steht bei einem Teil der Bürgerinnen und Bürger das latente Bedürfnis nach Kontrolle gegenüber. Sie sind der Meinung, dass irgendeine Art von Begrenzung oder Regulierung notwendig ist oder notwendig wird. Oft bleibt diese Forderung nach Kontrolle eher implizit. Die Botschaft aber ist klar: Die Schweiz darf das Steuer nicht aus der Hand geben, man muss limitieren, regulieren, kontrollieren. Dieses Bedürfnis nach Kontrolle ist das einzige Argument, das explizit zur Stützung von Positionen zur Initiative verwendet wird.

Ein Grossteil jener Teilnehmenden, die sich mehr Kontrolle wünschen, ist aber der Meinung, dass die Begrenzungsinitiative der falsche Weg ist. Entsprechend stark vertreten sind Positionen, die die Initiative zwar ablehnen, weil sie die Vorteile der bilateralen Verträge und den Zugang zu Fachkräften aufs Spiel setzt, die sich aber dennoch irgendeine Art von Begrenzung wünschen. Bei jenen Personen, die sich klar gegen die Initiative stellen, ist die Kontrolle der Zuwanderung kein zentrales Argument. Vereinzelt wird gesagt, dass der bestehende Inländervorrang als ausreichend zu bewerten sei.

	<b>Nein</b>	<b>Nein, aber</b>
<b>Argument</b>	Der bestehende Inländervorrang reicht aus zur Kontrolle.	Die Begrenzungsinitiative ist der falsche Weg. <b>aber:</b> Wir müssen die Zuwanderung kontrollieren.
	<b>ablehnend</b>	<b>ablehnend, aber</b>
<b>Verwendung des Arguments</b>	«Jetzt hat man es ein bisschen probiert da mit dem Inländervorrang sieben Tage, glaube ich, vorausschauen gehen, die Arbeitslosen, ob bestimmte Berufe offene Stellen haben. Das finde ich per se nicht schlecht.»	«Ich bin gegen die Begrenzungsinitiative, ich finde das den falschen Weg. Ich bin aber für eine Begrenzung allgemein.» «Alors, c'est vrai que, c'est le, effectivement une fausse réponse à un vrai problème, effectivement. Donc il faudra trouver une solution qui amène aux patrons de peut-être mieux favoriser le Suisse.» «Sicuramente ci deve essere un controllo, una limitazione. Che chiede che sia chiusa, quella no.»

Tab. 13: Begrenzungsinitiative: Argument Kontrolle

**Lohnfragen: Massnahmen gefordert**

In Bezug auf die Lohnfragen sind die Teilnehmenden gespalten: Dem Bewusstsein für die Notwendigkeit des Zugangs zu Fachkräften stehen die Sorgen um den Lohnschutz gegenüber. Einige wenige Teilnehmende schätzen die bestehenden Mechanismen als ausreichend ein, um Lohnfragen klären zu können. Für viele ist jedoch klar, dass in diesem Bereich Massnahmen ergriffen werden müssen. Entsprechend stark ist die «Nein, aber»-Position. Der Lohnschutz wird in vielen Gruppen auch ohne klaren Bezug zur Begrenzungsinitiative thematisiert. Grundsätzlich werden Lohnfragen gleich debattiert wie beim Rahmenabkommen: Die Probleme des Lohndumpings und die Stagnation der Löhne stehen im Fokus. Es werden Lohnschutzmassnahmen und die Rolle der GAV diskutiert. Zusätzlich wird besprochen, dass im Niedriglohnssektor so schlechte Löhne bezahlt werden, dass Schweizer diese Arbeiten selbst nicht machen wollen.



	<b>Nein</b>	<b>Nein, aber</b>
<b>Argument</b>	Die Schweiz braucht ausländische Fachkräfte. Wir haben Mechanismen, um die Lohnfragen zu klären.	Die Schweiz braucht ausländische Fachkräfte. <b>aber:</b> Es bestehen Probleme beim Lohnschutz. Wir brauchen Massnahmen.
<b>Verwendung des Arguments</b>	«Wir müssen höchstens uns einmal überlegen, wie werden denn die Gesetze umgesetzt, die wir in der Schweiz innen haben.» «Ich habe eigentlich noch sagen wollen, gleicher Lohn oder. Wir haben ja das Thema wie man Frauen meint, und gleiche Arbeit, gleicher Lohn. Wir können das ja steuern, darum finde ich, für so eine Initiative, das ist nur rausgeworfenes Geld.»	«Wir haben auch Arbeitslose. Das Lohndumping existiert, auch wenn man dies vielleicht nicht so sieht. Aber es existiert, wegen dieser Personenfreizügigkeit.» « Il y a un problème de, en partie du marché du travail. » « Dans pas mal de professions, on a des conventions collectives. Et c'est la manière de régler la chose. »

Tab. 14: Begrenzungsinitiative: Argument Lohnfragen

### Sozialsysteme: Nutzen versus Kosten der Zuwanderung

Die Frage nach den Auswirkungen der Zuwanderung auf die Sozialsysteme wird nicht sehr häufig zur Stützung einer Position zur Initiative verwendet. Das Argument, dass die Schweiz von der Zuwanderung profitiert, wird sowohl zur Stützung der «Nein»- als auch der «Nein, aber»-Position verwendet. Kritiker der Initiative argumentieren, dass ausländische Fachkräfte in unsere Sozialwerke einzahlen. Einige, die die Initiative zwar ablehnen, sich aber doch eine Art der Begrenzung wünschen, sind der Meinung, dass es Einwanderer gibt, die unsere Sozialsysteme ausnutzen.

	Nein	Nein, aber
Argument	Die Schweiz profitiert von der Zuwanderung. Ausländische Fachkräfte zahlen in unsere Sozialwerke ein.	Die Schweiz profitiert von der Zuwanderung. <b>aber:</b> Es gibt Einwanderer, die unsere Sozialsysteme ausnutzen. Wir müssen Schweizerinnen und Schweizer besser schützen.
Verwendung des Arguments	«Also, man muss sehen, dass 80'000 Leute, die hier arbeiten, Steuern bezahlen, mehrheitlich jung sind, das heisst, einzahlen in Krankenkassen, nicht herausziehen. Ohne diese 80'000 wären unsere Krankenkassen höher.» «Un italiano che viene qua, vive qua, lavora qua, paga le imposte, quello va bene!»	«Da kommen ja Leute zum Teil rein mit Verträgen und sind relativ bald arbeitslos und der Anteil in der Arbeitslosenkasse von solchen Leuten ist eben ähm sehr hoch und das hat man ja auch durchgerechnet.» «Wir sind, wir haben diese Vorteile, wir haben Zugriff auf diese europäischen Facharbeiter, die wir brauchen. [...] Was wollen wir denn machen, wollen wir die Grenzen zu machen? Also, ich sehe einfach nicht, dass wir die ganzen, das ganze Paket gefährden sollen, bloss weil wir eben wollen jetzt diese Rosine rauspicken, weil wir sagen wollen, wir wollen die Löhne erhöhen. Da gibt es andere Massnahmen, wie wir das wirklich erreichen können. In dem wir eben zum Beispiel schauen, dass unsere Sozialwerke nur noch zugänglich sind, wenn man in der Schweiz auch länger einzahlt oder dass ältere Schweizer Arbeitnehmer, die ausgesteuert würden, einen höheren Ansatz haben, wie jemand, der einfach nur kurz in die Schweiz gekommen ist.»

Tab. 15: Begrenzungsinitiative: Argument Sozialsystem

### Zugang zu Fachkräften: Vital für die Schweiz

Der Zugang zu Fachkräften<sup>13</sup> ist vital für die Schweiz. Dem Fachkräftemangel muss entgegengesteuert werden können, ohne grossen bürokratischen Aufwand. Im Gesundheitswesen, aber auch auf dem Bau und im Gastgewerbe. Der Wohlstand in der Schweiz ist mitunter der Arbeit von Ausländern zu verdanken, wird historisch argumentiert. Die Schweiz ist dabei nicht nur auf Hochqualifizierte angewiesen, sondern auch auf Personen im Niedriglohnsektor. Diese erledigen jene Arbeiten, die Schweizer nur ungern machen. Ebenso wird in der Fachkräftediskussion der gegenwärtig negative Zuwanderungssaldo erwähnt. Der Zugang zu Fachkräften ist das am häufigsten verwendete Argument für die Ablehnung der Initiative. Auch einige wenige «Nein, aber»-Positionen werden mit dem Argument gestützt. Das «aber» bezieht sich dabei aber nicht explizit auf die Ablehnung von Fachkräften. Es ist klar, dass die Schweiz auch Fachkräfte im Niedriglohnbereich braucht.

	<b>Nein</b>	<b>Nein, aber</b>
<b>Argument</b>	Die Schweiz ist auf europäische Fachkräfte angewiesen – in jedem Bereich.	Die Schweiz ist auf europäische Fachkräfte angewiesen – in jedem Bereich. <b>aber:</b> Wir werden an unsere Grenzen stossen.
<b>Verwendung des Arguments</b>	<p>«Das ist ein Schuss ins eigene Knie, oder, also wirklich. Das können wir uns schlicht einfach nicht leisten, oder.»</p> <p>«Wir brauchen diese Leute und ich bin nicht ganz sicher mit Zahlen, aber ich habe einmal gelesen, dass irgendwie, bis jetzt, ist es vielfach so gewesen, dass sogar so viele wie in die Schweiz kommen, gehen im Jahr raus.»</p> <p>« Tout ce monde-là est à droite puis il y a trop d'hypocrisie. On veut pas d'immigration mais toute la construction, toute l'hôtellerie se base sur l'immigration. »</p>	«Also, wir werden an unsere Grenzen stossen, aber ich denke, es ist das falsche Mittel, das auf die EU alleine zu schieben, sondern ich denke, wir werden allgemein über die Bücher gehen müssen. Ich denke mir, die Fachkräfte, der, der dem Bauern ernten helfen kommt, ist in seinem Fach auch eine Fachkraft. Er hat einfach keine Ausbildung. Der, der den Kehrleeren kommt, ist auch eine Fachkraft, einfach in seinem Bereich. Da müssen wir offen sein, es können nicht nur studierte Leute kommen.»

Tab. 16: Begrenzungsinitiative: Argument Zugang zu Fachkräften

### **Grenzgänger: Spezielle Situation im Tessin**

Grenzgänger sind ein Thema, das eher aus der Distanz reflektiert wird. Zwar wird relativ oft über sie gesprochen, doch werden diese Aussagen kaum mit einer Positionierung zur Initiative verbunden. Klar ist, dass die Situation für Grenzregionen in der Schweiz eine spezielle ist. Insbesondere im Tessin werden sie als Herausforderung wahrgenommen. Sie gelten als eine Möglichkeit, niedrigere Löhne zu bezahlen. Andere äussern mehr Verständnis für die Situation der Grenzgänger und argumentieren, dass sie Fachkräfte seien, die zu Recht in die Schweiz kämen.

	<b>Nein</b>	<b>Nein, aber</b>
Argument	Für Grenzgänger ist die Situation in der Schweiz vorteilhaft. Es ist verständlich, dass sie hier arbeiten.	Für Grenzgänger ist die Situation in der Schweiz vorteilhaft. <b>aber:</b> Die Wirtschaft nutzt die Situation, um die Löhne zu drücken. Das schadet einheimischen Arbeitnehmenden.
Verwendung des Arguments	«Das sind Grenzregionen, die gewisse Nachteile haben und gewisse Vorteile, mehr Verkehr muss man haben, wenn man natürlich mehr Arbeitsstellen hat.» « Je ferais probablement pareil. Si mon voisin il avait une prospecté plus grande, j'irais aussi regarder, s'il y avait quelque chose là-bas. »	« C'est vrai, qu'on a marre, mais que ça devient un vrai problème, c'est vrai, pour eux, c'est tellement avantageux, puis-ce qu'ils vivent comme des nababs. En fait, c'est juste une excuse pour payer quelqu'un peut-être moins cher. Pour un entrepreneur Suisse, que face à nous, en fait, qui ont des factures à payer avec le cout de la vie qui va avec. »

Tab. 17: Begrenzungsinitiative: Argument Grenzgänger

**Arbeitslosigkeit: Ein relatives Problem**

Die Angst vor Arbeitslosigkeit wird in der Diskussion eher am Rande thematisiert und nicht weiter vertieft. Ein Problembewusstsein scheint jedoch vorhanden, insbesondere in Bezug auf Arbeitslosigkeit bei älteren Personen sowie bei Jugendlichen. Es stützt einige «Nein, aber»-Positionen.

	<b>Nein</b>	<b>Nein, aber</b>
Argument		Die Initiative senkt die Arbeitslosigkeit nicht. <b>aber:</b> Die Arbeitslosigkeit ist ein Problem, das es zu bedenken gilt.
Verwendung des Arguments		«Ich glaube die Zuwanderung wird es auch geben, wenn die Initiative angenommen wird. Punkt ist nur, wer reguliert diese Zuwanderung und dann ist es so, diese Zuwanderung, die hat einen Preis. Einerseits werden ja immer mehr ältere Arbeitnehmer entlassen, weil es gibt, aus dem EU-Raum, gibt es Leute, die für weniger Geld arbeiten und junge, Sozialabgaben und so weiter.» «Die Bilateralen sind da zu wichtig, um diese aufs Spiel zu setzen. Aber es ist ein Problem, die Arbeitslosigkeit. Das sollte natürlich nicht sein, dass Schweizer Bürger keinen Job erhalten wegen Einwanderung.»

Tab. 18: Begrenzungsinitiative: Argument Arbeitslosigkeit

### Zuwanderung: Leute, die kommen

Die Zuwanderung wird mit Fokus auf die Zahl der «Leute, die kommen» in die Debatte gebracht. Es wird betont, dass es Migration schon immer gegeben habe. In der Deutschschweiz wird zudem diskutiert, dass der Einwanderungssaldo gegenwärtig negativ ist und dass wir uns sorgen müssten, dass nicht genug Fachkräfte kommen. «Leuten, die kommen» sind kein Argument für die Initiative. Dennoch wird Zuwanderung von einigen als Bedrohung wahrgenommen.

	Nein	Nein, aber
Argument	Zuwanderung ist natürlich. Menschen wandern auch wieder aus.	Zuwanderung ist natürlich. Die Leute kommen aus berechtigten Gründen zu uns. <b>aber:</b> Es kommen Probleme auf uns zu.
Verwendung des Arguments	<p>«Aber ich denke, dass es auch viele Menschen gibt, die wandern wieder weiter. Die gehen vielleicht auch wieder zurück, in ihr Land, wo sie hergekommen sind.»</p> <p>«Alle die Deutschen, Schweizer, Portugiesen und da muss man aufpassen, wenn wir das machen, dann gehen nachher nur noch raus. Und Fachkräftemangel.»</p> <p>«Wie viele gehen wieder raus? Ist fast im Moment gleich viel, wie reinkommen oder.»</p>	<p>«Und allgemein mit der Zuwanderung, denke ich, da kommen grosse Probleme auf uns zu und ich denke, die Leute die zu uns kommen, die kommen aus berechtigten Gründen [...], wenn wir irgendwo leben, wo wir keine Zukunft sehen würden wir auch, also würde ich auch irgendwo hin gehen, wo ich mir die Zukunft besser vorstellen kann, aber es wird wahrscheinlich grosse Probleme geben.»</p> <p>«Perché ci sarà sempre questa immigrazione. Ci sarà sempre, nel bene e nel male.»</p>

Tab. 19: Begrenzungsinitiative: Argument Zuwanderung

### Geflüchtete: Eine europäische Herausforderung

Das für den Migrationsdiskurs zentrale Humanitätsargument (vgl. Niehr 2004) zeigt sich bei der Diskussion der Flüchtlingsfrage: In der Diskussion kristallisiert sich mehrheitlich heraus, dass Kriegsflüchtlinge aufgenommen werden sollten. In diesem Zusammenhang werden innenpolitische Herausforderungen wie die Integration oder die fehlende Arbeitserlaubnis erwähnt. Die Flüchtlingsthematik wird aber auch als gesamteuropäisches Problem beleuchtet. Diese Sichtweise stützt einige «Nein, aber»-Positionen.

	Nein	Nein, aber
Argument		Geflüchtete brauchen Schutz und müssen aufgenommen werden. <b>aber:</b> «Flucht und Asyl» ist eine Herausforderung, die gesamteuropäisch gelöst werden muss.
	ablehnend	ablehnend, aber
Verwendung des Arguments		« Alors je serais pas pour une limitation complète de l'immigration. A savoir que les raisons finalement de cette immigration n'est pas forcément volontaire des personnes, surtout beaucoup qui fuient la guerre et qui viennent immigrer en Europe. »  «Chi comanda a livello europeo deve sedersi una volta e decidere esattamente come fare e come non fare, quanti ne entrano e quanti restano fuori.»

Tab. 20: Begrenzungsinitiative: Argument Geflüchtete

### Wachstum: Eine gesellschaftliche Herausforderung

Das Bevölkerungswachstum beschäftigt die Menschen. Es wird von einer Überlastung der Infrastruktur insbesondere im Bereich Mobilität gesprochen. So ist etwa von «permanent überfüllten Trams» die Rede. Ebenfalls thematisiert werden die Auswirkungen der Verstädterung. Dennoch sind die Herausforderungen kein Argument für die Initiative. Vielmehr müssten neue Modelle für das gesellschaftliche Zusammenleben erarbeitet werden. Mit Blick auf wachstumskritische Aspekte werden auch ökologische Herausforderungen erwähnt.

	Nein	Nein, aber
Argument	Die Bevölkerung wächst. Wir haben ein Platzproblem, das wir lösen müssen. <b>aber:</b> Eine Begrenzung der Zuwanderung ist nicht die Lösung.	Die Bevölkerung wächst. Wir haben ein Platzproblem, das wir lösen müssen.
	ablehnend	ablehnend, aber
Verwendung des Arguments	«Das musst du anders lösen, das hat mit dieser Initiative nicht viel zu tun.»  «Also, ich glaube, da müssen wir zu ganz anderen Modellen kommen in der Gesellschaft, da steht uns noch einiges an Bewusstseinsammlung bevor. Und ich glaube, es sind nicht alleine diese Fragen, sondern es sind auch ganz tiefe gesellschaftliche Rollen vom Zusammenleben, wie man es künftig organisiert.»	«Denn die Infrastruktur, die wir hochziehen, was da bei uns gebaut wird, das ist der helle Wahnsinn.»  «Ich bin für eine Begrenzung allgemein. [...] Also, wir werden an unsere Grenzen stossen, aber ich denke es ist das falsche Mittel, das auf die EU alleine zu schieben. Sondern ich denke, wir werden allgemein über die Bücher gehen werden müssen.»

Tab. 21: Begrenzungsinitiative: Argument Wachstum



#### 4.3. Fazit: « L'initiative, c'est une fausse solution à un vrai problème »

Die Initiative wird in der Diskussion klar abgelehnt. Verschiedene Argumente prägen den Diskurs: Das Argument der bilateralen Verträge ist auch hier dominant. Diese dürfen nicht aufs Spiel gesetzt werden. Der für die Schweiz wichtige unbürokratische Zugang zu Fachkräften wird von den Gegnern der Initiative ins Feld geführt. Neben diesen klaren Gegenpositionen und wenigen Befürwortern gibt es ambivalente Stimmen. Sie sehen Herausforderungen im Sozialsystem und bei den Löhnen, die Initiative ist in ihren Augen jedoch nicht die Lösung, um diesen zu begegnen. Sie fordern eine gewisse Kontrolle. Dies ist auch das zentrale Argument der Befürworter der Initiative.

## 5. Synthese / Synthèse

Sensor Advice ist im November 2019 durch die Schweiz gereist, um mit der Bevölkerung über das Verhältnis Schweiz – Europa zu sprechen. Wie sehen die Bürgerinnen und Bürger diese Beziehung und was sind die Positionen zu den beiden Geschäften, die gegenwärtig zuoberst auf der politischen Agenda stehen: dem Rahmenabkommen und der Eidgenössischen Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)»? Antworten auf diese Fragen und insbesondere ein Verständnis des *Warums* waren gesucht. 136 Personen haben in zwölf Gruppendiskussionen debattiert, sich positioniert, argumentiert, erklärt und ihre Fragen gestellt – in der Deutschschweiz, der Suisse romande und im Tessin. Die Gruppendiskussionen wurden transkribiert und qualitativ analysiert; Themen, Perspektiven und Argumente in Bezug zu den europapolitischen Schwerpunkten beschrieben und in den Kontext gesetzt.

### **Offene Runde: Differenzierte Diskurslandschaft Schweiz – Europa**

Die offene, ungestützte Runde zum Einstieg jeder Gruppendiskussion hat gezeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger ein differenziertes Bild auf die Beziehung Schweiz – Europa haben. Gefragt wurde nach den gegenwärtig wichtigsten Anliegen. Diese bündeln sich in den Clustern Rechtliches (Vertragswerke als Grundlage für die Beziehungen), Perspektiven auf die Beziehung sowie die beiden Partnerinnen Schweiz und Europa, die Themen Wirtschaft und Migration mit ihrer Schnittstelle «Arbeitsmarkt» sowie globale Perspektiven auf die gegenwärtigen gesellschaftlichen Herausforderungen.

Die Perspektive auf die Beziehung Schweiz – Europa ist facettenreich: Es zeigt sich, dass die Wahrnehmung dazu die Einordnung aller anderen Themen beeinflusst. Je partnerschaftlicher die Beziehung beschrieben wird, desto offener ist man auch einer engen Zusammenarbeit gegenüber, auch wenn man sich des ungleichen Grössenverhältnisses bewusst ist. Nimmt man die Beziehung hingegen als ungleich und ängstlich-emotional wahr, entsteht Konfliktpotenzial.

Hinsichtlich der Vertragswerke sind die bilateralen Verträge definitionsmächtig im Diskurs und mehrheitlich positiv besetzt. Sie gelten vielfach als beste Lösung, um die Beziehungen mit der EU zu gestalten, weil sie der Schweiz wirtschaftliche Zusammenarbeit mit gleichzeitiger Eigenständigkeit ermöglichen. Von den bilateralen Verträgen werden das Personenfreizügigkeitsabkommen, das Forschungsabkommen, Schengen und die Kohäsionszahlungen ebenso wie das Rahmenabkommen explizit erwähnt. Hier zeigt sich, dass der mediale Diskurs über die politische Agenda die Wahrnehmung der Öffentlichkeit prägt: Das Forschungsabkommen beispielsweise wird seit 2014 immer wieder thematisiert (Horizon 2020). Schengen war im Juni 2019 bei der Abstimmung über die Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie Thema, und über die Kohäsionszahlungen einigten sich National- und Ständerat Ende 2019. Das Rahmenabkommen wird positiv erwähnt: Diejenigen, die sich geäußert haben, halten einen Abschluss für wichtig und dringend. Die Wichtigkeit des Zugangs zum europäischen Binnenmarkt ist weitgehend unbestritten, jedoch liegt die Herausforderung im Arbeitsmarkt. Flucht und Asylpolitik sind aktuell kein drängendes, hingegen ein gesamteuropäisches Problem, sensibilisiert ist man zudem für globale



Veränderungen. Zentral ist hier die Sicherheit Europas im geopolitischen Gefüge, der Klimaschutz als internationale Aufgabe und die Folgen des Wachstums.

### **Das Rahmenabkommen: Notwendig mit offenen Fragen**

Die Notwendigkeit eines Rahmenabkommens wird breit gesehen, es gibt jedoch Punkte, die vertieft diskutiert werden müssen. Die Güterabwägung zwischen einer Schweiz mit oder ohne bilaterale Verträge kennzeichnet die Diskussion. Das wichtigste Argument für einen Abschluss sind – auch hier – die Sicherung des bilateralen Weges und insbesondere die für die Schweiz bedeutende wirtschaftliche Anbindung (Zugang zum Binnenmarkt). Drei Positionen kennzeichnen die Diskussion. Die Befürworter erwähnen neben den erwähnten Aspekten die partnerschaftliche Beziehung sowie die Stärkung der Souveränität im internationalen Kontext. Die positive Sicht auf die Bilateralen wird bei der ambivalenten Position geschwächt durch Fragezeichen bei der rechtlichen Anbindung und dem Lohnschutz. Die dezidierten Gegner haben eine negative Perspektive auf die EU und sehen die Schweizer Werte als bedroht.

Das Rahmenabkommen ist ein komplexes Dossier. Dies wurde auch in den Diskussionen immer wieder erwähnt. Die Bürgerinnen und Bürger äussern sich auf Basis von Erfahrungen, Beobachtungen und Bedürfnissen. Interessant ist, dass ein Bewusstsein für die Veränderungen im globalen Rahmen in die Überlegungen, wie die Schweiz ihre Beziehungen mit der EU regeln soll, einfließt. Hier wird adressiert, dass es Aufgaben zu lösen gibt, welche die Schweiz nicht im Alleingang schaffen kann.

Die ambivalente Position vereint die Wahrnehmung der zustimmenden und der ablehnenden Haltung: Die Vorteile der bilateralen Verträge werden klar gesehen, jedoch verbindet sich ein negativeres Bild der EU mit Befürchtungen und Sorgen hinsichtlich Arbeitsmarkt und Lohnschutz. Es zeigte sich, dass gerade in diesen Bereichen Informationsbedarf besteht. Es wurden in den Gruppendiskussionen keine konkreten Forderungen nach weiteren Schutzmassnahmen erhoben. Man wünscht sich aber, dass bestehende Massnahmen konsequent umgesetzt werden und deren Einhaltung kontrolliert wird. Auch hinsichtlich rechtlicher Anbindung und der institutionellen Mechanismen, die das Rahmenabkommen kennzeichnen, bestehen Unklarheiten. Dies weist darauf hin, dass es schwerfällt, sich über diese komplexe Materie zu verständigen und zu einem eindeutigen Bild zu kommen. Der Verweis auf «Experten» in diesem Zusammenhang könnte ein Zeichen dafür sein, dass sich ein Grossteil der Bürgerinnen und Bürger letztlich auf deren Einschätzung und Urteil abstützt. Die staatlichen Beihilfen und die Unionsbürgerrichtlinie werden weder von der einen, noch der anderen Seite aufgegriffen.

### **Begrenzungsinitiative: Der falsche Weg**

Die Meinungen zum zweiten Schwerpunktthema zeigten sich auf den ersten Blick einheitlich: Zum Zeitpunkt der Gruppendiskussionen lehnen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Initiative klar ab. Die wenigen Befürworter fordern Begrenzung und Kontrolle, die Schweiz darf das Steuer bei der Zuwanderungsfrage nicht aus der Hand geben.

Eine genauere Analyse der ablehnenden Position zeigt jedoch ein differenzierteres Bild: Für diejenigen, die eine klar ablehnende Position einnehmen, wiegt das Argument der bilateralen Verträge schwer, insbesondere der unbürokratische Zugang zu europäischen

Fachkräften ist für die Schweiz und die Schweizer Wirtschaft in ihren Augen zentral. Die Schweizer Verhandlungsposition wird im Falle einer Annahme der Initiative als schwach eingeschätzt: Als Vergleich werden die Brexit-Verhandlungen herangezogen. Die Überzeugung, dass die EU der Schweiz nicht entgegenkommen wird, dominiert.

Dennoch sehen viele Gegner der Initiative Herausforderungen im Sozialsystem und bei den Löhnen, betrachten die Initiative jedoch als den falschen Weg, um diesen zu begegnen. Geäußert wird der Wunsch nach einer gewissen Kontrolle. Die Zusammenstellung der Argumente zeigt, dass zur Stützung dieser ambivalenten Position zu einem grossen Teil dieselben Argumente verwendet werden wie zur klaren Ablehnung der Initiative.

Die Frage der Zuwanderung scheint zurzeit weniger drängend, und das utilitaristische Fachkräfte-Argument bestimmt den Diskurs. Die Analyse zeigt jedoch, dass der Kontrollwunsch mindestens teilweise weiterhin latent vorhanden ist und sich aufgrund der internationalen Entwicklung wieder stärker manifestieren könnte.

#### **Herausforderung: Die innenpolitische Regelung aussenpolitischer Fragen**

Die Schweiz ist divers, regionale Besonderheiten und Erfahrungen beeinflussen die Meinungen und Positionen. Und doch zeigen sich über alle Sprachregionen hinweg dieselben wichtigsten Argumente. Die partnerschaftliche Gestaltung der Beziehung zur «Nachbarin» EU ist vielen ein Anliegen. Es zeigt sich, dass aussenpolitische Fragen immer auch innenpolitische Implikationen haben. Die internationalen Verflechtungen stellen Bürgerinnen und Bürger genauso wie die Politik gerade in einer direkten Demokratie vor Herausforderungen, die es zu diskutieren und zu lösen gilt. Damit kann Ängsten und Unsicherheit entgegengetreten und Klarheit geschaffen werden. Reden über die Schweiz und Europa sehen wir als einen kleinen Beitrag, um den Dialog zu diesem wichtigen Themenkreis zu fördern.

## Synthèse

En novembre 2019, Sensor Advice a fait le tour de la Suisse pour discuter avec la population des relations entre notre pays et l'Europe. Quel regard les citoyens portent-ils sur ces relations et quel est leur avis sur les deux sujets qui figurent actuellement en tête de l'agenda politique, à savoir l'accord-cadre et l'initiative populaire fédérale « Pour une immigration modérée » (initiative de limitation) ? Nous avons cherché des réponses à ces questions et nous avons surtout voulu comprendre les raisons qui sous-tendent ces avis. Douze groupes de discussion ont été formés, au sein desquels 136 personnes ont débattu, précisé leur position, argumenté, donné des explications, et posé leurs questions, en Suisse alémanique, en Suisse romande et au Tessin. Les discussions ont été transcrites et soumises à une analyse qualitative ; puis les thématiques, points de vue et arguments relatifs aux aspects importants en matière de politique européenne ont été décrits et replacés dans leur contexte.

### **Discussion spontanée : un discours sur les relations Suisse – Europe différencié**

La discussion ouverte et spontanée que chaque groupe a menée en guise d'introduction a mis en exergue les points de vue différents des citoyens sur les relations entre la Suisse et l'Europe. Il était demandé aux participants de citer les aspects les plus importants actuellement. Les réponses se regroupent en plusieurs thématiques : les aspects juridiques (relations fondées sur les traités), les points de vue sur ces relations et sur les deux partenaires que sont la Suisse et l'Europe, les thématiques économiques et migratoires qui se recoupent au niveau du « marché de l'emploi », et les avis généraux sur les défis auxquels la société est confrontée actuellement.

Les avis sur la relation entre la Suisse et l'Europe sont très variés. On constate toutefois que la manière dont cette relation est perçue influe sur l'importance accordée à toutes les autres thématiques. Ceux qui la décrivent comme un partenariat sont aussi d'autant plus ouverts à une coopération étroite avec l'UE, même s'ils sont conscients de la différence de taille entre la Suisse et l'Union. En revanche, ceux qui estiment que cette relation est inégale et qui la ressentent avec appréhension voient en elle une source de conflit potentiel.

Au niveau des traités, ce sont les accords bilatéraux qui cadrent le débat et la plupart des participants les perçoivent de manière positive. Nombreux sont ceux qui estiment qu'ils constituent la meilleure solution pour structurer les relations avec l'UE car ils permettent à la Suisse de coopérer avec l'Union sur le plan économique tout en gardant son indépendance. Parmi ces textes, l'accord sur la libre circulation des personnes, l'accord sur la recherche, Schengen, les contributions au titre de la cohésion, ainsi que l'accord-cadre sont mentionnés explicitement. Il apparaît que le discours des médias sur les priorités politiques détermine la perception de l'opinion publique : l'accord sur la recherche par exemple est un sujet qui revient régulièrement sur le devant de la scène depuis 2014 (programme Horizon 2020). Schengen faisait partie du débat lors de la votation sur la mise en œuvre de la directive européenne sur les armes en juin 2019, et les contributions au titre de la cohésion ont fait l'objet d'un accord entre le Conseil national et le Conseil des États fin 2019. Les avis sur l'accord-cadre sont positifs : ceux qui se sont exprimés estiment

qu'il est important et urgent de le conclure. Le caractère essentiel de l'accès au marché intérieur européen est pratiquement incontesté mais le défi se situe au niveau du marché de l'emploi. Quant au dossier de la politique migratoire et d'asile, il ne constitue pas un problème pressant actuellement et concerne plutôt l'ensemble de l'Europe. De plus, les citoyens sont sensibles aux changements à l'échelle mondiale, les aspects prépondérants en l'occurrence étant la sécurité de l'Europe dans le cadre géopolitique, l'impératif international que constitue la protection de l'environnement, et les conséquences de la croissance.

### **L'accord-cadre : un texte nécessaire mais qui laisse des questions en suspens**

Nombreux sont ceux qui considèrent qu'un accord-cadre est nécessaire, mais que certains points requièrent un débat approfondi. La discussion à ce sujet s'articule autour de la pesée des intérêts entre une Suisse avec ou sans accords bilatéraux. Le principal argument en faveur de la conclusion de l'accord-cadre est – ici aussi – qu'il permet de sécuriser la voie bilatérale et en particulier le rattachement économique, important pour la Suisse, à l'Union (accès au marché intérieur). Trois positions émergent dans ce débat. Outre les arguments susmentionnés, les défenseurs de l'accord invoquent le partenariat qui unit la Suisse à l'UE ainsi que le renforcement de la souveraineté sur la scène internationale. Ceux qui ont un avis ambivalent tempèrent ce point de vue positif sur les accords bilatéraux en évoquant les points d'interrogation au niveau du rattachement juridique et de la protection des salaires. Quant aux adversaires résolus de cet accord, ils voient l'UE sous un jour négatif et considèrent que les valeurs suisses sont menacées.

L'accord-cadre est un dossier complexe, ce qui a aussi été répété à l'envi lors des discussions. Les citoyens s'expriment en fonction de leur vécu, de leurs observations et de leurs besoins. Il est intéressant de constater que la prise de conscience des changements au niveau mondial oriente la réflexion sur la manière dont la Suisse devrait organiser ses relations avec l'UE. En l'occurrence, certains expliquent qu'il existe des problématiques que la Suisse n'est pas en mesure de résoudre seule.

La position ambivalente intègre à la fois le point de vue des partisans de l'accord et celui de ceux qui le rejettent : ces personnes voient clairement les avantages des accords bilatéraux mais ont parallèlement une image plus négative de l'UE, ainsi que des craintes et des inquiétudes par rapport au marché de l'emploi et à la protection des salaires. L'on constate un net besoin d'informations dans ces domaines. Si aucune mesure de protection supplémentaire n'a été demandée concrètement lors des discussions de groupe, certains participants souhaitent que les mesures existantes soient mises en œuvre de manière conséquente et que leur respect soit contrôlé. Le rattachement juridique et les mécanismes institutionnels qui caractérisent l'accord-cadre comportent également des zones peu claires, ce qui montre combien il est difficile de s'entendre dans ce domaine complexe et de se former une image claire. À cet égard, la mention d'« experts » pourrait indiquer qu'une majorité des citoyens s'en remettent en définitive à l'appréciation et au jugement de ces derniers. Ni les partisans ni les détracteurs de l'accord-cadre n'ont mentionné les aides d'État ou la directive relative au droit des citoyens de l'Union.

### **L'initiative de limitation, une mauvaise solution**

S'agissant de la deuxième thématique, les avis paraissent de prime abord les mêmes : les participants rejettent clairement cette initiative lors des discussions de groupe. Les rares partisans de l'initiative demandaient que l'immigration soit limitée et contrôlée, en faisant valoir que la Suisse ne pouvait pas céder le gouvernail dans ce domaine.

Une analyse plus précise de la position des opposants à cette initiative révèle toutefois une image plus nuancée : pour ceux qui la condamnent fermement, les accords bilatéraux, et en particulier l'accès facile à la main-d'œuvre européenne qui joue à leurs yeux un rôle-clé pour la Suisse et son économie, constituent un argument de poids. Si cette initiative est acceptée, ils estiment que notre pays sera en position de faiblesse lors des négociations et établissent à cet égard un parallèle avec les négociations sur le Brexit. La conviction selon laquelle l'UE ne fera pas de concession vis-à-vis de la Suisse domine.

Si de nombreux opposants à cette initiative invoquent les défis à relever au niveau de la sécurité sociale et des salaires, ils estiment toutefois que l'initiative de limitation n'est pas la bonne approche pour y répondre. D'aucuns expriment le souhait qu'un certain contrôle soit mis en place sur le marché de l'emploi. En rassemblant les arguments présentés, on constate que ceux qui sont utilisés pour justifier cette position ambivalente sont en grande partie les mêmes que ceux qui sont avancés pour rejeter fermement l'initiative.

La question de l'immigration semble actuellement moins pressante, de sorte que c'est l'argument utilitariste de la main d'œuvre spécialisée qui domine le discours. Cependant, l'analyse révèle que les souhaits de mise en place d'un contrôle restent à tout le moins latents et pourraient à nouveau se manifester plus fortement selon l'évolution de la situation à l'étranger.

### **Le défi de l'effet de la politique étrangère sur la politique intérieure**

La Suisse affiche une grande diversité, et les spécificités et les vécus régionaux influent sur les avis et les points de vue. Et pourtant, ce sont les mêmes arguments principaux qui ressortent dans l'ensemble des régions linguistiques. De nombreuses personnes souhaitent que les relations avec le « voisin » européen soient structurées comme un partenariat. Force est de constater que les questions de politique étrangère ont toujours des implications sur la politique intérieure. Dans une démocratie directe, les interdépendances internationales placent les politiques, mais aussi les citoyens, face à des défis qu'il convient d'analyser et de relever. Pour battre en brèche les angoisses et les incertitudes, et rendre les choses plus claires. À nos yeux, discuter de la Suisse et de l'Europe contribue de manière modeste à encourager le dialogue sur cet ensemble de thèmes importants.

## 6. Literatur

- Berger, Peter L. / Luckmann, Thomas (2004 [1966]): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp (Edition Suhrkamp 6623).
- Bohnsack, Ralf (2007): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in die qualitativen Methoden. 6., durchgesehene und aktualisierte Auflage. Opladen & Farmington Hills: Budrich.
- Flick, Uwe (1995): Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendungen in Psychologie und Sozialwissenschaften. 5. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt (Rowohlts Enzyklopädie 546).
- Garfinkel, Harold (1967): Studies in Ethnomethodology. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Kuckartz, Udo (2016): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. 3. Aufl. Weinheim: Beltz.
- Rädiker, Stefan / Kuckartz, Udo (2019): Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Text, Audio und Video. Wiesbaden: Springer VS.
- Schütz, Alfred (1971): Gesammelte Aufsätze. Bd. 1 – Das Problem der sozialen Wirklichkeit. Den Haag: Nijhoff.
- Spitzmüller, Jürgen / Warnke, Ingo H. (2011): Diskurslinguistik. Eine Einführung in Theorien und Methoden der transtextuellen Sprachanalyse. Berlin, Boston: De Gruyter (De Gruyter Studium).
- Staatssekretariat für Wirtschaft (2016): Fachkräftemangel in der Schweiz – Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- Tobler, Christa (2020): Wie weiter mit dem Institutionellen Abkommen? In: Jusletter 20. Januar 2020.
- Warnke, Ingo H. / Spitzmüller, Jürgen (Hrsg.) (2008): Methoden der Diskurslinguistik. Sprachwissenschaftliche Zugänge zur transtextuellen Ebene. Berlin, New York: De Gruyter (Linguistik – Impulse & Tendenzen 31).

## Anmerkungen

- 1 Die Zitate im Text wurden in allen Sprachen so der Standardsprache angepasst, dass sie auch ohne Kontext gut verständlich sind. Einige Eigenschaften der mündlichen Sprache wie zum Beispiel das Weglassen des « ne » in der französischen Negativkonstruktion wurden jedoch beibehalten, um die Mündlichkeit der Aussagen sichtbar zu machen.
- 2 Das Codebuch kann auf Anfrage eingesehen werden; die Daten selbst unterstehen dem Datenschutz.
- 3 Vertreten war das gesamte Spektrum der politischen Haltungen. Nicht einbezogen wurden jedoch Personen mit extremer Haltung (auf dem linken wie auch dem rechten Spektrum), um eine positive Atmosphäre und damit eine konstruktive Diskussion zu ermöglichen.
- 4 Die Teilnehmenden wurden gebeten, sich den für sie wichtigsten oder drängendsten Punkt in Bezug auf die Beziehung Schweiz – Europa zu notieren und zu erläutern. Es wurde bewusst darauf verzichtet, die EU in dieser ersten Fragestellung namentlich zu erwähnen. Die Teilnehmenden sollten unvoreingenommen entscheiden können, was sie mit dem Begriff Europa assoziieren. Bei vereinzelt Nachfragen in den Gesprächen, ob damit die EU oder Europa als Kontinent gemeint sei, überliessen die Moderatorinnen die Interpretation den Diskutanten.
- 5 Die entstandene Themenlandschaft von Bürgerinnen und Bürgern deckt sich zu einem Teil mit dem Themencluster des medialen Diskurses, das im Forschungsprojekt «Gefühlte Realitäten – konstruierte Wirklichkeit» in Zusammenarbeit mit der ZHAW entstand (vgl. <https://www.grstiftung.ch/en/media/portfolio~grs-081-17~.html>, zit. 11.02.2020).
- 6 Diese Interdependenz zeigt sich beispielsweise in den Themen Wirtschaft und Migration: Lohnschutz wird einerseits als innenpolitische Herausforderung und Aufgabe der Wirtschaft wahrgenommen, gleichzeitig werden Aspekte der Migration (Grenzgänger, Fachkräfte) betont.
- 7 Die Teilnehmenden wurden vor der Debatte gebeten, das drängendste Problem explizit zu nennen und zu notieren. Diese Forderung nach Zuspitzung auf eine Hauptaussage erleichterte die analytische Zuordnung der Statements, ohne diese zu stark zu interpretieren.
- 8 Die Punkte, zu denen der Bundesrat gegenwärtig Klärungen fordert (Staatliche Beihilfen, Unionsbürgerrichtlinie, Lohnschutz), wurden erwähnt, jedoch nicht weiter erläutert – Ziel war es unter anderem auch zu sehen, welche Streitpunkte den Teilnehmenden bekannt waren, wie sie sich positionieren und zu welchen Aspekten allenfalls Debatten geführt wurden.
- 9 Wir folgen hier den Gesprächsteilnehmenden, die das Abkommen auch so bezeichnen.
- 10 Zur Einordnung der Debatte vgl. bspw. Tobler 2020.
- 11 Personenfreizügigkeitsabkommen, Luftverkehrsabkommen, Landverkehrsabkommen, Agrarabkommen, Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse (MRA).
- 12 Wobei im Initiativtext – abgesehen vom Titel – keine «Begrenzung» gefordert wird. Angestrebt wird einzig eine «eigenständige Regulierung der Zuwanderung».
- 13 Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2016) definiert Fachkräfte als Arbeitskräfte mit mindestens einer beruflichen Qualifikation und/oder einer gewissen fachlichen Spezialisierung (bspw. durch langjährige Berufserfahrung). Der Begriff Arbeitskräfte umfasst zusätzlich unqualifizierte Erwerbstätige ohne längere Berufserfahrung. Die Teilnehmenden in den Gesprächsrunden folgen eher einem Laienkonzept: Unter Fachkräften oder Arbeitskräften werden in der Regel (hoch-)qualifizierte Personen verstanden. Im Gegensatz dazu gibt es die «Leute, die Arbeiten erledigen, die Schweizer nicht machen wollen» (und zwar unabhängig von der Qualifikation). Darunter fällt der Niedriglohnsektor mit Branchen wie Bau, Reinigung, Gastgewerbe, zum Teil auch Altenpflege (jedoch nicht Pflegekräfte im Gesundheitswesen). Wir haben hier nicht differenziert.