

Ohne ein Rahmenabkommen mit der EU droht der bilaterale Weg zu erodieren

Bald zeigt sich, ob Brüssel und Bern ein Rahmenabkommen abschliessen. Alternativen gibt es, aber sie sind mit Unsicherheit und Risiken behaftet.

TOBIAS GAFAFER

Die Schweiz und die EU stehen am Scheideweg. In den Verhandlungen über ein Rahmenabkommen, ein institutionelles Dach für bestehende und neue Marktzugangsverträge, gibt es Fortschritte. In der innenpolitischen Debatte hat sich eine neue Dynamik entwickelt. Dass Bern für die Streitschlichtung mit der EU auf ein Schiedsgericht statt auf den Europäischen Gerichtshof (EuGH) setzt, scheint sich auszuzahlen – auch wenn dieser letztlich ebenfalls eine Rolle spielt. Wie gut das Modell tatsächlich ist,

Das Schwierigste kommt erst

Kommentar auf Seite 10

lässt sich jedoch erst seriös beurteilen, wenn das Abkommen auf dem Tisch liegt. Die grosse Knacknuss bleibt, ob der Bundesrat die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit ausklammern kann, die Schweizer Arbeitnehmer schützen sollen (siehe Text unten). Gibt der Bundesrat in dieser Frage nach, dürfte die Linke nicht mehr hinter einem Rahmenabkommen stehen. Er muss deshalb gut abwägen, ob das Verhandlungsergebnis innenpolitisch eine Chance hat.

Zunehmende Friktionen

Frühere Volksabstimmungen haben gezeigt, dass die Rhetorik der Alternativlosigkeit schlecht ankommt. Der Bundesrat hat denn auch klargestellt, dass ein Rahmenabkommen kein Ziel an sich sei. Doch welche Optionen bleiben ihm, falls es mit der EU zu keiner Einigung käme? Im Vordergrund stünde die Weiterführung des bisherigen bilateralen Wegs. Die Schweiz und die EU würden wie bis anhin versuchen, Streitigkeiten diplomatisch zu lösen. Fänden sie keine Einigung, blieben die Probleme ungelöst. Neue relevante Gesetze würde Bern in der Regel weiter nach eigenem Gutdünken übernehmen.

Modelle möglicher Beziehungen zur EU

EU-Mitgliedschaft



EWR-Mitgliedschaft

- Volle Teilnahme am EU-Binnenmarkt (inklusive Personenfreizügigkeit)
- Instanzen zur Überwachung und Streitschlichtung (EuGH-Regelung, wenn es um EU-Recht geht)



Bilaterale Verträge

- Sektorielle Teilnahme am Binnenmarkt (Güter, Luftverkehr, Landverkehr, Personenfreizügigkeit usw.)
- Streitschlichtung auf diplomatischem Weg, keine juristische Instanz (Ausnahme: Luftverkehrsabkommen*)



Ukraine: Assoziierungsabkommen

- Zugang zu ausgewählten Bereichen des Binnenmarkts (Güter usw., keine Personenfreizügigkeit)
- Streitschlichtung mit Schiedsgericht (EuGH-Regelung, wenn es um EU-Recht geht)



Ceta-Abkommen (EU - Kanada)

- Modernes Freihandelsabkommen, Erleichterung des gegenseitigen Marktzugangs, aber keine Teilnahme am Binnenmarkt
- Streitschlichtung mit Schiedsgericht

QUELLEN: EU, UNI GENÈVE, NZZ



*Mit Rahmenabkommen auch für weitere Verträge geplant. NZZ-Infografik/cke.

Der Preis wären zunehmende Friktionen mit der EU und Rechtsunsicherheit für die Wirtschaft. Für Brüssel wären die Bilateralen stets eine Übergangslösung, da die Schweiz bei deren Abschluss noch den EU-Beitritt zum Ziel hatte. Nun verlangt die Kommission aber seit Jahren ein Rahmenabkommen mit dynamischer Rechtsübernahme und einem Mechanismus zur Streitbeilegung, damit für den Binnenmarkt einheitliche Regeln gelten. Verzichtet die Schweiz darauf, dürfte der bilaterale Weg schleichend erodieren. Mit gutem Willen wären zwar weiter kleinere Verträge möglich, kaum aber neue Marktzugangsabkommen, namentlich im Strombereich. Zudem dürfte die Kommission der Schweiz schmerzhaft Nadelstiche versetzen, wie sie es im letzten Jahr tat, etwa bei der Börse. Als grösserer Partner sitzt die EU am längeren Hebel. Im schlechtesten Fall lässt die Kommission den Streit um das Rahmenabkommen eskalieren. Was dann geschieht, wird wohl davon abhängen, wie sich die

Schweiz im Falle eines Scheiterns bei den Verhandlungen verhalten hat.

Hoffen auf Grossbritannien

Kommt keine Einigung zustande, dürfte die Schweiz zudem auf Grossbritannien hoffen. Nur: Wie London und Brüssel nach dem Brexit ihre Beziehungen regeln, ist gegenwärtig schwierig zu sagen. Ob das britische Modell als Vorbild taugt, bleibt fraglich. Aus heutiger Sicht läuft der künftige Status auf einen ambitionierten Freihandelsvertrag hinaus. Das Ceta-Abkommen zwischen der EU und Kanada zeigt zwar, dass auf diesem Weg mittlerweile viel möglich ist. Das geht aus einem Papier von Professor René Schwok und Cenni Najy von der Uni Genf hervor. Doch der Unterschied zu den Bilateralen bleibt gross. So sieht das Ceta-Abkommen Erleichterungen beim Marktzutritt vor, nicht aber eine Teilnahme am Binnenmarkt. Die Schweiz könnte die Bilateralen nicht damit ersetzen, sagt Najy. Auch der Bundesrat kam

2015 zu dem Schluss, dass diese die Interessen der Schweiz besser wahrten. Ein Rückbau der Bilateralen ist ohnehin unwahrscheinlich. Ein modernes Freihandelsabkommen, das den bestehenden Vertrag ersetzen oder ausweiten würde, dürfte wegen der Bauern schwierig werden. Vor allem aber ist die Schweiz enger mit der EU verbunden als manche Mitgliedsstaaten: Die Zusammenarbeit erfolgt auch in Bereichen wie der Forschung und Schengen/Dublin.

In den letzten Jahren entwickelte die EU ferner neue Formen, um Länder teilweise in den Binnenmarkt einzubinden. 2017 trat ein Abkommen mit der Ukraine in Kraft. Kiew erhält damit in gewissen Bereichen einen privilegierten Marktzugang. Das Ukraine-Modell umfasst allerdings ebenfalls ein Schiedsgericht. Zumindest theoretisch wäre als Alternative auch mehr Integration denkbar. Ein Beitritt zum EWR oder zur EU aber dürfte eine Illusion bleiben, solange die Schweiz nicht in eine schwere Rezession stürzt.

Stolpersteine auf dem Weg zum EU-Rahmenvertrag

Nach einer Annäherung beim Schiedsgericht rücken die flankierenden Massnahmen ins Zentrum der Verhandlungen

NIKLAUS NUSPLIGER, BRÜSSEL

Für seinen Ruf nach einem Reset in der Europapolitik hat Aussenminister Ignazio Cassis viel Spott einstecken müssen. Doch zwei Monate nachdem Cassis mit Chefunterhändler Roberto Balzaretti die neue Verhandlungsstrategie zum institutionellen Abkommen präsentiert hat, ist Aufbruchstimmung spürbar. Brüsseler Gesprächspartner sprechen von einer guten Atmosphäre und vom Willen beider Seiten, in den institutionellen Verhandlungen rasch Fortschritte zu erzielen. Die Unterhändler sind über Videokonferenzen in regem Austausch, nächste Woche wird Staatssekretär Balzaretti erneut in Brüssel erwartet.

Unabhängiges Schiedsgericht

Eine Annäherung gab es jüngst beim Schiedsgericht, das mit der Streitschlichtung betraut werden soll. Geht es in einem politisch unlöslichen Streit um EU-Recht, soll das Gericht die Jurisprudenz des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) berücksichtigen oder den EuGH befragen, wenn noch keine Rechtsprechung vorliegt. Geht es um bilaterale Vereinbarungen ohne direkte Entsprechung im EU-Recht, würde das Schiedsgericht alleine entscheiden. Die drei Schiedsrichter sollen unabhängiger

agieren, als Brüssel zunächst zulassen wollte. Die EU und die Schweiz könnten Argumente für oder gegen eine Anrufung des EuGH geltend machen. Doch wären die Arbitrer in ihrem Entscheid frei, müssten ihn aber begründen.

In Verhandlungen ist nichts geregelt, solange nicht alles geregelt ist – und beide Seiten müssen sich noch aufeinander zu bewegen. Der EuGH wird sich in einem Gutachten zum Rahmenabkommen äussern müssen und darauf achten, dass seine Kompetenzen nicht beschränkt werden. Auch darum dringt die EU darauf, dass im Abkommen möglichst klar definiert wird, was unter EU-Recht und was unter bilateralem Recht zu verstehen ist. Zudem rücken andere offene Punkte in den Vordergrund. So ist umstritten, für welche Verträge das Rahmenabkommen gelten soll. Cassis erweckte den Eindruck, es bestehe Einvernehmen darüber, fünf Abkommen dem Rahmenvertrag zu unterstellen. Konkret ginge es um die Personenfreizügigkeit, die technischen Handelshemmnisse, den Luft- und den Landverkehr, die Landwirtschaft sowie um neue Marktzugangsabkommen wie im Elektrizitätsbereich.

Für die EU ist diese Liste aber nicht abschliessend. Sie wünscht den Einbezug des Abkommens übers öffentliche Beschaffungswesen und vor allem des Freihandelsabkommens (FHA) von 1972.

Zwar anerkennt Brüssel das Schweizer Argument, dass das FHA kein Marktzugangsabkommen sei, weshalb der EuGH auch nicht ins Spiel kommen soll. Für die EU spricht aber nichts gegen die Möglichkeit, das Schiedsgericht mit Auslegungsfragen zum FHA zu beauftragen.

Der Einbezug des FHA wäre potenziell folgenreich, hatte doch die EU einst unter Verweis auf ein Beihilfe-Verbot im FHA Schweizer Steuerregime angeprangert. Vor diesen Hintergrund ist auch der Wunsch der EU zu sehen, den Rahmenvertrag mit Regeln über staatliche Beihilfen zu versehen, die auch für bestehende Abkommen gälten. Die Schweiz hingegen möchte nur künftige Abkommen erfassen. Zudem will Bern möglichst viel in den sektoriellen Verträgen (namentlich im Stromabkommen) regeln und in den Rahmenvertrag bloss eine Referenz auf die Staatsbeihilfen aufnehmen. Die EU strebt hier eine umfassendere Formulierung an.

Grösster Stolperstein sind aber die flankierenden Massnahmen. Seit Jahren stört sich die EU an Schweizer Vorschriften wie der Acht-Tage-Regel, der Kontrollrichte oder der Höhe der Sanktionen. Tatsächlich fragt sich, ob eine acht-tägige Voranmeldefrist für ausländische Dienstleistungserbringer verhältnismässig ist. Doch für die in der Europapolitik wichtigen Gewerkschaften sind die

«Flankierenden» nicht verhandelbar. Auch der Bundesrat hat diese zur «roten Linie» erklärt und will sie von der Streitschlichtung ausnehmen. Für die EU aber waren diese Hürden ein wichtiger Grund für den Ruf nach einem Rahmenvertrag.

Wie rot sind die roten Linien?

Gibt es einen Ausweg aus der Sackgasse? In Brüssel hofft man, dass die roten Linien der Schweiz am Ende vielleicht nicht ganz so rot sind. Auch in der EU nimmt der Protektionismus rund um die Entsendung von Dienstleistungserbringern zu, wie die jüngste Reform der Entsenderichtlinie zeigt. Daher stellt sich die Frage, ob die Schweiz nicht mit alternativen Instrumenten, die dem EU-Recht entsprechen, eine ähnliche Schutzwirkung erzielen könnte wie mit den flankierenden Massnahmen.

Ob dies gänzlich möglich wäre, ist zweifelhaft. Fest steht aber, dass in den Verhandlungen entscheidende Wochen anlaufen. Beide Seiten möchten vor der Sommerpause in einer Art Grundsatzvereinbarung die grössten politischen Stolpersteine aus dem Weg räumen, worauf das Abkommen rasch fertig verhandelt werden könnte. Bern erhofft sich davon auch ein frühes Signal für die Erneuerung der Börsen-Äquivalenz, die Brüssel 2017 auf ein Jahr befristet hatte.