

Donnerstag, 18. September 2024
Kommentar von Fabian Schäfer, Bern

Wer die neuen Verträge mit der EU vorschnell abschiesst, könnte es später bereuen

Die Verhandlungen mit der EU kommen voran, die innenpolitische Debatte leider nicht. Das Vertragspaket ist besser als sein Ruf – und ein überzeugender Plan B nicht in Sicht.



Aus Sicht der EU möchte die Schweiz in den Verhandlungen den Fünfer und das Weggli herausholen. / Karin Hofer / NZZ

Es war einmal das Schweizer Bankgeheimnis. Als die Kritik aus dem Ausland stark zunahm, stellte sich der zuständige Bundesrat, ein Freisinniger namens Hans-Rudolf Merz, den Widersachern mutig entgegen: «Jenen, die das Bankgeheimnis angreifen, kann ich allerdings voraussagen: An diesem Bankgeheimnis werdet ihr euch die Zähne ausbeissen. Es steht nämlich nicht zur Disposition.» Das war im Jahre 2008.

Im Jahre 2009 hat die Schweiz das Bankgeheimnis abgeschafft. Geschichte wiederholt sich nicht. Aber die Schweiz ihre Fehler?

Auch heute steht das Land aussenpolitisch unter Druck – wobei, was heisst «heute»? Das grösste strategische Problem schiebt die Schweiz schon über zehn Jahre vor sich her: die Beziehungskrise mit der EU. Der erste Versuch, den bilateralen Weg neu abzusichern, ist vor drei Jahren gescheitert. Heute wird wieder verhandelt, laufend finden weitere Gesprächsrunden statt. Aussenpolitisch geht es vorwärts, innenpolitisch weniger.

Die Debatte erinnert unangenehm an alt Bundesrat Merz und seine leere Drohung. Man gibt sich kampfeslustig und stolz. Die SVP und ihre Alliierten machen auf patriotischen Widerstand, sie haben bis anhin die Lufthoheit im Dauerstreit um Europa, und gelegentlich stimmen auch Gewerkschafter in den Chor der Aufrechten ein.

Beim Bankgeheimnis dominierte ebenfalls der patriotische Widerstand – bis es zu spät war. Bis die Schweiz nur noch nachgeben konnte, ohne etwas zu erhalten. Statt zu antizipieren, dass sie dem Druck und der Ächtung auf Dauer nicht standhalten wird, hat die Politik gemauert. Wenn sie weitsichtiger gehandelt und das Bankgeheimnis von sich aus früher zur Disposition gestellt hätte: Wären dann im Steuerstreit mit den USA oder in Gesprächen mit der EU bessere Lösungen möglich gewesen? Ein Versuch wäre es wert gewesen.

Es ist eine Wette, so oder so

Im EU-Dossier stellen sich ähnliche Fragen: Verpassen wir langfristig eine Chance, wenn wir das Verhandlungspaket aus kurzfristigen Motiven ablehnen? Ist der Widerstand mutig – oder übermütig?

Zweifellos wäre die Einigung mit der EU für die Schweiz mit erheblichen Konzessionen verbunden. Würden sich die neuen Spielregeln rund um Rechtsübernahme und Streit-schlichtung mit der direkten Demokratie und der Souveränität vertragen? Wie viel Einfluss hätte der Europäische Gerichtshof (EuGH)? Was wären die Folgen in Bereichen wie Sozialhilfe, Lohnschutz und Bahnverkehr?

Ja, die Schweiz müsste Nachteile und Unsicherheiten in Kauf nehmen. Niemand weiss, in welchen Fragen es künftig Streitigkeiten mit Brüssel gäbe, geschweige denn wie sie ausgehen und wie sie die politische Kultur der Schweiz verändern würden. Das sind gute Gründe, das Paket abzulehnen. Weder im Kleinen noch im Grossen sind die konkreten Auswirkungen absehbar. Aber das ist nur ein Teil der Wahrheit.

Der andere Teil: Auch wenn das Paket scheitert, sind die Folgen ungewiss. Es ist in beiden Fällen eine Wette auf die Zukunft. Lehnt die Schweiz die neuen Abkommen ab, ist das nicht das Ende dieser Geschichte. Man sollte sich nicht wundern, wenn das Land später andere, vielleicht grössere Opfer bringen muss.

Adieu, Status quo

Wer meint, die Schweiz habe die Wahl zwischen dem Verhandlungspaket und dem heutigen Zustand, irrt sich. Weiter wie bisher: Das wird es nicht geben. Seit 16 Jahren

erklärt die EU, dass sie den bilateralen Weg in der heutigen Form nicht fortsetzen wolle. Sie verlangt mehr Verbindlichkeit: In allen Bereichen, in denen die Schweiz Teil des EU-Binnenmarkts sein will, soll sie sich grundsätzlich verpflichten, neue EU-Regeln zu übernehmen und einzuhalten. Anzunehmen, dass Brüssel diese Forderung plötzlich fallenlässt, ist nicht plausibel.

Schon heute blockiert die EU weitgehend die Aktualisierung bestehender Abkommen und weigert sich, neue Verträge abzuschliessen, die im Interesse der Schweiz wären, etwa zu Strom und Gesundheit. Es herrscht eine Art bilaterale Eiszeit. Die Folgen spüren bis anhin primär die Hochschulen und einzelne Exportbranchen. Im Alltag merkt man wenig bis nichts, und auch wenn die Einigung misslingen sollte, ist keine sofortige Krise zu erwarten. Doch die Abkommen dürften laufend an Wert verlieren.

Auf Dauer kann das nicht gutgehen. Allen Unkenrufen zum Trotz ist die EU für die Schweiz die in jeder Hinsicht wichtigste Partnerin. Ein klares, stabiles Verhältnis zu ihr ist von überragender Bedeutung. Es muss nicht der bilaterale Weg sein, aber anhaltende Unsicherheit wäre sehr schlecht. Zu wichtig ist die Zusammenarbeit mit Brüssel, die weit über die Wirtschaft hinausreicht – von Asyl und Polizei über Strom und Forschung bis Kultur und Gesundheit.

Wie also könnte die Schweiz das Verhältnis zur EU neu ordnen? Jenseits des bilateralen Wegs gibt es aus heutiger Sicht im Prinzip nur drei Alternativen: reinen Freihandel, EWR-Beitritt, EU-Beitritt.

Freihandel mit Tücken

Mit dem Rückfall auf reinen Freihandel wäre die Souveränität auf dem Papier voll gewährleistet. Die Nachteile aber wären gravierend, und dies nicht nur auf dem Papier: wirtschaftliche Einbussen, drohender Ausschluss bei Schengen und Dublin (Sicherheit und Asyl), heftige Konflikte mit den Bauern, weil mehr Freihandel ohne Landwirtschaft nicht zu haben ist.

Die Briten, die im Gegensatz zu den Schweizern tatsächlich auf einer Insel leben, versuchen es neuerdings mit Freihandel und einer eigenständig gesteuerten Zuwanderung. Die Migration hat seither stark zugenommen. Und die EU demonstriert, dass sie ihre heiligen Prinzipien auch im Freihandel resolut verteidigt: Das [Post-Brexit-Abkommen](#) enthält verbindliche Regeln zur Streitbeilegung und Vorschriften zu Steuertransparenz oder Beihilfen. Ob es das ist, was die Schweiz will?

Erst recht fragwürdig sind die zwei anderen Varianten. Im Gegensatz zum EU-Beitritt genießt der EWR in Bern gewisse Sympathien. Das ist insofern seltsam, als ein EWR-Beitritt mit einem Integrationsschritt verbunden wäre, der klar über die derzeit geplante Verhandlungslösung hinausginge. [Dennoch hat der Nationalrat vor einem Jahr exploratorische Gespräche mit dem EWR-Rat verlangt](#). Der Ständerat hat dies zwar verhindert, aber das Scharmützel zeigt, wie fragil die Lage ist und wie gross die Ratlosigkeit.

Wenn auch der zweite Rettungsversuch für den bilateralen Weg scheitert, dürfte dieser früher oder später sein Ende erreichen. Wie es dort weitergeht, ist nicht vorhersehbar. Wer weiss, welche Optionen hierzulande mehrheitsfähig werden, wenn die echten

oder die gefühlten Folgen der Beziehungskrise dereinst im Alltag spürbar werden – oder schlimmer noch: im Portemonnaie?

Zetermordio

Das soll nicht heissen, dass die Schweiz das Verhandlungsergebnis in jedem Fall akzeptieren muss. Der Preis kann auch zu hoch sein. Wenn die EU der Schweiz zum Beispiel keine brauchbare Schutzklausel zur Personenfreizügigkeit zugesteht oder wenn die Rolle des EuGH nicht möglichst klar und eng definiert wird: Dann wird es sehr schwierig. Gleichzeitig wäre es dumm, das Paket voreilig abzuschliessen ohne einen plausiblen Plan B. Gefragt ist kühle Abwägung.

Die schrille Kampagne der Gegner hilft nicht weiter. Die SVP schwadroniert vom Ende der direkten Demokratie und von der Unterwerfung unter fremde Richter. Schamlos redet sie das Paket schlecht und vergiftet die Debatte, die gerade in diesem Dossier so wichtig ist. Im dümmsten Fall verhindert das Zetermordio kurzfristig die neuen Abkommen, bereitet aber langfristig den Boden für eine weitergehende Annäherung an die EU.

Etwas mehr Redlichkeit wäre hilfreich. Das Paket hat neben schlechten auch gute Seiten. Verbesserungen brächte es für wichtige Exportfirmen, die Hochschulen oder das Stromnetz, und selbst bei einigen alten Streitfragen sind Fortschritte absehbar. Zum Beispiel wird es entgegen der Rhetorik der Gegner eben gerade keinen Rahmenvertrag mehr geben; so lässt sich der Wirkungsbereich der Dynamisierung klarer begrenzen. Oder: Bei der Unionsbürgerrichtlinie im Bereich von Zuwanderung und Sozialhilfe sind dauerhafte Ausnahmen geplant, welche die EU den EWR-Staaten nicht gewährt hat. Dasselbe gilt für Ausschaffungen und für Fragen des Lohnschutzes.

Die Schweiz kann immer noch Nein sagen

Auch die Streitbeilegung ist nicht halb so absurd und gefährlich, wie die Gegner behaupten. Keine Frage: Der formelle Einbezug des EuGH ist schwer verdaulich. Gleichzeitig bietet die Verrechtlichung aber auch Chancen. Heute werden bilaterale Konflikte politisch ausgetragen. Die EU kann freihändig Nadelstiche und Schikanen beschliessen, um die Schweiz unter Druck zu setzen.

Künftig müsste sie sich stärker zügeln. Die Schweiz kann die Übernahme von EU-Recht weiterhin ablehnen – womit auch der Unfug von der «automatischen Rechtsübernahme» widerlegt ist. Neu kann die EU in solchen Fällen die Streitbeilegung in Gang setzen, allenfalls unter Einbezug des EuGH. Falls ihr das Schiedsgericht recht gibt, darf sie noch immer nicht machen, was sie will: Gegenmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Ob sie das sind, sagt das Schiedsgericht – und dies ohne Mitsprache des EuGH. Für die Schweiz als kleinere Partnerin ist das keine schlechte Absicherung.

Die Verhandlungen gehen weiter, vieles bleibt zu klären. Für ein definitives Urteil ist es zu früh. In einem Punkt aber haben die Gegner recht: Das geplante Vertragspaket ist nicht alternativlos. Es gibt immer Alternativen. Nur sind sie leider ziemlich reizlos. Und der Status quo gehört nicht dazu.