

Vor einem Jahr haben die Schweiz und die EU den Entwurf des institutionellen Rahmenabkommens (InstA) der Öffentlichkeit präsentiert. Seither erfolgten eine innenpolitische Konsultationsphase, die Neubesetzung der EU-Kommission und die Wahlen in der Schweiz. Alles gute Gründe, weshalb es beim InstA noch keine nennenswerten Fortschritte gibt? Ja, aber einer fehlt: der Brexit.

Im Schatten von Brexit

Herbst 2015: Der damalige britische Premierminister Cameron will Elemente der britischen EU-Mitgliedschaft neu verhandeln. Knackpunkt sind die britischen Vorstellungen zur Personenfreizügigkeit. Zur gleichen Zeit steckt die Schweiz in Verhandlungen über die Umsetzung des neuen Zuwanderungsartikels 121a BV. Die Furcht der EU vor einem Überschwappungseffekt lässt die Chancen schwinden, auch nur geringfügige Anpassungen in der Personenfreizügigkeitsfrage (z. B. mit einer Schutzklausel) vorzunehmen.

Als London und Brüssel am 19. Februar 2016 am EU-Gipfel ein Abkommen erreichen, wird bald klar, dass der Spielraum der EU bei den Verhandlungen mit der Schweiz mindestens bis zur Abstimmung über das britische Referendum im Juni 2016 eingeschränkt bleibt. Nach der Annahme des Referendums wird der Schatten der Brexit-Verhandlungen noch deutlicher. Die EU will der Schweiz jetzt erst recht zu keinen konstruktiven Lösungen – weder in der Personenfreizügigkeit noch im Institutionellen – Hand bieten, da sonst ein präjudizieller Einfluss auf die bevorstehenden, wichtigeren Brexit-Verhandlungen nicht auszuschliessen wäre.

Nachdem am 29. März 2017 mit der Auslösung von Artikel 50 EUV der Austrittsprozess angestossen worden ist, zeigt sich die Verhandlungsmacht der EU: Sie wird mit Grossbritannien während der Zweijahresfrist nur über den Vertrag rund um die Trennung (Fragen im Zusammenhang mit den Rechten der EU-Bürger, die finanzielle Regelung, die nordirische Grenze) verhandeln, nicht aber über die zukünftige Zusammenarbeit. Die Verhandlungen sind zäh und der Zeitdruck gross. Letzterer sorgt wohl dafür, dass Premierministerin May im November 2018 den Austrittsvertragstext mit der sogenannten Backstop-Lösung genehmigt. Damit erhält die EU ein Vetorecht über das zukünftige Austreten des Vereinigten Königreichs (UK) aus der Zollunion. Solange die EU nicht überzeugt ist, dass das innerirische Grenzproblem gelöst ist, darf das UK nicht austreten.

Auch in den wiederaufgenommenen Schweizer InstA-Verhandlungen zeigt sich die Brüsseler Verhandlungsmacht: Die EU hat die Anerkennung der Äquivalenz der Schweizer Börse auf nur ein Jahr limitiert, so dass diese Ende 2018 erneut ausläuft. Mit der Frist setzt sie die Schweiz unter Druck und macht klar, dass für sie das InstA jetzt fertig verhandelt sei. Damit steht der Entwurf des institutionellen Abkommens vom 23. November 2018 fest.

Kurz danach werden im UK und in der Schweiz die innerstaatlichen Genehmigungsverfahren lanciert – in beiden Ländern ohne durchschlagenden Erfolg. Die Premierministerin findet, trotz drei Versuchen, keine Parlamentsmehrheit.

Die Lehren

Auch in der Schweiz zeichnet sich im innenpolitischen Konsultationsverfahren (noch) keine ausreichende Unterstützung für das InstA ab. Konkret kritisiert werden der Lohnschutz und die Unklarheiten bei der Unionsbürgerrichtlinie sowie die staatlichen Beihilfen. Auch das Streitbeilegungsverfahren weist unseres Erachtens wesentliche Mängel auf. Das trifft auch auf die Schaffung einer erweiterten Guillotine zu, welche politisch nicht mehr zu rechtfertigen ist und den zukünftigen bilateralen Weg gefährdet. Welche Lehren ergeben sich aus der Parallelität der Brexit-Verhandlungen und jener zwischen der Schweiz und der EU?

■ **Erstens ist der Einfluss der UK-EU-Verhandlungen auf die bilateralen Bemühungen zwischen der Schweiz und der EU offensichtlich.**

■ **Zweitens setzen Fristen in der Regel den kleineren Verhandlungspartner unter Druck:** Die Frist vom 29. März 2019 (Ablauf der Zweijahresfrist für die Austrittsverhandlungen) brachte wohl die britische Premierministerin dazu, einen Vertragstext zu akzeptieren, der noch nicht «reif» bzw. ausgewogen war. Die fehlende Unterstützung im Parlament legt beredtes Zeugnis davon ab.

■ **Drittens war es vermutlich verhandlungstaktisch wenig vorteilhaft, die No-Deal-Lösung grundsätzlich vom Tisch zu nehmen.** Sie ist theoretisch die beste Alternativoption, falls die Verhandlungen zwischen London und Brüssel schei-

terischen Interessen konnte zum ersten Mal im britischen Parlament eine Mehrheit erzielt werden.

Auf die Schweiz übertragen heisst das: Sie sollte ohne Zeitdruck konkrete Vorschläge für Änderungen machen und einen Vertrag aushandeln, der die vitalen Interessen der Schweiz und der EU wahrt. Dafür braucht es einen Interessenausgleich. Wir haben im Februar dieses Jahres einen Vorschlag für die drei Kernthemen ausformuliert, in denen es noch Verhandlungsbedarf gibt: 1) Ausnahmen der dynamischen Rechtsübernahme in vitalen Bereichen (Lohnschutz, staatliche Beihilfen, Unionsbürgerrichtlinie); 2) ein faires Streitbeilegungsverfahren

Wie sich das Rahmenabkommen retten lässt

Um die guten bilateralen Beziehungen zu erhalten, wäre zu prüfen, ob die Schweiz nicht ein Interimsabkommen mit der EU aushandeln sollte.
Gastkommentar von Michael Ambühl und Daniela Scherer

tern. Erst als Premierminister Johnson diese (in der Verhandlungstheorie als «best alternative to a negotiated agreement» bezeichnet) wieder ins Spiel brachte, war die EU plötzlich bereit, die Verhandlungen wiederaufzunehmen. Dies, obwohl sie während Monaten darauf beharrt hatte, keine Änderungen mehr akzeptieren zu wollen.

■ **Viertens zeigen die letzten Brexit-Verhandlungsrunden, wie wichtig es ist, dass der schwächere Partner konkrete Optionen einbringt, anstatt nur Nein zu sagen.** Erst als Johnson eine neue Idee in Brüssel vorstellte – Nordirland regulatorisch im EU-Binnenmarkt und gleichzeitig in der UK-Zollunion –, war es möglich, einen Deal abzuschliessen.

■ **Fünftens haben Vorschläge nur dann eine Chance, wenn sie vitale Interessen der Verhandlungspartner nicht verletzen.** Das EU-Vetorecht in der irischen Grenzfrage war ein solcher Verstoß. Mit der Korrektur in der Backstop-Lösung (Abschaffung des Vetorechts) und unter Wahrung der

mit einem echten Schiedsgericht; 3) keine Guillotine – und schon gar nicht eine erweiterte Guillotine.

Das Memorandum

Was aber, wenn es in absehbarer Zukunft nicht gelingt, den angestrebten Interessenausgleich zu erzielen, sei es wegen der andauernden Brexit-Verhandlungen, sei es aus anderen Gründen? Dann gibt es drei Möglichkeiten:

■ **Die Schweiz akzeptiert das InstA in seiner vorliegenden Form, allenfalls mit geringfügigen Verbesserungen, und nimmt in Kauf, dass das Volk das Abkommen an der Urne ablehnen könnte.** Ein solches Scheitern an der Urne würde in den bilateralen Beziehungen mit der EU grösseren Schaden anrichten und innenpolitisch neue Gräben aufreissen.

■ **Es kommt zum Scheitern der Verhandlungen – das Pendant zum No-Deal in den Brexit-**

Verhandlungen. Obwohl diese Möglichkeit nicht von vornherein am Verhandlungstisch ausgeschlossen werden sollte, wäre sie aus Schweizer Sicht die am wenigsten präferierte Lösung. Sie könnte dazu führen, dass die viel erwähnte Erosion des bilateralen Vertragswerks und eine Eskalationsspirale nicht auszuschliessen wären.

■ **Es wird ein Ausweg gesucht, um die guten bilateralen Beziehungen zu erhalten.** Aus unserer Sicht wäre zu prüfen, ob die Schweiz dann nicht ein Interimsabkommen mit der EU anstreben sollte (z. B. in Form eines niederschweligen Memorandum of Understanding). Mit einem solchen Abkommen könnten negative Entwicklungen abgefedert und die Verhandlungen des InstA zu einem späteren Zeitpunkt wiederaufgenommen werden. Die Partnerinnen könnten darin vereinbaren, dass einerseits die Aufdatierung bestehender Verträge im gewohnten Rahmen weitergeführt wird und andererseits die Schweiz bis auf weiteres auf Forderungen nach neuen Marktzugangsabkommen verzichtet. Als Zeichen des guten Willens und zur Entkopplung der politischen Konditionalitäten könnte sich die Schweiz beim Kohäsionsbeitrag klar grosszügiger zeigen. Das kommt sie immer noch günstiger zu stehen als ein nicht ausgewogenes Rahmenabkommen oder unvorhersehbare Nadelstiche der EU. Des Weiteren liesse sich die Absicht festhalten, die Verhandlungen fortzuführen, sobald die Zeit dafür reif ist.

Was könnte gegen ein solches Abkommen sprechen? Die Schweiz begehre sich, so könnte man zunächst einwenden, in eine unerwünschte Abhängigkeit von den auch nach dem Austritt andauernden Verhandlungen über die zukünftige Zusammenarbeit zwischen dem UK und der EU. Nolens volens bleibt aber diese Abhängigkeit ohnehin bestehen. Es liegt auf der Hand, dass Brüssel weiterhin jede präjudizielle Wirkung der Verhandlungen mit Bern verhindern will. Dies umso mehr, als sich die weiteren UK-EU-Verhandlungen gerade auch um institutionelle Fragen drehen werden.

Ferner könnte der Eindruck entstehen, dass sich die Schweiz in der Ausgestaltung ihrer materiellen Zusammenarbeit am UK (das keine Personenfreizügigkeit mehr haben will) orientieren möchte. Allerdings besteht im Materiellen – im Unterschied zum Institutionellen (Streitbeilegung, Mitwirkungsrechte) – kaum eine Überlappung der Interessenlage mit dem UK. Die bisherigen Eckwerte unseres Verhältnisses mit der EU sind gesetzt, der bilaterale Weg geniesst seit Jahren breite innenpolitische Unterstützung, und es zeichnet sich aus unserer Sicht diesbezüglich keine Änderung ab.

Schliesslich könne ein Interimsabkommen den Eindruck erwecken, dass die Debatte über die «echten» inhaltlichen Fragen gescheut werde, nämlich jene über den EU-Beitritt. Das mag zwar stimmen; beim Führen von abstrakten Grundsatzdebatten könnte allerdings die Suche nach den notwendigen, konkreten Lösungen für den bestehenden bilateralen Weg auf der Strecke bleiben. Und jetzt geht es nur darum.

Aus unserer Sicht dürfte auch die EU ein Interimsabkommen einem Scheitern des InstA in einer Volksabstimmung vorziehen. Die EU-Präferenzordnung hängt natürlich auch von der Kommunikation der Schweiz über die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns ab. Sollte die EU jedoch der Politik der kleinen Nadelstiche den Vorzug geben wollen, wäre es wichtig, dass wir weiterhin unnötige Eskalationen vermeiden und die nötigen Gegenmassnahmen strikt ausgewogen und dossierspezifisch gestalten – nach dem Vorbild der Börsenäquivalenz-Frage.

Fazit: Die hier eingebrachten Vorschläge – die Suche nach einem echten Interessenausgleich und, falls dies nicht gelingt, einem Interimsabkommen – könnten der Stabilisierung des bilateralen Weges und der Verhinderung einer Eskalation dienen. Sie sollen auch erlauben, die bilateralen Beziehungen mit unserer wichtigsten Partnerin auszubauen – allenfalls halt erst zu einem späteren Zeitpunkt.

Michael Ambühl ist Professor für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH Zürich und ehemaliger Schweizer Chefunterhändler der Bilateralen II; Daniela S. Scherer ist Wissenschaftlerin am Lehrstuhl.