

Alternativen im Verhandlungsprozess Gutachten zuhanden des EDA

Report

Author(s):

Ambühl, Michael; Scherer, Daniela S.

Publication date:

2021-02-08

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000518736>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Gutachten

8.2.2021
Rev. 1

Alternativen im Verhandlungsprozess

Zuhanden des EDA

Prof. Dr. Michael Ambühl
Dr. Daniela S. Scherer



Alternativen im Verhandlungsprozess

Prof. Dr. Michael Ambühl, Dr. Daniela S. Scherer, ETH Zürich

Executive Summary

Mandat

Das Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten hat den Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement der ETH Zürich beauftragt, ein Gutachten mit Alternativoptionen zu erstellen, für den Fall, dass die Verhandlungen über das institutionelle Abkommen (InstA) nicht mehr weitergeführt würden.

Ausgangslage

Die Verhandlungen über ein InstA dauern, mit Unterbrüchen, schon 8 Jahre. In der vom Bundesrat vor 2 Jahren lancierten Konsultation kam klar zutage, dass der vorliegende Entwurf (Nov. 2018) nachverhandelt werden muss (was zurzeit erfolgt). Die vorgebrachten Einwände gegen ein InstA sind zum Teil grundsätzlicher Natur. Viele Beobachter gehen deshalb davon, dass auch ein – in Bezug auf Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen – revidiertes Abkommen keinen leichten Stand in einer Volksabstimmung haben dürfte. Ein Volks-Nein wäre ein durchaus mögliches, wenn nicht sogar wahrscheinliches Szenario.

Dieses Nein hätte aus Sicht der Gutachter einen klar negativen Einfluss auf unsere Beziehungen zur EU. Es würde in Brüssel als eine demokratisch legitimierte politische Ohrfeige wahrgenommen und zu einer längeren Eiszeit in unseren Beziehungen führen, während der keine neuen bilateralen Initiativen realisiert würden. Dann gäbe es wohl weiterhin vorenthaltene Aktualisierungen bestehender Verträge, diskriminierende Massnahmen gegen den Forschungs- und Wirtschaftsstandort Schweiz und insbesondere keine neuen Marktzugangsabkommen. Nach einem Volks-Nein zum InstA dürfte es ausserdem in der Schweiz noch schwieriger werden, Massnahmen zu verabschieden, die eine negative Eskalation abfedern.

Eine **Sistierung der Verhandlungen auf Stufe UnterhändlerIn ist einem Volks-Nein vorzuziehen**. Im Gutachten werden mandatsgemäss «Alternativen im Verhandlungsprozess» diskutiert, die auf dem Fundament unseres bilateralen Modells ruhen, und nicht neue integrationspolitische Optionen wie ein EU/EWR-Beitritt oder ein britisches Freihandelsmodell.

Anforderungen an eine Sistierungs-Option

Eine Sistierung sollte es erlauben, zu einem späteren Zeitpunkt die Verhandlungen wieder aufnehmen zu können. **In der Zwischenzeit ist eine gute Zusammenarbeit zu sichern**. Die Schweiz sollte rasch ein Angebot machen, das keine langwierigen Verhandlungen bedingt. Es sollte inhaltlich attraktiv sein und auch der EU einen gesichtswahrenden Mehrwert gegenüber einem möglichen Volks-Nein bringen.

Interimsabkommen

Gestützt auf einer Analyse von fünf verschiedenen Optionen schlagen wir ein Interimsabkommen vor, in dem die Modalitäten der Sistierung und die Ziele für ein zukünftiges InstA festgehalten werden. Um die gute Partnerschaft während der Interimsphase sicherzustellen, beschliessen die beiden Parteien eine Reihe von konkreten konstruktiven Massnahmen.

Das Interimsabkommen hätte folgende **fünf Eckwerte**:

- Die Verhandlungen werden für eine angemessene Dauer (z. B. 7 Jahre) ruhen gelassen.
- Die Marktzugangsabkommen sollen weiterhin vollständig angewendet und im Rahmen des «courant normal» aktualisiert werden.
- Es sollen keine diskriminierenden Massnahmen gegenüber der anderen Partei getroffen werden.
- Wichtige Abkommen, die nicht für das institutionelle Abkommen relevant sind (wie das Freihandelsabkommen von 1972), können im gegenseitigen Einvernehmen modernisiert werden.
- Die Schweiz würde, als verantwortungsvolle Partnerin der EU, einen fairen finanziellen Beitrag zum guten Funktionieren des europäischen Projekts leisten. Vorschlag eines jährlichen Beitrags, der sich an Zahlungen vergleichbarer EU/EWR-Länder orientiert, in der Grössenordnung von 330 Mio. Fr.

Verhandlungsstrategische Fragen

So wünschenswert es wäre, die Haltung der EU zu einer Sistierung zu kennen, so unsicher ist es, ob ein diesbezügliches Sondieren zielführend wäre. Eine spieltheoretische Analyse führt zum Schluss, dass sich die EU erst dann mit dem Gedanken eines Interimsabkommens befassen wird, wenn die Schweiz die Sistierung *verbindlich* beschlossen hat.

Das **Interesse der EU** an einem Interimsabkommen dürfte von 3 Elementen abhängen:

- (i) der inhaltlichen Attraktivität. Der grosszügige finanzielle Beitrag wirkt dem Image entgegen, die Schweiz profitiere über Gebühr vom Binnenmarkt, ohne dazu beizutragen. Zudem bildet das Interimsabkommen ein Gefäss, um aktuelle Probleme anzugehen, deren Lösung ein Anliegen der EU ist (insbesondere die Modernisierung des Freihandelsabkommens oder technische Fragen).
- (ii) der Art, mit der das Abkommen verwirklicht werden kann: rasch und ohne komplizierte Verhandlungen.
- (iii) der Einsicht der EU, dass das InstA in einem Referendum nur geringe Chancen hat. Diese Einsicht dürfte stark von der diesbezüglichen Kommunikation der Schweizer Verhandlungsseite abhängen.

Ein Interimsabkommen wäre für beide Parteien ein Ausweg aus den festgefahrenen InstA-Verhandlungen. Verglichen mit einem als wahrscheinlich zu bezeichnenden Volks-Nein bietet das Interimsabkommen einen gesichtswahrenden Kurswechsel. Eine ergebnisoffene Verhandlung kann in ein paar Jahren wiederaufgenommen werden. Und zwischenzeitlich wird die bilaterale Zusammenarbeit konstruktiv fortgesetzt.

Die Erhöhung des finanziellen Beitrags der Schweiz ist im Vergleich mit andern Staaten angemessen und dürfte als Preis für eine Normalisierung der Zusammenarbeit mit unserer wichtigsten Partnerin auch landesintern politisch akzeptierbar sein.

Konklusion

Dieses Angebot würde in einer festgefahrenen Situation **eine Art Befreiungsschlag** erlauben. Dieser wäre für beide Seiten gesichtswahrend, weil keine von ihren grundsätzlichen Anliegen abrücken muss und die Zusammenarbeit durch konkrete positive Massnahmen gestärkt würde.

Zusammenfassung

In diesem Gutachten werden, gemäss Mandat des EDA, Alternativoptionen analysiert für den Fall, dass Bern zum Schluss käme, die Verhandlungen über das institutionelle Abkommen nicht erfolgreich abschliessen zu können. Sollte es zu einem Nicht-Abschluss der Verhandlungen kommen, schlagen Autor und Autorin nach einer Analyse von fünf verschiedenen Optionen ein Interimsabkommen vor, in dem die Modalitäten der Sistierung und die Ziele für ein zukünftiges InstA festgehalten werden. Um die gute Partnerschaft während der Interimsphase sicherzustellen, die der bestehenden engen Zusammenarbeit Rechnung trägt, beschliessen die beiden Parteien eine Reihe von konkreten konstruktiven Massnahmen.

Das Interimsabkommen hätte folgende fünf Eckwerte:

- Die Verhandlungen werden für eine angemessene Dauer ruhen gelassen.
- Die Marktzugangsabkommen sollen weiterhin vollständig angewendet und im Rahmen des «courant normal» aktualisiert werden.
- Es sollen keine diskriminierenden Massnahmen gegenüber der anderen Partei getroffen werden.
- Wichtige Abkommen, die nicht für das institutionelle Abkommen relevant sind, können im gegenseitigen Einvernehmen modernisiert werden.
- Die Schweiz würde, als verantwortungsvolle Partnerin der EU, einen fairen finanziellen Beitrag zum guten Funktionieren des europäischen Projekts leisten. Autor und Autorin schlagen einen jährlichen Beitrag vor, der sich an Zahlungen vergleichbarer EU/EWR-Länder orientiert, in der Grössenordnung von einer Drittel Milliarde Franken.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| 0. Mandat | 1 |
| 1. Ausgangslage | 1 |
| 1.1. Verhandlungsverlauf | 1 |
| 1.1.1. Bisherige Verhandlungen | 1 |
| 1.1.2. Laufende Verhandlungen | 2 |
| 1.2. Einschätzung der aktuellen Situation | 2 |
| 1.2.1. Grundsätzliche Anforderungen an ein institutionelles Abkommen | 2 |
| 1.2.2. Erfüllt ein InstA-E2 diese Anforderungen? | 3 |
| 1.2.3. Weiteres Vorgehen | 4 |
| 2. Zielsetzung | 5 |
| 3. Optionen | 6 |
| 3.1. Kurzbeschreibung | 6 |
| 3.2. Beurteilung | 7 |
| 3.3. Ausführliche Beschreibung der besten Option (= Option E) | 8 |
| 3.3.1. Vereinbarung mit der EU | 8 |
| 3.3.2. Vereinbarungen mit Mitgliedstaaten | 11 |
| 3.4. Einschätzung | 12 |
| 4. Verhandlungsstrategische und -taktische Fragen | 13 |
| 5. Empfehlung | 15 |
| A. Anhänge | 16 |
| A.1. Zu den Zielen der Schweizer EU-Politik | 16 |
| A.2. Denkbare Argumente für und gegen ein InstA-E2 | 16 |
| A.2.1. Befürwortende Seite | 16 |
| A.2.2. Gegnerische Seite | 17 |
| A.3. Zum Teilnahmebeitrag | 19 |
| A.4. Zur Finanzierung des Teilnahmebeitrags | 20 |
| A.5. Was bringt eine Sistierung für ein neu auszuhandelndes InstA? | 22 |
| A.6. Autor und Autorin | 22 |

0. Mandat

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten hat den Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement der ETH Zürich beauftragt, ein Gutachten zu erstellen, in dem alternative Optionen analysiert und diskutiert werden für den Fall, dass die Verhandlungen über das institutionelle Abkommen (InstA) nicht mehr weitergeführt würden. Im Zentrum dieses Gutachtens steht die Abfederung allfällig negativer Konsequenzen, und nicht die Frage der objektiven Abwägung der Vor- und Nachteile eines institutionellen Abkommen aus politischer und wirtschaftlicher Sicht.

Wir interpretieren das Mandat dahingehend, dass es bei den hier vorzuschlagenden «Alternativen im Verhandlungsprozess» darum geht, Alternativen zu diskutieren, die auf dem Fundament unseres «bilateralen Modells» ruhen, und nicht darum, neue integrationspolitische Optionen zu erörtern (wie den EU-Beitritt, den EWR oder ein britisches Freihandelsmodell).

Das Gutachten stützt sich auf die einschlägige Verhandlungs-*Theorie* und die langjährige praktische Verhandlungs-*Erfahrung* des Erstautors ab.

1. Ausgangslage

1.1. Verhandlungsverlauf

Bereits ein Jahr nach der Unterzeichnung der Bilateralen II hat sich der Bundesrat 2005 für eine Art «Rahmenvertrag»¹ ausgesprochen und das Thema mit der EU aufgenommen. Zu einem Verhandlungsmandat kam es jedoch erst 2013, nachdem die EU mehrmals betont hatte, dass sie die Modalitäten des bilateralen Weges ändern möchte.

1.1.1. Bisherige Verhandlungen

In die Anfangsphase der Verhandlungen fällt die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014. Deren Nebenwirkungen haben das politische Umfeld gezeichnet, in dem die Verhandlungen stattgefunden haben. Gut zwei Jahre später kam der britische Brexit-Entscheid erschwerend hinzu. Mit dem EU-Austritt der Briten musste London eine neue Form der Zusammenarbeit mit Brüssel finden.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit stellten sich ähnlich grundlegende institutionelle Fragen zur Rechtsentwicklung und Streitbeilegung, die auch in den Schweiz-EU Verhandlungen diskutiert werden. Dies hatte unweigerlich zur Folge, dass die EU der Schweiz kaum noch Zugeständnisse machen wollte, da sie in ihren Verhandlungen mit London sonst einen Verhandlungsnachteil befürchtete. In diesem Kontext ist auch zu verstehen, dass die EU damals immer wieder Druck² auf die Schweiz für einen schnellen Abschluss ausübte. Ein abgeschlossenes institutionelles Abkommen mit der Schweiz wäre der EU im Hinblick auf die damals laufenden Verhandlungen mit dem UK wohl nicht ungelegen gekommen. Ende November 2018 beendete die EU die britischen und die schweizerischen Verhandlungen mit je einem Abkommensentwurf: Der erste britische Austrittsvertrag unter Premierministerin Theresa May³, bzw. das Rahmenabkommen Schweiz-EU. Für den Bundesrat

¹ Postulat Philipp Stähelin ([05.3564](#)).

² «Motivationsversuche» der EU für einen raschen Abschluss der Verhandlungen wurden propagiert, u. a. im Rahmen des Besuchs von EU-Kommissions-Präsident Jean-Claude Juncker im November 2017, in Bezug auf die Nichtanerkennung der Bärenäquivalenz oder die medienwirksame Ankündigung, bestehende Abkommen nicht mehr zu aktualisieren.

³ [Withdrawal Agreement and Political Declaration](#); nicht zu verwechseln mit dem [New Withdrawal Agreement and Political Declaration](#) vom 19.10.19 unter Premierminister Boris Johnson.

schien der InstA-Entwurf (InstA-E1)⁴ offenbar nicht ausgewogen genug, um ihn paraphieren zu lassen bzw. zu unterzeichnen; er startete eine innerstaatliche Konsultation.

1.1.2. Laufende Verhandlungen⁵

Während der Konsultationsphase wurden verschiedene Aspekte des InstA-E1 kontrovers diskutiert, u. a. die dynamische Rechtsübernahme in vitalen Bereichen (wie z. B. Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie, staatliche Beihilfen), der Streitbeilegungsmechanismus, die Erweiterung der Guillotine-Klausel sowie die Absichtserklärung zur Modernisierung des Freihandelsabkommens⁶ (FHA).⁷ Der Bundesrat identifizierte im Juni 2019 drei Bereiche, in denen Klärungen nötig sind: beim Lohnschutz, bei den staatlichen Beihilfen und der Unionsbürgerrichtlinie.⁸

Aufgrund der bevorstehenden Abstimmung zur Begrenzungsinitiative⁹ wurde der Schweiz eine Schonfrist eingeräumt; das Dossier durfte vorerst pausieren. Direkt nach der Abstimmung, die wegen der Pandemie auf den 27. September 2020 verschoben wurde, betonte die EU jedoch, dass sie eine rasche Klärung der drei offenen Punkte erwarte. Der Bundesrat hat am 11. November 2020 seine Position festgelegt¹⁰ und mit der EU Kontakt aufgenommen.¹¹

Damit befindet sich die Schweiz aktuell in einer weiteren Verhandlungsrunde mit der EU. Verhandlungstechnisch gesehen gibt es zwei denkbare Ausgänge: Die Parteien werden handelseinig und es gibt einen neuen, paraphierbaren Entwurf (hier InstA-E2 genannt) oder die Verhandlungen werden abgebrochen.

1.2. Einschätzung der aktuellen Situation

1.2.1. Grundsätzliche Anforderungen an ein institutionelles Abkommen

Es scheint naheliegend, dass ein InstA *einerseits* den inhaltlichen Zielen der Schweizer Aussenpolitik entsprechen muss, *andererseits* in einer Volksabstimmung (möglicherweise mit doppeltem Mehr) angenommen werden muss. Diese beiden Bedingungen sind aus theoretischer Sicht nicht notwendigerweise deckungsgleich. Eine detailliertere Darstellung der Ziele der Schweizer EU-Politik ist in **Anhang A.1.** aufgeführt.

⁴ Mit InstA-E1 wird hier der Entwurfstext [Accord facilitant les relations bilatérales entre l'Union européenne et la Confédération Suisse dans les parties du marché intérieur auxquelles la Suisse participe](#) vom 23. November 2018 bezeichnet.

⁵ Gemäss offizieller Sprachregelung handelt es sich hier nicht um «Verhandlungen», sondern lediglich um «Klärungen». Eine prägnante Definition besagt: «By negotiations [we] mean exchanges between parties designed to reconcile their differences and produce a settlement.» (Brams, S. (2003). *Negotiation Games – Applying Game Theory to Bargaining and Arbitration*. Routledge London. S. xxi.). Wie leicht nachvollziehbar, handelt es sich demnach bei den «Klärungen» um nichts Anderes als Verhandlungen, die aus Gründen diplomatischer Empfindlichkeiten anders etikettiert worden sind. Die InstA-Verhandlung wurde gemäss Darstellung der EU bereits im November 2018 abgeschlossen. Auch dies ist nicht ganz präzise. Aus EU-Sicht mag sie zwar abgeschlossen sein, für den Abschluss braucht es aber das diesbezügliche Einverständnis beider Parteien, indem sie beide den Text paraphieren – was bisher nicht erfolgt ist.

⁶ [SR 0.632.401](#).

⁷ Vgl. z. B. Zimmer, O. (17.12.18). [Welcher Staat soll's denn sein?](#) NZZ.; Epiney, A. (15.1.19). [Das institutionelle Abkommen Schweiz - EU ist ein ausgewogenes Verhandlungsergebnis.](#) NZZ.; Breitenmoser, S. (31.1.19). [Welche Ergänzungen für das Rahmenabkommen notwendig sind – und keine Neuverhandlungen benötigen.](#) NZZ.; Ambühl, M. und Scherer, D. S. (4.2.19). [Zum Entwurf des Institutionellen Abkommens: Auf der Suche nach einem Interessenausgleich.](#) Jusletter.; Tobler, C. (20.1.20). [Wie weiter mit dem Institutionellen Abkommen?](#) Jusletter.; Oesch, M. (20.10.20). [EU-Rahmenabkommen: Der Einbezug des EuGH beruht auf einer stimmigen Logik.](#) NZZ.; Oesch, M. (2020). [Schweiz-Europäische Union: Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug.](#) EIZ Publishing: Zürich.

⁸ Vgl. ['Lettre du Conseil fédéral au Président de la Commission européenne'](#) vom 7. Juni 2019 und [Medienmitteilung](#) vom 7. Juni 2019.

⁹ Ursprünglich wurde die Abstimmung auf den 17. Mai 2020 angesetzt.

¹⁰ Der bevorstehende Abschluss des EU-UK Handelsabkommens sollte nicht abgewartet werden. Die formellen Verhandlungen zum [EU-UK Trade and Cooperation Agreement](#) wurden am 24. Dezember 2020 beendet.

¹¹ Vgl. z. B. DEA. (Nov. 2020). [Informationsblatt.](#) und NZZ. (12.11.20). [Rahmenvertrag: Bundespräsidentin Sommaruga telefoniert mit EU-Kommissions-Präsidentin von der Leyen.](#)

1.2.2. Erfüllt ein InstA-E2 diese Anforderungen?

Angenommen, der Ausgang der laufenden Verhandlungsrunde bringt einen theoretisch paraphierbaren Entwurf hervor, den InstA-E2 (eine Weiterentwicklung des InstA-E1 vom 23. November 2018), dann stellt sich die Frage, ob dieser die beiden oben genannten Anforderungen erfüllen kann. Für diese Einschätzung nehmen wir im Sinne einer Arbeitshypothese an, dass:

- die drei Klarstellungen¹² im InstA-E2 zur Zufriedenheit des Bundesrats auf Stufe UnterhändlerIn ausgehandelt werden können;
- ein InstA-E2 grundsätzlich den Zielen der Schweizer EU-Politik entspricht und deshalb paraphiert und sodann vom Bundesrat unterzeichnet würde;
- der nach der parlamentarischen Debatte durch das Parlament genehmigte Vertrag dem Volk (und evtl. den Ständen) zur Genehmigung unterbreitet würde, mit einem offenen Ausgang.

Aufgrund der Bedeutung des Themas ist zu erwarten, dass der dazumalige Abstimmungskampf von der befürwortenden und der gegnerischen Seite animiert geführt wird. Obwohl es schwierig ist, die öffentliche Diskussion zu antizipieren, können einige naheliegende Argumente bereits jetzt abgeschätzt werden. Verschiedene wesentliche Argumente sind ja seit dem Vorliegen des InstA-E1 schon ausführlich öffentlich diskutiert worden.¹³

Auf der *befürwortenden* Seite eines InstA-E2 sehen wir folgende Argumente im Vordergrund: a) Wünschenswerter Integrationsschritt; b) Zugang zum Binnenmarkt; c) Rechtssicherheit für Weiterentwicklungen des EU-Acquis; d) Vergerichtlichung¹⁴ des Streitbeilegungsverfahrens hilft der kleineren Partei; e) keine weiteren Retorsionsmassnahmen der EU; f) die Klarstellungen sind gut und garantieren u. a. den Lohnschutz. *Zusammengefasst*: Das InstA-E2 sichert den wirtschaftlichen Wohlstand und die europäische Integration der Schweiz.

Auf der *ablehnenden* Seite eines InstA-E2 sehen wir folgende Argumente im Vordergrund: a) Dynamisierung aus demokratietheoretischer Sicht schwierig; b) die erreichten Klarstellungen reichen nicht aus; c) Schwachstellen der Vergerichtlichung der Streitbeilegung; d) Geplante Unterstellung der modernisierten Handelsabkommen¹⁵ unter das InstA-E2; e) Nichtkündbarkeit aufgrund der erweiterten Guillotine; f) Vorzimmer zum EU-Beitritt. *Zusammengefasst*: Das InstA-E2 ist demokratietheoretisch und integrationspolitisch problematisch.

Eine detailliertere Darstellung der Argumente für und gegen ein InstA-E2 ist in **Anhang A.2.** aufgeführt.

Zusammengefasst stehen in der Debatte über das InstA-E2 aller Voraussicht nach wirtschaftliche Vorteile dem von verschiedenen Kreisen wahrgenommenen Souveränitätsverlust gegenüber. Das zentrale Argument der BefürworterInnen dürften die erhofften wirtschaftlichen Vorteile sein. Unbestreitbar hat die Vorgehensweise der EU, der Schweiz die Fortentwicklung des bilateralen Vertragswerks zu verweigern, seine positive Wirkung auf breite Kreise in der Wirtschaft nicht verfehlt.¹⁶

¹² Vgl. Fn. 8.

¹³ Vgl. Anhang A.2. und Fn. 7.

¹⁴ Wir benutzen den Ausdruck Vergerichtlichung als «wichtigste und offensichtlichste Dimension der Verrechtlichung», wie Faude ihn im Zusammenhang mit internationalen Institutionen gebraucht. Siehe Faude, B. (2011). Paradoxe Verrechtlichung. Wie Streitschlichtungsmechanismen interagieren. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, pp. 77-108. Vgl. auch Senti, R. (2018) Streitschlichtung und regionale Freihandelsabkommen: Von der «power oriented» zur «rule oriented» Schlichtung. *Zeitschrift für Europarecht*. 20. Jg. Nr. 5.

¹⁵ Die «Gemeinsame Erklärung EU-Schweiz zu den Handelsabkommen» im InstA-E1 spricht von den Abkommen, insbesondere dem Freihandelsabkommen, die die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU regeln.

¹⁶ Vgl. z. B. die [Medienmitteilung](#) der Economiesuisse vom 3.2.21. Auch wenn man die Realpolitik der Wirtschaft durchaus verstehen kann, ist doch bemerkenswert, dass mit keinem Wort erwähnt wird, dass die «Erosion» eine Folge der von der EU verfolgten politischen Junktimierung ist und nicht in einer unumstösslichen Logik des bilateralen Weges begründet ist.

Demgegenüber könnte das Argument, es handle sich beim InstA-E2 um eine EU-Beitritts-Vorbereitung, bei der Mobilisierung der GegenerInnen wichtig sein. Dessen Stärke dürfte darin liegen, dass es von der befürwortenden Seite nicht wirklich entkräftet wird, weil einige BefürworterInnen den EU-Beitritt ja erklärermassen anstreben. (Dies, obwohl nicht sicher ist, ob nach einem InstA-Ja die innenpolitische Debatte für einen EU-Beitritt an Fahrt aufnehmen wird – oder ob die Beitrittsfrage nach dem erfolgten Integrationsschritt nicht in den Hintergrund rückt.) Das Beitrittsargument fasst alle gegnerischen Argumente zusammen und wird von diesen genährt. Es besteht das Risiko, dass das Beitrittsargument eine ähnliche Rolle spielen könnte wie bei der Abstimmung über den EWR-Beitritt 1992, als es diesem Stimmen kostete,¹⁷ ohne dass es den Beitritts-BefürworterInnen etwas bringt.

Ausserdem dürfte das neue britische Freihandels- und Kooperationsabkommen¹⁸ mit der EU, unabhängig von der Frage der tatsächlichen oder nur vermeintlichen Vergleichbarkeit, zur Verunsicherung beitragen, ob das InstA-E2 gut ausgehandelt sei. Kommt hinzu, dass mit dem Brexit eine neue integrationspolitische Landschaft in Europa entsteht. Sollte sich die Schweiz später dafür entscheiden, an einer zukünftigen «kontinentalen Partnerschaft»¹⁹ teilnehmen zu wollen, wäre es – aus *dieser* Sicht – ungünstig, jetzt schon einen möglicherweise präjudiziellen Schritt Richtung EU-Beitritt gemacht zu haben.²⁰

1.2.3. Weiteres Vorgehen

Bevor der Bundesrat das grüne Licht für eine Paraphierung und/oder Unterzeichnung des InstA-E2 gibt, müssen die Chancen und Risiken für den Abkommensentwurf analysiert werden.

Es könnte für politische EntscheidungsträgerInnen attraktiv erscheinen, die Entscheidung über ein InstA-E2 dem Schweizer Stimmvolk zu überlassen. Sollte dieses das Abkommen annehmen, käme es sicher zu keinen Irritationen mit der EU. Sollte dieses jedoch das Abkommen ablehnen, würde zwar auch Klarheit geschaffen, denn es wäre dann einfacher gegenüber der EU aufzuzeigen, dass der Deal für die Schweiz tatsächlich nicht akzeptierbar ist. Allerdings wäre dies eine teuer erkaufte Klarheit. Ein solches Nein würde in der EU als demokratisch legitimierte politische Ohrfeige und Ablehnung des europäischen Projekts wahrgenommen. Dies vor allem auch, weil während einer langen, kontroversen Abstimmungskampagne viele negative gegen Brüssel gerichtete Voten zu vernehmen sein dürften.

Es dürfte nicht bei einem leichten Verschnupftsein bleiben, sondern zu einer längeren Eiszeit in unseren Beziehungen führen, während der die Partnerinnen keine neuen bilateralen Initiativen realisieren werden. Dann gäbe es wohl weiterhin vorenthaltene Aktualisierungen bestehender Verträge, diskriminierende Massnahmen gegen den Forschungs- und Wirtschaftsstandort Schweiz und insbesondere keine neuen Marktzugangsabkommen. Wie lange diese Eiszeit dauern würde, ist schwer abzuschätzen. Bis mit den Bilateralen I seinerzeit ein neues Projekt genehmigt werden konnte, gingen nach der EWR-Abstimmung 1992 fast acht Jahre ins Land. Auch im Brexit-Fall dauerte es nach dem Referendum vier-einhalb Jahre bis zur Genehmigung einer neuen Form der Zusammenarbeit. Hinzu kommt, dass in jün-

¹⁷ Der Bundesrat hatte den EU-Beitritt kurz vor der Paraphierung des EWR-Abkommens zum eigentlichen Ziel erklärt. Ein EWR-Beitritt, der eine Dynamisierung und entsprechendes Monitoring vorsieht, wäre aus Sicht des Bundesrats im Interesse der Schweiz gewesen, wenn er von einem zeitnahen EU-Beitritt abgelöst worden wäre. Vgl. z. B. Beglinger, M. (2015). *Le lundi noir. NZZ Geschichte*.

¹⁸ [Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich](#) vom 31.12.20.

¹⁹ Vgl. Pisani-Ferry, J., Röttgen, N., Sapir, A., Tucker, P., Wolff, P. G. (2016). [Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership](#). Bruegel.

²⁰ Vgl. Ambühl, M. (2018). *Der Platz der Schweiz in Europa*, in: Schweizerische Bundeskanzlei (Hrsg.), *Die Schweiz 2030*. NZZ Libro: Zürich.

gerer Vergangenheit beobachtet werden konnte, dass Schweizer Entscheidungen (z. B. bzgl. der Masseneinwanderungsinitiative), die in Brüssel als antieuropäisch wahrgenommen werden, Verhandlungen zusätzlich blockieren.

Nach einem Volks-Nein zum InstA-E2 dürfte es ausserdem in der Schweiz noch schwieriger werden, Massnahmen²¹ zu verabschieden, die eine negative Eskalation abfedern.

Sollten die Verhandlungen nicht derart zu Ende geführt werden können, dass mit einer guten Wahrscheinlichkeit ein Volks-Ja zu antizipieren ist, scheint uns eine Volksabstimmung aus gesamtheitlicher Perspektive nicht im Interesse der Schweiz.²² In diesem Fall wäre aus den hier dargelegten Gründen eine «technische» Sistierung²³ der Verhandlungen auf Stufe UnterhändlerIn vorzuziehen.

Fazit

Eine Sistierung der Verhandlungen wäre einem Scheitern an der Urne vorzuziehen.

2. Zielsetzung

Gemäss Mandat des EDA (vgl. Kapitel 0) sollen in diesem Gutachten alternative Optionen für den Fall, dass die Verhandlungen über das institutionelle Abkommen nicht mehr weitergeführt würden, analysiert und diskutiert werden. In diesem Kapitel werden die Ziele definiert, anhand derer die verschiedenen Optionen beurteilt werden sollen. Dabei stellt sich zunächst die Frage der Risiken einer Sistierung der Verhandlungen:

1. *Eskalation*: Die EU wird über den Verhandlungsabbruch nicht erfreut sein; eine negative Eskalation in den Beziehungen ist nicht auszuschliessen. Als kleinere Partnerin ist die Schweiz in einer schlechteren Position, sich vor diskriminierenden Massnahmen zu schützen. Das Risiko besteht, dass neue Verträge, die die Schweiz dringend wünschte, nicht realisiert werden können und die EU weiterhin Aktualisierungen vorenthält, was der Schweizer Wirtschaft schadet.
2. *Imageschaden*: Der Schweiz wird wohl der (zwar teilweise ungerechtfertigte) Ruf als unsolidarische «Rosinenpickerin» noch stärker anhaften.
3. *Missverständnisse*: Die Sistierung könnte den Eindruck erwecken, dass die Schweiz grundsätzlich kein institutionelles Abkommen will und sich weigert, in ein mit der EU abgestimmtes, kohärentes institutionelles Gefüge miteinbezogen zu werden.

Um diese Risiken proaktiv (d. h. bevor sie tatsächlich Realität werden) abzufedern, müssten – unter der Annahme, dass die Schweiz grundsätzlich den bilateralen Weg weiterverfolgen möchte, und wissend, dass die EU ein institutionelles Abkommen anstrebt – folgende Ziele erreicht werden:

1. Gute Beziehungen sicherstellen, eine Eskalation verhindern.

²¹ Vgl. Optionen D und E in Kapitel 3.

²² Autor und Autorin haben diese Frage an anderer Stelle andiskutiert, vgl. Ambühl, M. und Scherer, D. S. (4.2.2019). [Zum Entwurf des Institutionellen Abkommens: Auf der Suche nach einem Interessenausgleich](#), Jusletter.

²³ Wir sprechen von einer **Sistierung** im Sinne einer vorläufigen Unterbrechung, um dem grundsätzlichen Interesse der Schweiz an einem institutionellen Abkommen Rechnung zu tragen. Gegenüber einem Verhandlungs**abbruch** lässt eine Sistierung eher offen, dass die Verhandlungen für ein neues institutionelles Abkommen zu einem späteren Zeitpunkt wiederaufgenommen werden können. Dies bedeutet aus unserer Sicht aber nicht, dass die Verhandlungen dannzumal am gleichen Ort weitergeführt werden sollten, wo sie jetzt sistiert worden sind.

2. Die Schweiz als Partnerin der EU positionieren, die ihren Beitrag zum guten Funktionieren des europäischen Projekts leistet.
3. Ein institutionelles Abkommen grundsätzlich befürworten, aber zukünftige Verhandlungsführungen ergebnisoffen führen können.²⁴

Aus diesen drei Zielen lassen sich folgende Anforderungen an die alternativen Optionen ableiten:

Die Schweiz sollte rasch ein Angebot machen, das keine langwierigen Verhandlungen bedingt. Das Angebot sollte inhaltlich attraktiv sein, d. h. es sollte auch der EU einen gesichtswahrenden Mehrwert gegenüber einem möglichen Volks-Nein bringen. Wie wichtig die Gesichtswahrung sein dürfte, lässt sich beispielsweise an den Äusserungen von Ex-Kommissionspräsident Juncker ablesen, der das Nichtzustandekommen des InstA-E1 während seiner Amtszeit als «schwarzen Punkt» in seiner Bilanz darstellt.²⁵

Fazit

Eine Sistierung sollte es erlauben, zu einem späteren Zeitpunkt die Verhandlungen wieder aufnehmen zu können. In der Zwischenzeit ist rasch eine gute Zusammenarbeit zu sichern.

3. Optionen

Wir diskutieren hier – im Sinne des Mandats – Optionen für den Fall, dass die Verhandlungen nicht weitergeführt werden. Aus der theoretisch grossen Anzahl Möglichkeiten haben wir fünf grundsätzlich denkbare Optionen ausgewählt, die mit einem Abbruch bzw. einer Sistierung der Verhandlungen einhergehen könnten. Wir bewerten deren Zielerreichungsgrad mittels Ranglisten. Danach folgen eine ausführlichere Beschreibung der besten Option und eine gesamtheitliche Betrachtung.

3.1. Kurzbeschreibung

Sobald aus Schweizer Sicht klar ist, dass die Verhandlungen nicht mehr weitergeführt werden sollten, stellt sich die Frage des weiteren Vorgehens. Dies betrifft insbesondere auch die Frage, wie und wann diese Entscheidung der Verhandlungspartnerin kommuniziert werden soll. Die Frage der Sistierung beinhaltet, nach unserem Verständnis, einen Unterbruch der Verhandlungen eines institutionellen Abkommens, aber *nicht* eine Abkehr vom bilateralen Ansatz, den die Schweiz seit Jahren verfolgt. Wie Kapitel 0 erwähnt, gehen wir deshalb *nicht* auf andere integrationspolitische Optionen ein.

A. Sistierung ohne Begleitmassnahmen

Die Schweiz teilt der EU mit, dass sie die Verhandlungen sistieren möchte, weil sie eine Einigung, die im Interesse beider Partnerinnen ist, nicht mehr für möglich hält.²⁶ Begleitmassnahmen werden nicht ergriffen.

²⁴ D. h. ein zukünftiges InstA sollte die in Abschnitt 1.2.1 erwähnten Grundsätze erfüllen und die Möglichkeit offenlassen – im Fall einer integrationspolitisch neuen Situation in Europa – an einer Partnerschaft, wie in Abschnitt 1.2.2. diskutiert, teilzunehmen.

²⁵ Vgl. [Interview](#) von Ex-Kommissionspräsident J.-C. Juncker in der NZZ vom 6.2.21.

²⁶ Die grundsätzlichen Anforderungen aus Schweizer Sicht werden in Abschnitt 1.2.1. und Anhang A.1. diskutiert. Die Erfüllung dieser Anforderungen aus heutiger Sicht wird in Abschnitt 1.2.2. analysiert. Die Interessen der EU wurden von Autor und Autorin an anderer Stelle analysiert: Ambühl, M. und Scherer, D. S. (4.2.19). [Zum Entwurf des Institutionellen Abkommens: Auf der Suche nach einem Interessenausgleich](#), Jusletter.

Grundsätzlich denkbar wäre auch ein Abbruch der Verhandlungen, der die Frage der Wiederaufnahme – im Unterschied zur Sistierung – offenlässt (vgl. Fn. 23). Gemessen an den Zielen, insbesondere in Bezug auf die Gesichtswahrung der EU, scheint uns diese Option aber am schlechtesten zu sein. Deshalb wird sie hier nicht weiter verfolgt.

B. Verzögerungstaktik

Die Schweiz ist zwar intern zur Erkenntnis gelangt, dass ein Abschluss eines InstA-E2 nicht realistisch ist und sie die Verhandlungen sistieren möchte. Sie schiebt die Kommunikation an die EU aber auf einen unbestimmten späteren Zeitpunkt hinaus, z. B. indem sie die Verhandlungen verzögert.

C. Wechsel des Fokus: Modernisierung Freihandelsabkommen

Die Schweiz teilt der EU mit, dass sie die Verhandlungen [bis auf weiteres] sistieren will, den bilateralen Weg aber nicht verlassen möchte. Stattdessen wird zwischenzeitlich eine Modernisierung des FHA von 1972 vorgeschlagen.

D. Interimsabkommen (InterimA) mit Beitrag zum europäischen Projekt

Die Schweiz teilt der EU mit, dass sie die Verhandlungen sistieren will; sie sollen später wiederaufgenommen werden. Die Modalitäten für die Interimsphase zwischen Sistierung und Beginn der neuen InstA-Verhandlungen werden festgelegt: Vollumfängliche Anwendung der bestehenden Abkommen, keine diskriminierenden Massnahmen, grosszügiger Beitrag der Schweiz zum guten Funktionieren des europäischen Projekts.

E. InterimA mit Beitrag zum europäischen Projekt plus beidseits gewünschten Deals

Gleiches Vorgehen wie in Option D. Zusätzlich werden sog. «low-hanging fruits» identifiziert, deren Realisierung im Interesse beider Partnerinnen und beidseitig erwünscht ist und bei denen ein Handlungsspielraum besteht. Damit sind Deals gemeint, die jenseits von einer politischen Junktimierung grundsätzlich unabhängig von der Existenz eines InstA sind. Dies könnten z. B. die Aufnahme eines Dialogs zu Fragen im Bereich der flankierenden Massnahmen oder eine Modernisierung des FHA sein.

3.2. Beurteilung

Jede Option von Abschnitt 3.1 wird auf die Zielerreichung gemäss den Zielen von Kapitel 2 analysiert. Für jedes Ziel wird eine Reihenfolge²⁷ der Optionen erstellt, wobei die beste Option zuerst (1) und die schlechteste Option zuletzt (5) steht. Resultiert für zwei Optionen der gleiche Rang, so wird ein Rang übersprungen.

Option A, eine Sistierung ohne Begleitmassnahmen, schneidet bei allen drei Zielkriterien am schlechtesten ab. Die Irritation der EU würde aufgrund der fehlenden Begleitmassnahmen nicht abgedeckt. Eine blossе Sistierung ist dem partnerschaftlichen Gedanken kontraproduktiv, da die EU wohl weiterhin bzw. noch entschlossener diskriminierende Massnahmen ergreifen wird. Dies wiederum blockiert die Schweizer Kohäsionszahlung. Ausserdem gibt es aufgrund der fehlenden Begleitmassnahmen auch kein Gefäss, in dem man Jalons für die zukünftigen InstA-Verhandlungen setzen könnte.

Option B, die Verzögerungstaktik, wird den Beziehungen zur EU wohl weniger schaden als Option A. Dies ist aber nur kurzfristig der Fall. Sobald der Partnerin klar wird, dass sich dahinter letztlich eine Sistierung verbirgt, wird das die Beziehungen mehr belasten als Option A. Einen Beitrag zum guten Funktionieren des europäischen Projekts könnte die Schweiz bei dieser Option nur noch mit der Kohäsion leisten. Diese bleibt aber solange blockiert, wie die EU diskriminierende Massnahmen gegenüber der Schweiz ergreift. Eine Jalonierung, die eine negative Präjudizierung eines zukünftigen InstA verhin-derte, ist auch mit dieser Option nicht möglich.

²⁷ Warum werden hier Ranglisten für die Optionen erstellt und nicht Punktzahlen verteilt? Man kann Reihenfolgen leichter bestimmen und muss weniger quantitative Annahmen treffen. Stichwort: Ordinale vs. kardinale Zahlen.

Option C, Wechsel des Fokus: Modernisierung Freihandelsabkommen, ist in den Zielkriterien 2 und 3 gleich zu bewerten wie Option B. Die Modernisierung der Freihandelsabkommen ist vermutlich im Interesse der EU, deshalb könnte es für die Beziehungen der Partnerinnen positiver sein als Option B.

Option D, ein InterimA mit Beitrag zum europäischen Projekt, wird den Beziehungen zur EU sicherlich weniger schaden als Optionen A und B. Die Schweiz kann damit glaubhaft darlegen, dass sie ihre Verantwortung für das gute Funktionieren des europäischen Projekts wahrnimmt, indem sie einerseits ein InstA grundsätzlich befürwortet und indem sie andererseits festhält, dass sie die EU-Position betreffend «keine neuen Marktzugangsabkommen» respektiert. Mit ihrem Beitrag zum guten Funktionieren des europäischen Projekts, kann sie dem Image als «Rosinenpickerin» entgegenwirken. Schliesslich bietet das InterimA die Gelegenheit, wichtige Eckpunkte für die zukünftigen InstA-Verhandlungen festzuhalten.

Option E, ein InterimA mit Beitrag zum europäischen Projekt plus beidseits gewünschte Deals, ist in den Zielkriterien 2 und 3 gleich zu bewerten wie Option D. Abhängig von den Deals, die sich tatsächlich realisieren lassen, könnte sie für die Beziehungen zur EU noch positiver sein, weil die Klärungen offener Fragen, die im Interesse beider Partnerinnen und beidseitig erwünscht sind, die Beziehungen Schweiz-EU positiv beeinflussen könnten.

Tabelle mit den Rängen der Optionen

| Optionen | Ziele | 1. Gute Beziehungen | 2. Schweiz als faire Partnerin | 3. InstA grundsätzlich befürworten |
|--|-------|---------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| A. Ohne Begleitmassnahmen | | 5 | 5 | 3 |
| B. Verzögerungstaktik | | 4 | 3 | 3 |
| C. Wechsel des Fokus: Modernisierung FHA | | 3 | 3 | 3 |
| D. InterimA mit Beitrag zum europäischen Projekt | | 2 | 1 | 1 |
| E. InterimA mit Beitrag zum europäischen Projekt plus beidseits gewünschten Deals | | 1 | 1 | 1 |

Damit ist Option E in allen drei Ranglisten zuoberst, sie erreicht die definierten Ziele am besten.²⁸

3.3. Ausführliche Beschreibung der besten Option (= Option E)

3.3.1. Vereinbarung mit der EU

Das InterimA würde zwei Teile umfassen. Teil A, der die Sistierung der Verhandlungen festhält, und Teil B, der die Interimsphase sowie darüberhinausgehende Modalitäten regelt. Aus unserer Sicht wäre in

²⁸ Sollten keine zusätzlichen Lösungen («*low-hanging fruits*») gefunden werden, geht Option E in Option D über. Wir gehen davon aus, dass zusätzliche Deals, wie in Option E vorgesehen, den Zielerreichungsgrad dieser Option nicht vermindern.

Bezug auf die Rechtsform ein niederschwelliges Abkommen (Protokoll, Memorandum of Understanding) des Bundesrates anzustreben. Bei jenen Themen, die einer innerstaatlichen Genehmigung durch das Parlament bedürften, wären natürlich diesbezügliche Genehmigungs-Vorbehalte im Abkommen vorzusehen.

Teil A. Sistierung der Verhandlungen

In diesem Teil werden die Modalitäten der Sistierung (inkl. Wiederaufnahme der InstA-Verhandlungen) und allgemein gehaltene Ziele für ein zukünftiges InstA definiert.

1. Aufgrund der Einsicht, dass auf absehbare Zeit keine Einigung möglich ist, die den Interessen beider Partnerinnen entspricht, werden die Verhandlungen im gegenseitigen Einvernehmen sistiert. Unter der Annahme von dannzumal günstigeren Rahmenbedingungen für den Abschluss der Verhandlungen kommen die Partnerinnen überein, dass sie die Verhandlungen zu einem gemeinsam zu vereinbarenden Zeitpunkt, jedoch nicht später als in [7] Jahren, wiederaufnehmen.²⁹
2. Unter Wahrung der Grundsätze beider Partnerinnen soll das auszuhandelnde InstA ein Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten finden. Es soll insbesondere dem Anliegen der EU zur Sicherstellung der Homogenität des Binnenmarktes und der Situation der Schweiz als souveränes Nicht-EU-Mitglied, auch aus institutioneller Sicht, Rechnung getragen werden.

Teil B. Interimsphase

In diesem Teil werden die Modalitäten für die Zusammenarbeit, die während der Interimsphase und teilweise darüber hinaus gelten sollen, geregelt. Um die gute Partnerschaft während der Interimsphase sicherzustellen, die der bestehenden engen Zusammenarbeit Rechnung trägt, beschliessen die Partnerinnen eine Reihe von Massnahmen.

Verzicht auf diskriminierende und sonstige unfaire Massnahmen

1. Bestehende Marktzugangsabkommen sollen während der Interimsphase im gewohnten Rahmen (*courant normal*) angewandt und aktualisiert werden.³⁰
2. Es werden, in welchem Bereich auch immer, auf punktuelle, diskriminierende Massnahmen gegenüber der anderen Partnerin verzichtet.
3. Die Schweiz respektiert die Position der EU³¹, dass bis zum Vorliegen eines InstA keine neuen Marktzugangsabkommen ausgehandelt werden, es sei denn, derartige Verhandlungen würden von beiden Seiten als notwendig erachtet.³²
4. Systemisch relevante, regulatorische Dialoge auf technischem Niveau sollten nicht aus politischen Gründen blockiert werden. Dies betrifft insbesondere die neuen Bereiche der Digitalisierung und

²⁹ Die InstA-Verhandlungen sollen dannzumal *nicht* vom InstA-E1 oder InstA-E2 ausgehen. Damit wird sichergestellt, dass die Verhandlungen nicht in einer Situation verhärteter Fronten beginnen müssen.

³⁰ Damit soll insbesondere sichergestellt werden, dass Aktualisierungen bestehender Marktzugangsabkommen im *courant normal* durchgeführt werden. Mit *courant normal* ist nicht die letzte Phase der Beziehungen gemeint, in der die EU keine Aktualisierungen mehr gewähren wollte, sondern eine Durchführung der Aktualisierungen, wie sie beim Abschluss der Bilateralen I und II jeweils vorgesehen waren. Vgl. z. B. [Botschaft zu den Bilateralen I](#) vom 23.6.99, S. 6159: «Auch wenn die Vertragsparteien ihre Rechtssetzungsautonomie in den sektoriellen Abkommen behalten, liegt es dennoch in ihrem Interesse die Gleichwertigkeit ihrer Gesetzgebung aufrechtzuerhalten. Ohne regelmässige Berücksichtigung der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in den Bereichen, welche von den sektoriellen Abkommen gedeckt werden, würden die Unterschiede der schweizerischen und gemeinschaftlichen Bestimmungen die einwandfreie Anwendung der betreffenden Abkommen verhindern.» Damit umschrieb der Bundesrat seine Erwartung, dass die Abkommen periodisch aktualisiert werden sollten. Aus unserer Sicht entsprach dies auch dem Verständnis der EU. Vor diesem Hintergrund wirft das von der EU als Druckmittel gebrauchte Nicht-Aktualisieren Fragen auf.

³¹ Realistischerweise kann man sich wohl nicht zum Ziel nehmen, weitere Marktzugangsabkommen abzuschliessen, weil die EU diese seit Jahren mit dem Abschluss eines InstA junktimiert.

³² Möglicherweise dürfte die Realisierung eines bilateralen Stromabkommens schwierig sein, es sei denn die EU hat auch ein gesamtheitliches Interesse daran. Sicher scheint aber, dass bei einem InstA-Nein die Chancen eines Stromabkommens nicht besser stehen als im Falle einer Sistierung.

des Datenschutzes sowie der Finanzdienstleistungen. Es wird ein verbesserter Austausch im Bereich der Migration etabliert. [Weitere Bereiche zu definieren.]

Pragmatische Problemlösungen

5. Innerhalb von 6 Monaten könnte in einem geeigneten Format [z. B. technische Arbeitsgruppe] der Dialog betreffend die Anwendung der flankierenden Massnahmen (bzgl. Personenfreizügigkeit) aufgenommen werden, mit dem Ziel, bestehende konkrete Probleme zu analysieren und allfällige Verbesserungen in gegenseitigem Einvernehmen zu beschliessen.
6. Absichtserklärung, das FHA zügig zu modernisieren.³³ [Die diesbezüglichen Verhandlungen können mit einigen Ausnahmen (insbesondere Punkt 9 zur Streitbeilegung³⁴) analog zu den im InstA-E1³⁵ bereits festgelegten Eckwerten jaloniert werden.] Dabei sollen auch Fragen zu den staatlichen Beihilfen spezifisch gelöst werden. Entscheidend ist, dass die Schweiz hier proaktiv ist, auch hinsichtlich einer im Freihandelsbereich üblichen Streitbeilegung (ohne EuGH).
7. Während der Interimsphase werden im Rahmen von jährlichen Konsultationen andere Fragen identifiziert, die die Partnerinnen im gegenseitigen Einvernehmen lösen könnten.

Ausbau der Partnerschaft

8. Die Schweiz erklärt ihre Bereitschaft, auch ihren Beitrag zum guten Funktionieren des Binnenmarktes zu leisten, da sie auch als Nicht-Mitglied der EU Nutzniesserin³⁶ der EU ist. Damit unterstützt die Schweiz einerseits das europäische Projekt und andererseits die EU indirekt auch in deren Bemühungen, die sozialen Ungleichheiten in Europa zu reduzieren.

Unter Berücksichtigung, dass die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied weder einen vollen Zugang zum Binnenmarkt noch ein volles Mitwirkungsrecht in der Union hat, wird für die Partizipation der Schweiz an Teilen des EU-Binnenmarkts ein fairer Beitrag³⁷ vereinbart.

Richtwerte

Die Höhe des Beitrags ist wohl nicht primär eine mathematische, sondern eine politische Frage, die einer entsprechenden Diskussion zugänglich sein sollte. Es scheint uns sinnvoll, einen Vergleich mit andern europäischen Staaten anzustellen und zu prüfen, ob man sich nicht an diesem orientieren könnte.

Für uns sind zwei Ansätze für eine Abschätzung des Schweizer Beitrags naheliegend. Der eine basiert auf der Teilnahme der Schweiz am (Teil-)Binnenmarkt. Der andere orientiert sich am Solidaritäts-Gedanken, wonach auch die Schweiz ihren Beitrag an das gemeinsame europäische Haus bezahlen möchte.

Ansatz A: Ausgangspunkt ist die Frage, wie hoch der Schweizer Nettobeitrag wäre, wenn sie EU-Mitglied wäre. Vom geschätzten Schweizer Nettobeitrag ausgehend könnten Reduktionen vorgenommen werden, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Schweiz nicht EU-Mitglied ist.

³³ Die damit erfolgende Abkopplung des FHA vom InstA ist insofern angezeigt, als dass der Freihandel regulatorisch gesehen nicht Teil des EWR/Binnenmarktes und daher ein separates Streitbeilegungsverfahren angezeigt ist.

³⁴ «9. Die Unterzeichnenden kommen überein, dass das institutionelle Abkommen gemäss dem Umfang der Beteiligung der Schweiz am Binnenmarkt der Union auf die neu verhandelten Handelsabkommen anwendbar sein wird; diese werden damit von den Bestimmungen und Strukturen profitieren, die dieses Abkommen schafft, insbesondere von seinem Streitbeilegungsmechanismus.»

³⁵ Abschnitt «Déclaration conjointe UE-Suisse sur les accords liés au commerce» im InstA-E1, S. 31.

³⁶ Vgl. z. B. das [Interview](#) von Ex-Kommissionspräsident Juncker in der NZZ vom 6.2.21, in dem er betont, dass es der Schweiz ohne die EU heute nicht so gut gehen würde. Dies, «weil der Grossraum um die Schweiz herum in geordneten Verhältnissen lebt».

In der Tat kommt in den Äusserungen von Juncker die in der EU oft gehörte Erwartung zum Ausdruck, dass sich die Schweiz als verantwortungsvolle Partnerin in Europa zeigen sollte. Diese Position äusserte die EU schon anlässlich des Abschlusses der Bilateralen-II-Verhandlungen 2004. Für Mitgliedstaaten, die wirtschaftlich und politisch ähnliche Strukturen haben wie die Schweiz, ist es nicht immer einfach, nachzuvollziehen, dass ein reiches Land sich nicht solidarischer zeigt, was dazu führen kann, dass es als Rosinenpickerin wahrgenommen wird.

³⁷ Derzeit richtet die Schweiz einen Kohäsionsbeitrag aus, der ungefähr 130 Mio. Fr. pro Jahr beträgt.

Ein hypothetischer Schweizer Nettobeitrag als EU-Mitglied könnte so bemessen sein, dass er sich am durchschnittlichen pro-Kopf-Nettobeitrag der ökonomisch vergleichbarsten Staaten in Europa orientiert. Während die Frage nach den «vergleichbaren Staaten» noch relativ einfach zu beantworten scheint, ist die Berücksichtigung der Schweizer Situation – keine volle Teilnahme am Binnenmarkt, kein volles Mitwirkungsrecht – schwieriger. Sie müsste in einer Reduktion des Schweizer Nettobeitrags resultieren.

Eine Abschätzung (vgl. **Anhang A.3.**), die auf obengenannten Überlegungen basiert, ergibt einen Schweizer Beitrag von **315 Mio. Fr.** pro Jahr.

Ansatz B: Bei diesem Ansatz könnte man schauen, was andere europäische Nicht-EU-Mitgliedsstaaten in den EU-Kohäsionsfond einzahlen. Wirtschaftlich und bevölkerungsmässig vergleichbar wäre primär Norwegen. Auch hier scheint jedoch eine Reduktion angezeigt, weil die Schweiz als Nicht-EWR-Mitglied im Gegensatz zu Norwegen keinen vollen Binnenmarktzugang hat. Die Rechnung (vgl. Anhang A.3.) ergibt einen Schweizer Beitrag von **339 Mio. Fr.** pro Jahr.

Die hier vorgeschlagenen Beträge (Ansätze A und B) sind als Orientierungshilfe für die Bestimmung des tatsächlichen Betrags gedacht. Selbstverständlich können andere Überlegungen und Kriterien ebenfalls einen fairen Beitrag ergeben. Fairness ist bekanntlich nicht exakt zu definieren und noch schwieriger zu quantifizieren.

Letztlich kann sowohl das Resultat aus einer *Teilnahmelogik* als auch jenes aus einer *Solidaritätslogik* als Richtwert eines Beitrags für die Partizipation der Schweiz an Teilen des EU-Binnenmarkts fungieren. Wir schlagen hier vor, dass die Schweiz der EU einen jährlichen Betrag von **330 Mio. Fr.** offeriert, der dem (gerundeten) Mittelwert der beiden Rechnungen entspricht.

Perennisierung

Der jährliche Betrag wird festgelegt und, falls nötig, periodisch der ökonomischen Entwicklung angepasst. Er wird grundsätzlich auch nach Ablauf der Interimsphase weitergeführt.

Finanzierung

Um die Erfolgchancen dieses Vorschlags zu maximieren, sollte die Finanzierung dieses substanziellen Betrages überzeugend sichergestellt werden. Aus unserer Sicht sind verschiedene Optionen denkbar (detailliertere Ausführungen zu den einzelnen Optionen im **Anhang A.4.**): Eine Finanzierung durch

(A) den Bundeshaushalt;

(B1) die Verwendung der erhöhten Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB);

(B2) ein Darlehen der SNB an den Bund.

Während die ersten zwei Optionen finanzrechtstechnisch wohl relativ einfach umsetzbar wären, ist eine Finanzierung via Darlehen der SNB möglicherweise etwas schwieriger. Demgegenüber stehen allerdings auch Vorteile. So würde der Bundeshaushalt kurzfristig nur wenig belastet werden.

Weiterführende Arbeiten

Die hier gemachten Überlegungen zur Betragshöhe (330 Mio. Fr. pro Jahr) und Finanzierung sollten noch in weiterführenden Arbeiten, durch die Verwaltung und/oder Wissenschaft, vertieft werden.

3.3.2. Vereinbarungen mit Mitgliedstaaten

Flankierend zum InterimA könnten weitere Massnahmen, die die gute Zusammenarbeit unterstützen, auf der bilateralen Stufe der Mitgliedstaaten vorgesehen werden.

Diese Massnahmen könnten von grösseren finanziellen Einsätzen (Kauf von Rüstungsgütern) bis hin zu kleineren, symbolischeren Gesten (Unterstützung des polnischen Museums in Rapperswil) reichen.

Des Weiteren unterstützt die Schweiz weiterhin grosszügig Verkehrs- und Verladeinfrastrukturprojekte in der EU (Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien).³⁸

3.4. Einschätzung

Wie oben dargelegt, scheint uns Option E (InterimA mit Beitrag zum europäischen Projekt plus beidseits gewünschten Deals) die beste zu sein.

In ihrer Integralität würde diese Option es erlauben, das Sistierungsvorhaben unter folgenden Gesichtspunkten zu realisieren:

- Sie verhindert, ein allfälliges Volks-Nein zum InstA. Mit einem Scheitern in einer Volksabstimmung entstünde ein gravierender Schaden in den Beziehungen zur EU. Die EU würde dies als eine offizielle Absage durch die Schweizer Bevölkerung verstehen – mit negativen Konsequenzen (vgl. Abschnitt 1.2.3.).
- Sie verhindert eine potenzielle Spaltung der Gesellschaft in einem Thema von nationalem Interesse.
- Sie erlaubt eine Art Befreiungsschlag von derzeit nicht lösbar scheinenden Fragen. Allerdings besteht keine Garantie, dass bei der Wiederaufnahme, z. B. in 7 Jahren, eine Einigung in diesen Punkten besser gelingt. Immerhin scheint es wahrscheinlich, dass dies zumindest nicht schwieriger werden wird u. a., weil möglicherweise gewisse Sachprobleme gelöst sein werden, vgl. **Anhang A.5.**
- Sie erlaubt, die mit der Verschiebung gewonnene Zeit dahingehend zu nutzen, die sich derzeit relativ stark verändernde integrationspolitische Landschaft Europas genauer zu verfolgen. Dies ermöglicht es der Schweiz, ihren Platz darin zu einem späteren Zeitpunkt zu finden, ohne jetzt präjudizierende Entscheidungen zu treffen. Mit dem Brexit ist das UK als wichtiger europäischer demokratischer Rechtsstaat nicht mehr in der EU. Damit ist das Lager der Nicht-Mitglieder grösser geworden; die europapolitische Integrationsdebatte dürfte in den kommenden Jahren wohl intensiver geführt werden.³⁹
- Sie erlaubt es, einerseits diskriminierende Aktionen der EU in der Zwischenzeit abzuwenden und andererseits in jenen Themen, in denen ein beidseitiges Interesse vorhanden ist, neue Vereinbarungen zu treffen («low-hanging fruits»). Es ist allerdings schwierig zu unterscheiden, welche Diskriminierungen unberechtigt sind und welche ausschliesslich auf unsere Nicht-Mitgliedschaft zurückzuführen sind. Ferner ist es ungewiss, welche Deals in der Zwischenzeit zu realisieren wären. Immerhin darf man davon ausgehen, dass die EU an einer Modernisierung des FHAS Interesse hat.
- Sie erlaubt es der Schweiz, sich als faire Partnerin zu positionieren und die EU in deren Bemühungen, die sozialen Ungleichheiten zu reduzieren, zu unterstützen. Freilich dürfte der Vorwurf laut werden, dass die Schweiz sich «freikaufen» wolle. Ein solches Argument ist nicht stichhaltig, würde es ja jedem finanziellen Engagement von Reichen zugunsten von Armen die Basis entziehen. Den Schweizer Beitrag zum guten Funktionieren des europäischen Projekts zu erhöhen, ist jedoch zweifellos eine finanzielle Mehrbelastung. Vor dem Hintergrund, dass Norwegen pro Kopf fünfmal mehr in die Kohäsion einzahlt, ist es denkbar, dass die EU ohnehin eine Forderung nach einer Erhöhung des Schweizer Kohäsionsbeitrags stellen wird. In diesem Fall wäre es verhandlungstechnisch besser, die Schweiz erhöhte den Betrag freiwillig, dann könnte sie ihn in Verhandlungen noch anderswo valorisieren.

Eine parlamentarische Ablehnung des bundesrätlichen Engagements im innerstaatlichen Genehmigungsprozess würde einen Imageschaden schaffen, der vermutlich grösser wäre, als wenn der Teilnahmebeitrag vom Bundesrat nie vorgeschlagen worden wäre.

³⁸ Vgl. z. B. Anfrage Lukas Reimann ([14.1019](#)).

³⁹ Ein Beispiel ist die von der Bruegel-Stiftung angestossene Debatte über eine «kontinentale Partnerschaft», vgl. Fn. 19.

- Insgesamt aber präsentiert die Option E aus unserer Sicht ein austariertes Geben und Nehmen, das in einem Gleichgewicht zu sein scheint und einem fairen Angebot entspricht.

Fazit

Ein faires Angebot im Fall einer Sistierung wäre ein Interimsabkommen, bestehend aus einer Abmachung, (i) die Verhandlungen für eine angemessene Dauer ruhen zu lassen, (ii) die Marktzugangsabkommen weiterhin vollständig anzuwenden, (iii) keine diskriminierenden Massnahmen zu treffen, (iv) wichtige Abkommen, die nicht InstA relevant sind, zu modernisieren und (v) einen fairen Beitrag (in der Grössenordnung von einer Drittel Mrd. Fr pro Jahr) zum guten Funktionieren des europäischen Projekts zu leisten.

Dieses Angebot würde es erlauben, in einer als verfahren wahrgenommenen Situation eine Art Befreiungsschlag zu machen. Er wäre für beide Seiten gesichtswahrend, weil keine von ihren grundsätzlichen Anliegen abrücken muss und die Zusammenarbeit zwischen beiden durch konkrete positive Massnahmen gestärkt würde.

4. Verhandlungsstrategische und -taktische Fragen

Es stellen sich hier im Wesentlichen drei Fragen. Erstens, welches sind die Kriterien, von denen der (allfällige) Sistierungsentscheid massgeblich abhängt? Zweitens, zu welchem Zeitpunkt sollte diese Entscheidung gefällt werden? Drittens, wie würde man im Fall eines Sistierungsentscheids verhandlungstaktisch vorgehen. Die drei Fragen sind teilweise interdependent. So wäre es natürlich schön zu wissen, wie sich die EU zu einer Sistierung stellen würde (3. Frage), bevor man den Sistierungsentscheid fällt (1. Frage). Dazu in aller Kürze folgendes.

Zur 1. Frage (strategischer Natur)

Gemäss den in Abschnitt 1.2.3. gemachten Überlegungen geht es letztlich darum, eine Ablehnung eines Abkommens durch das Stimmvolk zu verhindern. Insbesondere geht es darum, die Kriterien zu bestimmen, aufgrund derer man den Schluss ziehen kann, dass ein Volks-Nein wahrscheinlich ist oder nicht. Mit anderen Worten geht es darum, regierungsintern die Bedingungen für einen Kurswechsel (Richtung Sistierung) zu formulieren. Diese zentrale Frage bedarf noch einer genaueren Analyse, die nicht Gegenstand des Mandates ist.

Zur 2. Frage (strategischer/taktischer Natur)

Es scheint naheliegend, dass der Entscheid für oder gegen eine Sistierung vor einer Paraphierung getroffen werden sollte. Denn ist der Vertrag einmal paraphiert, kann der Bundesrat kaum nicht unterzeichnen (denn die Unterhändlerin wird ja kaum ohne das bundesrätliche grüne Licht paraphieren). Hat der Bundesrat mal unterzeichnet, muss er das Abkommen dem Parlament zur Genehmigung unterbreiten. Das Parlament ist natürlich frei, das Abkommen nicht zu genehmigen. Es scheint jedoch wahrscheinlich, dass das Parlament eine solch wichtige Frage dem Volk nicht vorenthalten will, würde dies doch der Schweizer direktdemokratischen Tradition zuwiderlaufen. Kurz gesagt: Eine Paraphierung führt wohl zu einer Volksabstimmung.

Natürlich kann der Sistierungsentscheid erst dann erfolgen, wenn man weiss, wie das (allenfalls zu paraphierende) Verhandlungsergebnis in den wesentlichen Punkten aussieht.

Zur 3. Frage (taktischer Natur)

Die Frage stellt sich, ob und wie die Idee eines Interimsabkommens in die Gespräche mit der EU-Kommission eingebracht werden soll. Einerseits wäre es wie oben erwähnt sicherlich wünschenswert, die Haltung der EU zu kennen, *bevor* man die Entscheidung trifft, die Verhandlungen zu sistieren. Andererseits dürfte die EU, die ein InstA anstrebt, kaum bereit sein, Hand für ein InterimA zu bieten, solange – aus ihrer Sicht – ein InstA reelle Chancen hat. Auch eine hypothetische Fragestellung («was wäre, wenn wir die Verhandlungen scheitern lassen würden») dürfte nicht zielführend sein.

Dies hängt mit der Problematik der aus der Spieltheorie bekannten sogenannten «*non-credible threats*» zusammen.⁴⁰ Solange die Schweiz die Verhandlungen noch nicht sistiert hat, ist die EU möglicherweise nicht bereit, sich mit den Folgen des Scheiterns zu befassen. Sie hat keinen Anreiz, der Schweiz Signale zugunsten eines InterimA zu geben. Es sei denn, sie komme schon jetzt selbst zur Überzeugung, dass das InstA in einer Volksabstimmung scheitere.

Das heisst: Erst wenn die Schweiz *verbindlich* beschlossen haben wird, die Verhandlungen zu sistieren, wird die EU bereit sein, sich mit dem Gedanken eines InterimA zu befassen. Eine Garantie, dass sie drauf *sicher* positiv reagiert, gibt es aber *nicht*. Entscheidend dürfte diesbezüglich der Grad der Entschlossenheit von Bundesbern sein, mit der der Sistierungswille kommuniziert wird.

Wie die EU reagieren wird, kann man nur auf indirektem Weg herauszufinden versuchen. Zum Beispiel mittels einer taktischen Indiskretion oder über Personen, die guten Zugang zur Verhandlungsführung haben, oder via befreundete Mitgliedstaaten. Aber auch hier gilt: Eine Garantie gibt es nicht – eher das Risiko, dass die befragte Seite die Gelegenheit taktisch nutzt, die Schweiz von ihrem Sistierungsvorhaben abzubringen.

Um eine eigene Einschätzung kommt man nicht herum:

- Die sogenannte *best alternative to a negotiated agreement* (BATNA) wird in der Verhandlungstheorie auch als Mass für die Verhandlungsmacht (*bargaining power*) einer Verhandlungspartei betrachtet.⁴¹ Im Unterschied zur Situation nach der EWR-Abstimmung ist die Ausgangslage für die Schweiz bei den InstA-Verhandlungen wesentlich besser: Heute hat sie auch im Fall eines Nicht-Abschlusses ein Auffangnetz von über 120 Abkommen mit den Kernabkommen der bilateralen Verträge.⁴² Ein InstA-Verhandlungs-Scheitern hat weniger weitreichende Folgen, als es das EWR-Scheitern seinerzeit hatte.
- Die EU hat in erster Priorität ein Interesse an einem Volks-Ja. Falls es offensichtlich würde, dass dieses nicht zu erreichen ist, wäre es ihr aber wohl lieber, dass man das Volks-Nein nicht einholt. Denn auch sie weiss, dass es nachher noch schwieriger sein dürfte, ihre Anliegen durchzubringen.
- Es ist nicht auszuschliessen, dass die EU während der laufenden Verhandlungen drohen könnte, Abkommen zu kündigen. Diese Kündigungsdrohungen wären aber wohl der erwähnten Kategorie der «*non-credible threats*» zuzuordnen, da auch sie ein grosses Interesse am Erhalt der bilateralen Verträge hat und nicht einen vertragslosen Zustand möchte.
- Sobald die Schweiz die Verhandlungen sistiert hat, stellt sich für die EU die Frage: «Was nun?». Es ist aus unserer Sicht wenig plausibel, dass sie nach reiflicher Überlegung lieber eine fortgesetzte

⁴⁰ Zum Konzept: Zwei Generäle zweier feindlicher Armeen stehen einander gegenüber. Beide drohen, sie würden sich nicht zurückziehen. Die Drohung erhält erst dann Glaubwürdigkeit, wenn die Brücke für den Rückzug abgebrannt wird. Vgl. auch die Arbeiten z. B. der Nobelpreisträger Myerson, R. B. (1997). *Game theory: analysis of conflict*. Harvard University Press, Cambridge, MA. und Schelling, T. (1966). *Arms and Influence*. Yale University Press.

⁴¹ Vgl. z. B. Ambühl, M. (23.9.20). [Switzerland and UK balance sovereignty with EU market access](#). *Swissinfo*.

⁴² Das Schweizer BATNA ist in *diesen* Verhandlungen auch wesentlich besser als das britische in den Brexit Verhandlungen. Trotz eines schlechten BATNAs ist es den Briten in ihren Verhandlungen gelungen, sowohl im «Scheidungsabkommen» vom Okt. 2019 als auch im «Kooperationsabkommen» vom Dez. 2020 die EU von ihren vorgängig als nicht-verhandelbaren bezeichneten Positionen abzubringen.

«Piesacker-Strategie» fahren möchte als einen Modus vivendi anzustreben, der ihr eine attraktive Zusammenarbeit mit der Schweiz bringen würde (Stichwort: finanzielle Unterstützung).

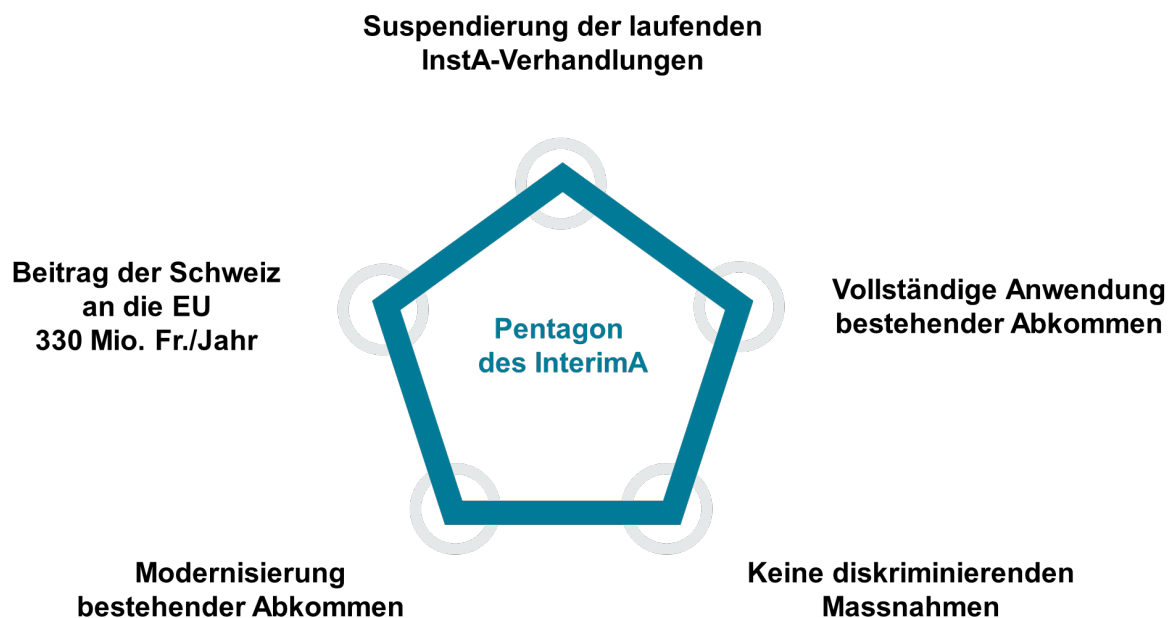
Fazit

Auch wenn man selbstverständlich nicht wissen kann, wie die EU auf ein Interimsabkommens-Vorschlag reagiert, dürfte sie mehr Interesse an einem attraktiven Interims-Angebot haben als an einem Volks-Nein zum InstA (*noch lieber wäre ihr natürlich ein Volks-Ja*).

5. Empfehlung

Falls der Bundesrat zum Schluss kommen sollte, dass er das Abkommen nicht unterzeichnen will – beispielsweise gestützt auf seiner Analyse, dass ein Nein in einer Abstimmung wahrscheinlicher ist als ein Ja –, dann scheint uns eine Sistierung begleitet von einem Interimsabkommen eine sinnvolle Lösung. Dieses könnte die folgenden fünf Eckwerte beinhalten:

- (i) Die Verhandlungen werden für eine angemessene Dauer ruhen gelassen.
- (ii) Die Marktzugangsabkommen werden weiterhin vollständig angewendet und im Rahmen des *courant normal* aktualisiert.
- (iii) Es werden keine diskriminierenden Massnahmen gegenüber der anderen Partei getroffen.
- (iv) Wichtige Abkommen, die nicht für das institutionelle Abkommen relevant sind, können im gegenseitigen Einvernehmen modernisiert werden.
- (v) Der Bundesrat wird sich – vorbehältlich der innerstaatlichen Genehmigung – für einen fairen Beitrag für die Partizipation der Schweiz an Teilen des EU-Binnenmarkts engagieren, der sich an Beiträgen vergleichbarer EU-Länder und an der Schweizer Drittstaaten-Situation orientieren könnte.



Mögliche Eckwerte eines Interimsabkommens mit der EU.

A. Anhänge

A.1. Zu den Zielen der Schweizer EU-Politik

Die Ziele der Schweizer EU-Politik sind von den in Art. 54 BV⁴³ festgelegten Zielen der Schweizer Ausenpolitik abzuleiten.⁴⁴

Demnach könnte das Ziel der Schweizer EU-Politik⁴⁵ wie folgt festgelegt werden:

Die Schweiz pflegt eine gutnachbarliche, solidarische Partnerschaft, in der die Schweiz:

1. sich zusammen mit der EU für *Frieden, Demokratie und Menschenrechte* in der Welt einsetzt;
2. die EU bei der Bewältigung der *Herausforderungen unserer Zeit* (Klima, Pandemie, Armut) tatkräftig unterstützt;
3. und die EU sich *Marktzugang* auf der Basis des bilateralen Vertragswerks geben und in wichtigen Bereichen (wie Sicherheit, Migration, Forschung) zusammenarbeiten.

Dies, gestützt auf ein Institutionelles Abkommen (InstA), das

- a) dem bilateralen Vertragswerk eine solide rechtliche Basis verschafft,
- b) eine Plattform für einen politischen Dialog bietet sowie
- c) die Grundlage für den Ausbau des Vertragswerks schafft.

A.2. Denkbare Argumente für und gegen ein InstA-E2

A.2.1. Befürwortende Seite

Auf der befürwortenden Seite sehen wir folgende Argumente im Vordergrund:

a) **Wünschenswerter Integrationsschritt**

Die Schweiz ist im Herzen Europas. Europa ist eine Wertegemeinschaft, insbesondere, weil wir in Sachen Rechtsstaatlichkeit, Sozialpolitik, Demokratie und Menschenrechte die gleichen Grundwerte haben. Demographisch und wirtschaftlich ist kaum ein Land besser in die EU integriert als die Schweiz. Ein Vertrag mit der wichtigsten Partnerin der Schweiz ist grundsätzlich positiv.

Das InstA-E2 ist ein wichtiger «*Stepping Stone*» für weitere pragmatische Integrationsschritte im Interesse des Landes und der Wohlfahrt seiner Wohnbevölkerung.»⁴⁶

b) **Zugang zum Binnenmarkt**

Die EU hat klar ausgeführt, dass sie keine weiteren Marktzugangsabkommen mit der Schweiz abschliessen wird, solange die Schweiz kein InstA unterzeichnet hat.⁴⁷ Dies betrifft zum Beispiel das Stromabkommen, welches seit 2007 verhandelt wird.

Das InstA-E2 ermöglicht es, den Zugang zum Binnenmarkt weiter auszubauen.

c) **Rechtssicherheit, dass Weiterentwicklungen des EU-Acquis übernommen werden dürfen**

Die EU hat klar ausgeführt, dass sie keine Aktualisierungen bestehender bilateraler Abkommen mehr machen will, solange die Schweiz kein institutionelles Abkommen unterzeichnet hat.⁴⁸ Das

⁴³ [SR 101](#).

⁴⁴ In Art. 54 [BV](#) werden sowohl die «Wahrung der Unabhängigkeit» als auch die «Wohlfahrt» angestrebt. Damit existiert ein gewisser Zielkonflikt, da die nationale Souveränität und der wirtschaftliche Wohlstand nicht gleichzeitig umfassend erfüllt werden können.

⁴⁵ Vgl. Art. 54 [BV](#).

⁴⁶ Aus der [Stellungnahme der Association Suisse En Europe](#) vom 9.2.19.

⁴⁷ [Pressemitteilung EU-Rat](#) vom 19.2.19.

⁴⁸ Vgl. z. B. [Aussagen von EU-Kommissar Johannes Hahn an der Medienkonferenz](#) vom 17.12.18.

bewährte bilaterale Vertragswerk würde diese Anpassungen erodieren. Diese Rechtsunsicherheit ist für den Wirtschaftsstandort Schweiz von Nachteil und in den betroffenen Branchen mit Gewinnverlusten verbunden.

Im InstA-E1 sichert die EU diese Anpassungen der Schweiz rechtlich zu.

d) Vergerichtlichung des Streitbeilegungsverfahrens hilft der kleineren Partnerin

Im existierenden bilateralen Vertragswerk ist die Streitbeilegung primär über den diplomatischen Weg geregelt: Uneinigkeiten werden in einem gemischten Ausschuss diskutiert, der für die ordnungsgemässe Anwendung des Abkommens zuständig ist. Finden die Partnerinnen dort keine Lösung, gibt es keinen dezisiven endgültigen Entscheid. Solche Streitbeilegungsmechanismen sind tendenziell machtpolitisch orientiert: Die mächtigere Partnerin setzt sich in einer Konfliktfrage durch, indem sie die schwächere Partnerin indirekt, d.h. über sachfremde Hebel, unter Druck setzt.

Mit dem InstA-E1 wird die Streitbeilegung vergerichtet. Damit wird die Machtpolitik weniger relevant.^{49,50,51} Die Vergerichtlichung der Streitbeilegung ist speziell für die Schweiz als schwächere Partnerin von Vorteil.⁵² Der Einwand, die Briten hätten in ihrem Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU einen besseren Deal erhalten, ist nicht stichhaltig, da die Schweiz, im Unterschied zum UK, EU-Recht übernimmt und daher eine Rolle für den EuGH gerechtfertigt ist.

e) Keine willkürlichen Retorsionsmassnahmen mehr der EU

In naher Vergangenheit hat die EU mehrmals in dossierübergreifender Weise Geschäfte verknüpft, um die Schweiz zum Einlenken in den InstA-Verhandlungen zu motivieren. Zwei Beispiele, die Beachtung gefunden haben, sind die Nicht-Anerkennung der Börsenäquivalenz sowie die Ankündigung, das Abkommen über die Anerkennung von Konformitätsbewertungen nicht zu aktualisieren.⁵³

Mit dem InstA-E1 haben diese Retorsionen ein Ende, weil ein grosses Anliegen der EU damit erfüllt wurde.

f) Die Klarstellungen sind gut und garantieren u. a. den Lohnschutz

Die speziellen Regelungen, die die Schweiz aushandeln konnten, zeigen das grosse Verständnis der EU für die Besonderheiten der Schweiz.

Zusammengefasst: Das InstA sichert den wirtschaftlichen Wohlstand der Schweiz.

A.2.2. Gegnerische Seite

Auf der gegnerischen Seite sehen wir folgende Argumente im Vordergrund:

a) Dynamisierung ist aus demokratietheoretischer Sicht schwierig

Das InstA verschärft das bereits bestehende Spannungsfeld zwischen der direkten Demokratie und der fortlaufenden Rechtsübernahme noch mehr.⁵⁴ Mit der dynamischen Rechtsübernahme wird die Rechtssetzung in den betroffenen Bereichen de facto an die EU abgetreten.⁵⁵

⁴⁹ Vgl. z. B. Oesch M. (20.10.2020). EU-Rahmenabkommen: [Der Einbezug des EuGH beruht auf einer stimmigen Logik](#). NZZ.; Oesch, M. (2020). [Schweiz-Europäische Union: Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug](#). EIZ Publishing: Zürich.

⁵⁰ Vgl. Epiney A. (17.12.18). [Der Entwurf des Institutionellen Abkommens Schweiz – EU](#), Jusletter.

⁵¹ Vgl. [Interview](#) vom 14.2.20 mit Botschafter R. Balzaretto im Tagesanzeiger.

⁵² Vgl. Fn. 14.

⁵³ Vgl. Fn. 48.

⁵⁴ Oesch, M. (2020). [Schweiz-Europäische Union: Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug](#). EIZ Publishing: Zürich.

⁵⁵ Alt-Bundesrat P. Couchepin, ein Befürworter des InstA, spricht von einem Souveränitätsverlust, meint aber, dieser sei aus wirtschaftlichen Gründen notwendig. Vgl. [Interview](#) vom 7.12.20 mit P. Couchepin in der NZZ.

b) Die erreichten Klarstellungen reichen nicht aus

Das relativ hohe Lohnniveau der Schweiz und die dank der Personenfreizügigkeit gleichzeitig hohe arbeitsmarktliche Verflechtung machen spezielle flankierende Massnahmen nötig. Die ausgehandelten Massnahmen reichen nicht aus und das Streitbeilegungsverfahren bringt zusätzlich Rechtsunsicherheit.

c) Die Schwachstellen der Vergerichtlichung der Streitbeilegung

Die EU möchte eine effiziente und abschliessende Streitbeilegung; Uneinigkeiten sollen nicht mehr ausgesessen werden können. Der Streitbeilegungsmechanismus des InstA trägt dem Rechnung: Er wurde zu einem so hohen Grad vergerichtlich, dass der Einbezug der Europäischen Gerichtshof (EuGH) unvermeidbar wurde. Das Schiedsgericht muss bei Fragen betreffend die Auslegung/Anwendung von EU-Rechtsakten oder betreffend übernommenen unionsrechtlichen Begriffen den EuGH befassen und ist an dessen Urteil gebunden. Damit ist der Vorteil der Vergerichtlichung für die schwächere Partnerin neutralisiert, denn um ein echtes, unabhängiges Schiedsgerichtverfahren handelt es sich in diesem Fall nicht.⁵⁶

Das EU-britische Handels- und Kooperationsabkommen, das am 1.1.21 in Kraft getreten ist, enthält keine Rolle für den EuGH; die Briten haben somit in diesem Punkt einen besseren Deal ausgehandelt.

d) Geplante Unterstellung der Handelsabkommen unter das InstA-E2

In einer dem InstA-E1 beigelegten gemeinsamen Erklärung ist vorgesehen, dass die Handelsabkommen (insb. FHA) modernisiert und dabei dem InstA-E1 Streitschlichtungsmechanismus unterstellt sein sollen. «Es gibt keinen Grund, ein Freihandelsabkommen, das definitionsgemäss ein Instrument für Drittstaaten ist, in einen institutionellen Rahmen einzubinden, der für TeilnehmerInnen des Binnenmarktes konzipiert ist. Im Bereich des Handels muss die Schweiz eine gleichberechtigte Position einnehmen und weiterhin ausreichende Spielräume bei der Aushandlung mit anderen Drittstaaten wahren.»⁵⁷

e) Nichtkündbarkeit aufgrund der erweiterten Guillotine

Im InstA-E1 wird die bestehende Guillotine der Bilateralen I substantiell erweitert. Wird das InstA-E1 gekündigt, fallen alle zukünftigen Marktzugangsabkommen dahin und die Bilateralen-I-Abkommen ebenfalls, falls die EU sich nicht anders entscheidet. Damit wird das InstA-E1 für die Schweiz faktisch unkündbar, weil sonst der Kern des bilateralen Vertragswerks dahinfallen würde.

f) Vorzimmer zum EU-Beitritt

Mit dem InstA - der Dynamisierung wesentlicher Abkommen des bilateralen Vertragswerks und der Akzeptanz einer Rolle des EuGH in der Streitbeilegung - vollzieht die Schweiz einen grossen Integrationsschritt, der uns an den Beitritt heranzuführt.⁵⁸ Angesichts der faktischen Unkündbarkeit des Abkommens dürfte das einprägsame Bild dominieren, wonach uns das InstA in das Vorzimmer des EU-Beitritts bringe, ein Vorzimmer, das wir nur noch durch die Beitritts-Türe verlassen können.⁵⁹

Zusammengefasst: Das InstA ist demokratiethoretisch und integrationspolitisch problematisch.

⁵⁶ Strahm, R. (6.10.20). [Das hilft jetzt gegen das Powerplay aus Brüssel](#). *Tagesanzeiger*.

⁵⁷ Gemäss Interview mit A. Lautenberg vom 22.1.21 im *Corriere del Ticino* (übersetzt).

⁵⁸ Anlässlich eines Seminars (Vaduz, 1.12.20) wurde in der Diskussion von einem Rechtsexperten das InstA als Beitritts-Heranzuführungs-Abkommen bezeichnet.

⁵⁹ Vgl. z. B. Zimmer, O. (28.11.20). [Das Rahmenabkommen müsste für Schweizer Liberale inakzeptabel sein](#). *Sonntagszeitung*.

A.3. Zum Teilnahmebeitrag

Ansatz A: Schweizer Teilnahme am Binnenmarkt

Ein erster Ansatz könnte sich an einer Teilnahmelogik orientieren. Dabei würde von hypothetischen Schweizer Nettoszahungen als EU-Mitglied ausgegangen werden. Da die Schweiz aber nur an Teilen des EU-Binnenmarkts teilnimmt, müssten von den geschätzten Nettoszahungen dementsprechende Reduktionen abgezogen werden, die der Situation der Schweiz Rechnung tragen.

Was wäre ein fairer Beitrag der Schweiz für Ihre Teilnahme an Teilen des Binnenmarkts? Hier geht es in einer ersten Frage zunächst darum abzuschätzen, wie hoch der hypothetische Schweizer Nettobeitrag als EU-Mitglied wäre. Sodann muss man in einer zweiten Frage überlegen, wie man die oben erwähnten Reduktionen beziffern könnte.

Erste Frage: Die Berechnung des Nettobeitrages, der sich aus den Einzahlungen abzüglich Rückzahlungen zusammensetzt, ist deshalb nicht ganz trivial, weil die Zahlungsrückflüsse Gegenstand von Beitrittsverhandlungen sind. Der Mitgliedschaftsbeitrag wurde seinerzeit im Integrationsbericht von 1999⁶⁰ abgeschätzt. Basierend auf den damals getroffenen Arbeitshypothesen⁶¹ resultierte eine Schätzung des Nettobeitrages von 3.125 Mrd. Fr. pro Jahr.

Die besagten Arbeitshypothesen haben sich verändert. Die EU ist mit der Osterweiterung inzwischen gewachsen, das Bruttonationaleinkommen (BNE, früher Bruttosozialprodukt)⁶² der betroffenen Länder, der Wechselkurs und auch die Bevölkerungszahl der Schweiz haben sich teilweise erheblich verändert. Da sich diese Abschätzung nicht im Rahmen dieses Gutachtens aktualisieren lässt, schlagen wir für eine Abschätzung eine einfachere Methode vor: Wir orientieren uns an den Pro-Kopf-Nettobeiträgen der sechs ökonomisch am besten mit der Schweiz vergleichbaren Staaten in Europa (ohne Luxemburg⁶³): Dänemark, Finnland, Irland, Niederlande, Österreich und Schweden im Jahr 2018.⁶⁴

Der durchschnittliche jährliche pro-Kopf-Nettobeitrag dieser sechs Länder belief sich 2018 auf 137 Euro. An diesem Pro-Kopf-Nettobeitrag orientiert, hätte sich der hypothetische Schweizer Nettobeitrag 2018 als EU-Mitglied auf 1'165 Mio. Euro bzw. 1'260 Mio. Fr. pro Jahr belaufen.^{65,66}

Zweite Frage: Welche Reduktion ist angemessen, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Schweiz weder vollen Binnenmarktzugang noch volles Mitwirkungsrecht hat. *Erste Unterfrage:* Wie soll der Anteil des Binnenmarktzugangs bemessen werden? Kann sich eine Bemessung an der Anzahl von übernommenen EU-Rechtserlassen orientieren? Wie würden diese gewichtet? Im Sinne einer Annäherung an diese Fragen nehmen wir an, dass die Schweizer Teilnahme am Binnenmarkt sicher nicht grösser als 75 % und sicher auch nicht kleiner als 25 % ist. Wir nehmen weiter an, dass die Wahrscheinlichkeit, dass irgendein Wert x der richtige sei, innerhalb des Bandes von 25 % bis 75 % gleichverteilt sei. Dann ist der Wert 50 % jener, der das kleinste Fehlerpotenzial hat. Der grösstmögliche Fehler ist dann 25 Prozentpunkte, der mittlere Fehler 12,5 Prozentpunkte. Mit anderen Worten nehmen wir an, der

⁶⁰ [Schweiz - Europäische Union: Integrationsbericht 1999](#) vom 3.2.99.

⁶¹ Die Arbeitshypothesen des Berichts: (i) Schweiz träte bei als 16. EU-Mitglied; (ii) BIP/BSP aller Staaten von 1998; (iii) Euro-Wechselkurs von 1.6280 Fr.; (iv) Zolleinnahmen aus 1997. Die Berechnungen wurden 1999 von M. Ambühl, in seiner damaligen Funktion eines Mitarbeiters der Schweizer EU-Mission in Brüssel, vorgenommen.

⁶² Wir verwenden hier das Bruttonationaleinkommen pro Kopf, weil dies auch in der EU zur Messung der Wirtschaftsleistung in Bezug auf die nationalen Beiträge benutzt wird.

⁶³ Luxemburg ist zwar bezüglich Wirtschaftsleistung mit der Schweiz gut vergleichbar. Da Luxemburg aber verschiedene EU-Institutionen beheimatet, erhält es trotz hohem BNE relative hohe Rückzahlungen aus der EU und ist damit ein Nettoempfängerland. Damit würde Luxemburg das Resultat verfälschen (zuungunsten der EU).

⁶⁴ Die derzeit neusten verfügbaren Daten sind aus dem Jahr 2018. Wir verzichten auf eine Glättung über mehrere Jahre, weil sich der EU-Haushalt zwischen 2017 und 2018 relativ stark verändert hat. So sind z. B. die nationalen Beiträge von 2017 auf 2018 von rund 94 auf 122 Mrd. Euro gestiegen.

⁶⁵ Quelle: Bundesamt für Statistik BFS, Bevölkerung 1 Januar 2018: 8'484'130.

⁶⁶ Quelle: Eurostat, Monat Januar 2021, 1 Euro wird mit 1.08 Fr. bewertet.

Schweizer Binnenmarktanteil sei 50 %, eine Reduktion von 50 % unseres geschätzten Schweizer Nettobeitrags wäre dann berechtigt.

Zweite Unterfrage: Wie sähe eine angemessene Reduktion aufgrund des beschränkten Mitwirkungsrechtes aus? Das effektive Mitwirkungsrecht dürfte wohl deutlich unter 50 % des Rechtes eines normalen EU-Mitgliedstaates sein. Allerdings dürfte sich der Nutzen einer Teilmitgliedschaft nicht proportional reduzieren (bei einem hypothetischen Mitwirkungsrecht von 10 % reduziert sich der Nutzen ja nicht um 90 %). Im Übrigen sind Mitwirkungsrechte nicht nur via ökonomischen Nutzen zu quantifizieren, sondern haben auch einen politischen Nutzen, der noch viel schwieriger zu beziffern ist. Im Sinne einer einfachen Annäherung nehmen wir eine 50 % Reduktion des Teilmitgliedschafts-Beitrages vor. Somit beträgt der Beitrag der Schweiz für die (beschränkt) mitwirkungslose Teilmitgliedschaft am Binnenmarkt 25 % des Vollmitgliedschaftsbeitrages ($\frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} = \frac{1}{4}$). Dies sind rund 315 Mio. Fr. pro Jahr.

Ansatz B: Solidarität via EU-Kohäsionsfond

Ein zweiter Ansatz könnte sich an einer Solidaritätslogik orientieren. Wie viel bezahlen andere Nicht-EU-Mitgliedsstaaten in den EU-Kohäsionsfond ein?

Am ehesten vergleichbar scheint dabei Norwegen zu sein sowohl von der Bevölkerungsgrösse⁶⁷ als auch von der Wirtschaftsleistung (Bruttonationaleinkommen).⁶⁸ Die jährlichen norwegischen Kohäsionsbeiträge belaufen sich im Zeitraum 2014 bis 2021 auf jährlich rund 391 Mio. Euro.⁶⁹ Auf die Schweizer Bevölkerung hochgerechnet und in Schweizer Franken umgerechnet ergäbe das für die Schweiz einen Beitrag von 677 Mio. Fr. Pro Jahr.⁷⁰

Integrationspolitisch ist Norwegen nicht mit der Schweiz zu vergleichen. Als EWR-Mitglied hat es im Unterschied zur Schweiz vollen Binnenmarktzugang. Damit stellt sich auch hier die Frage nach einer Reduktion. Um konsistent zu bleiben, verfolgen wir hier dieselbe überschlagsmässige Reduktion von 50 % wie in Ansatz A. Da Norwegen wie die Schweiz kein vollumfängliches Mitwirkungsrecht hat, verzichten wir hier aber auf eine «Mitwirkungskorrektur», auch wenn sich die Mitwirkungsmöglichkeiten von EWR-Länder von jenen der Schweiz unterscheiden. Damit beliefe sich der Schweizer Beitrag auf ungefähr 339 Mio. Fr. pro Jahr.

Schlussfolgerung: Ansatz A und Ansatz B führen zu ähnlichen Resultaten. Wir nehmen deren Mittelwert, gerundet ergibt dies einen Beitrag von **330 Mio. Fr. pro Jahr**.

A.4. Zur Finanzierung des Teilnahmebeitrags

Um die Erfolgchancen dieses Vorschlags zu maximieren, sollte die Finanzierung dieses substanziellen Betrages überzeugend sichergestellt werden. Wir diskutieren im Folgenden drei Optionen:

Variante A: Bundeshaushalt

Der Betrag wird aus dem Bundeshaushalt bezahlt.

Vorteile: Es ist keine Gesetzesänderung notwendig; ordentliches Genehmigungsverfahren.

Nachteil: Entweder wird der Betrag durch Reduktion anderer, bestehender Budgetposten kompensiert, was erfahrungsgemäss sehr schwierig ist. Oder das Budget muss erhöht werden.

⁶⁷ Quellen: Bundesamt für Statistik BFS, Bevölkerung 1 Januar 2018: 8'484'130; Statistics Norway, Bevölkerung 1 Januar 2018: 5'295'619.

⁶⁸ Quelle: World Bank Data, BNE pro Kopf (PPP) Schweiz 2018: 69'550 \$, Norwegen 2018: 70'530 \$.

⁶⁹ Quelle: [Ministry of Foreign Affairs Norway](#).

⁷⁰ Quelle: Eurostat, Monat Januar 2021, 1 Euro wird mit 1.08 Fr. bewertet.

Varianten B1 und B2: Einbezug der SNB

Falls die SNB in irgendeiner Art eine Rolle in der Finanzierung spielen soll, so müsste die Wahrung ihrer Unabhängigkeit gewährleistet bleiben. Dies heisst insbesondere, dass sie nicht in eine politische Entscheidungsfindung hineingezogen werden dürfte. Weiter könnte die SNB natürlich nur auf der Basis einer bestehenden Rechtsgrundlage handeln.

Variante B1: Verwendung der erhöhten Gewinnausschüttungen der SNB

Die SNB einigte sich am 29. Januar mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement auf eine Erhöhung der maximal möglichen Ausschüttung von 4 Mrd. auf maximal 6 Mrd. (abhängig vom Bilanzgewinn). Diese neue Vereinbarung, welche für die Geschäftsjahre 2020 bis 2025 gilt, ersetzt die Zusatzvereinbarung von 2020 welche die maximale Ausschüttung von 2 Mrd. bereits auf 4 Mrd. erhöhte.⁷¹ Mit dieser neuen Vereinbarung fließen jährlich bis 2 Mrd. Fr. (ein Drittel der gesamten Auszahlung) in die Bundeskasse, was einer Erhöhung von rund zwei Drittel Milliarden Franken entspricht.

Vorteil: Der Betrag wird durch neues Geld bezahlt und wird nicht von andern Budgetposten «weggenommen».

Nachteile: Die Gewinnreserven der SNB sind begehrt und es besteht eine Konkurrenzsituation mit anderen Einsatzmöglichkeiten.

Variante B2: Darlehen der SNB an den Bund

Es wäre zu prüfen, ob der Bundesrat die SNB um eine Bankdienstleistung ersuchen könnte. Die SNB könnte dann dem Bund im Rahmen von Art. 5 Abs. 4 des Nationalbankgesetzes⁷² eine Bankdienstleistung in Form eines rückzahlbaren und verzinslichen Darlehens erbringen. Denkbar wäre ein Darlehen mit relativ langer Laufzeit von z. B. [50]/[99] Jahren, um die aktuelle Finanzierung der Corona-Massnahmen nicht zu belasten. Der Zinssatz sollte über die Laufzeit fest sein und berücksichtigen, dass die SNB nicht auf Kosten des Bundes profitieren sollte. Dementsprechend wäre ein tiefer Festzinssatz, z. B. 0.01 %, denkbar. Ein tiefer Zinssatz ist auch deshalb gerechtfertigt, weil es sich um die Finanzierung einer Massnahme handelt, die von der zuständigen Schweizer Behörde als im Schweizer Interesse bezeichnet wird. Die politische Entscheidung wird also vom Bundesrat gefällt, die SNB ist nur in der «technischen» Finanzierungsfrage involviert, womit die politische Unabhängigkeit der SNB nicht tangiert wird.

Vorteile: Die aktuellen Kosten, die der Bund zu tragen hätte, wären angesichts des tiefen Zinssatzes gering und leicht aus dem bestehenden Bundeshaushalt bezahlbar. Es bestünde kein Konflikt mit der Corona-Finanzierung.

Nachteile: Es gibt wohl noch keinen ähnlich gelagerten Fall, der als Modell dienen könnte. Falls eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden müsste, würde dies das Verfahren verkomplizieren. Da es ein rückzahlbares Darlehen ist, muss es aus dem Bundeshaushalt zurückbezahlt werden. Probleme mit der Schuldenbremse?

Weitere Überlegungen

Man könnte auch prüfen, ob es rechtlich möglich wäre, den Beitrag mit den rund 836 Mrd. CHF Währungsreserven (Stand Ende 2019)⁷³ der SNB zu finanzieren. Ein grosser Teil der Währungsreserven wird in Devisen gehalten. Der Betrag könnte aufgrund der Empfängerin in Euro ausgerichtet werden. Damit würde – anders als bei einer Konvertierung in Schweizer Franken im Falle einer Finanzierung eines inländischen Budgetpostens – kein zusätzlicher Aufwertungsdruck auf den Schweizer Franken entstehen.

⁷¹ Gemäss [Medienmitteilung SNB](#) vom 29.1.21

⁷² [SR 951.11](#).

⁷³ [SNB Geschäftsbericht 2019](#), p. 15.

A.5. Was bringt eine Sistierung für ein neu auszuhandelndes InstA?

Die Frage stellt sich, ob man nach der Sistierungsperiode bei der Wiederaufnahme der Verhandlungen nicht einfach wieder vor den genau gleichen unüberwindbaren Problemen stünde – und somit überhaupt nichts gewonnen hätte.

Zunächst einmal bringt eine Sistierungsperiode von beispielsweise 7 Jahren eine Veränderung des allgemeinen Verhandlungsumfeldes (Personen, Wahrnehmungen, internationale Beziehungen, Erfahrungen mit neu abgeschlossenen Abkommen u. a. m.), welches eventuell eine Lösungsfindung begünstigt. Sodann können während der Sistierung neue Ideen aus Wissenschaft und Politik helfen, bestehende Probleme anders zu betrachten. Und schliesslich scheinen auch jene Lösungsvorschläge, die zurzeit als alternativlos betrachtet werden, kaum so zu sein. Aus unserer Sicht dürfte es für materielle Fragen, zum Beispiel der faktischen Unkündbarkeit oder der Streitbeilegung, auch andere Lösungsansätze geben, die den Anliegen der beiden Parteien Rechnung tragen.

A.6. Autor und Autorin

Prof. Dr. sc. techn. ETH Michael Ambühl

Studium an der ETH Zürich in Angewandter Mathematik und Betriebswissenschaften

- Oberassistent und Lehrbeauftragter an der ökonomischen Abteilung der Uni Zürich.
- 1982-2013 im diplomatischen Dienst des EDA, davon 8 Jahre in der Schweizer Mission bei der EU, 5 Jahre Chef des Integrationsbüros (später DEA), 5 Jahre Staatssekretär im EDA, 4 Jahre Staatssekretär im EFD.

Verhandlungen u. a. mit der EU (Schweizer Chef-Unterhändler der Bilateralen II), USA, Deutschland, UK, Österreich, Iran, Türkei, Armenien.

- 2000-2009 Lehrauftrag an der Juristischen Fakultät der Uni Zürich «Europapolitik der Schweiz».
- Seit 2013 ordentlicher Professor für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH, 2018/19 Departements-Vorsteher (Dekan).

Mehrere Publikationen zu den Beziehungen Schweiz-EU.

Nebst regulären Vorlesungen, zahlreiche Ausbildungs-Seminare für Diplomaten und Beamte.

U. a. Mediations-Mandate des BFE (UVEK) zur Frage der Entsorgung von nuklearen Abfällen in der Schweiz.

Dr. sc. ETH Daniela S. Scherer

Studium an der ETH Zürich und NTNU Trondheim in Physik

- 2012-2014 Strategieberatung bei der Credit Suisse in Zürich und London.
- 2014-2019 ETH Dissertation zur spieltheoretischen Modellierung von Abschreckung und Unfällen im Zusammenhang mit Nuklearwaffen, bei Prof. Ambühl.

2015/16 Visiting Scholar an der Princeton University und am Wilson Center in Washington, DC.

- Seit 2019 Postdoktorandin am Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement. Verschiedene Publikationen zur Schweizer EU-Politik.
- Mediations-Mandat des BFE (UVEK) zur Frage der Entsorgung von nuklearen Abfällen in der Schweiz.

ETH Zürich
Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement
Weinbergstrasse 56/58
8092 Zürich

www.necom.ethz.ch

© ETH Zürich, Februar 2021