

# Wie ein neuer Deal mit der EU aussehen könnte

Oft gehörte Ratschläge an Bundesbern: «jetzt entscheiden», «endlich vorgehen», bieten wenig Orientierungshilfe. Die Verhandlungslage ist vertrackt, die Parteien sind zerstritten, Wissenschaft und Wirtschaft sind ungeduldig. Was ist der Ausweg? Gastkommentar von Michael Ambühl und Nora Meier



Die Geschichte der bilateralen Verträge begann mit dem Freihandelsabkommen, das vor 50 Jahren in Kraft trat. 20 Jahre später sollte der EWR kommen. Die Schweiz lehnte ihn jedoch ab, auch wegen der darin vorgesehenen dynamischen Rechtsübernahme. Von Bundesräten wurde er damals in internen Sitzungen als «Kolonialvertrag», «tranchenweises Abschlichten» und als «Frechheit» beurteilt.

Diese Einschätzung spielte gleichzeitig jenen in die Hände, die weniger Annäherung wollten, wie auch jenen, die mehr wollten, nämlich den EU-Beitritt. Bereits zwei Monate nach dem EWR-Nein machte Bern einen Vorschlag für bilaterale Verträge. Brüssel willigte im Herbst 1993 ein, aber erst als Bern bereit war, auch die Personenfreizügigkeit und die Landwirtschaft in das Verhandlungspaket (Bilaterale I) aufzunehmen. Rückblickend belegt diese rasche Verhandlungsaufnahme das grosse Interesse der EU an geregelten Beziehungen mit der Schweiz, insbesondere der Personenfreizügigkeit.

Nach der Annahme der Bilateralen I folgte 2002 die Aushandlung der Bilateralen II. In diesem zweiten Paket wollte die Schweiz auch ein Assoziationsabkommen Schengen/Dublin aushandeln. Hier stellte sich Brüssel zunächst quer, weil Schengen/Dublin nichts für Drittstaaten sei. Nur dank der Hartnäckigkeit des Bundesrates: «ohne Schengen keine Zinsbesteuerung», lenkte die EU schliesslich ein.

## Die EU hätte viel bekommen

Nach Abschluss der Bilateralen II kam in der Schweiz die Idee eines Rahmenabkommens auf, später Institutionelles Abkommen (InstA) genannt. In seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage äusserte sich der Bundesrat 2005 positiv zu diesem Ansatz, ohne naheliegenderweise eine Unterstellung unter den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzuvorsieren.

Es zeigte sich aber in Bundesbern ein ähnliches Muster wie beim EWR: Während die einen keine weitere Annäherung wollten, befürchteten die anderen eine Betonierung des bilateralen Wegs und somit eine Verunmöglichung des EU-Beitritts. Die Schweiz unterbreitete daher in Brüssel vorerst keinen Vorschlag. 2007 schlug die EU in den Revisionsverhandlungen des Güterverkehrs-/Zoll sicherheitsabkommens eine neue institutionelle Regelung

Das neue geopolitische Umfeld hat eine Klärung unseres langfristigen integrationspolitischen Verhältnisses zur EU noch nötiger gemacht.

vor. In zähen Verhandlungen konnte ein vernünftiger Kompromiss gefunden werden (dynamische Rechtsübernahme und Streitbeilegung ohne Rolle des EuGH). Obwohl eigentlich als Modell für andere bilaterale Verträge denkbar, unternahm Bern keine diesbezüglichen Schritte. Erst 2010 begannen auf Drängen der EU Gespräche über ein Rahmenabkommen. Sie verliefen allerdings harzig. Im Zentrum des EU-Interesses stand (und steht) die Homogenität des Binnenmarktes. Wenn auch eine nachvollziehbare Forderung, so ist die verlangte dynamische Rechtsübernahme für die Schweiz demokratiepolitisch doch problematisch. Dies gilt unseres Erachtens auch für die Unterstellung eines Schiedsgerichts unter das oberste Gericht der anderen Vertragspartei. Die diesbezügliche Formulierung im InstA-Entwurf, «Das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union ist für das Schiedsgericht verbindlich», mochte aus Sicht Brüssels stimmig gewesen sein, aus Sicht der Schweizer Stimmbürger wohl weniger. Ebenfalls stimmig schien für Brüssel die im InstA vorgesehene (neue) Super-Guillotine. Mit ihr wären alle zukünftigen Verhandlungen bedroht gewesen, und das zulasten der schwächeren Partei, der Schweiz.

Wohl genervt durch den mangelnden Verhandlungsfortschritt, griff die EU zur ungeschönen Politik der Nadelstiche: keine Aufdatierung des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Mutual Recognition Agreement, MRA), Kappung der Forschungszusammenarbeit und Nichtanerkennung der Börsenäquivalenz. Mit der Kündigung der Verträge drohte die EU allerdings nie, um sich nicht in den eigenen Fuss zu schiessen. Wegen der (alten) Guillotineklausel wären nämlich alle substanziellen Abkommen automatisch aufgekündigt worden. Im November 2018 deklarierte Brüssel die Verhandlungen als abgeschlossen.

Aus den nachfolgenden Schweiz-internen Konsultationen über das Verhandlungsergebnat ging hervor, dass mehrere grundsätzliche Punkte nicht befriedigten. Trotzdem verlangte der Bundesrat im Juni 2019 lediglich drei «Klarstellungen»: zum Lohnschutz, zu staatlichen Beihilfen und zur Unionsbürgerrichtlinie. Erstaunlicherweise lenkte die EU hier aber nicht ein. Als gewiefte Verhandlerin hätte sie leicht sehen können, dass der Deal von 2018 zu ihren Gunsten gewesen wäre. Die EU hätte

ihre weitreichenden Forderungen mit wenigen Ausnahmen durchsetzen können, während ihre Gegenleistung nur darin bestand, ihre zuvor verhängten Sanktionen aufzuheben. Der Bundesrat kam vor diesem Hintergrund im Mai 2021 zu der Einsicht, dass der InstA-Entwurf nicht genügend ausgewogen sei und eine Volksabstimmung mit doppeltem Mehr kaum überstehen würde. Er entschied, nicht zu unterzeichnen.

Ein von unserem Lehrstuhl zuvor verfasstes Gutachten analysierte mehrere Optionen, wie die Schweiz nach einem Verhandlungsabbruch weiterfahren könnte, darunter auch ein Interimsabkommen. Diese Option wurde vom Bundesrat aber verworfen.

## Exploration auf gutem Weg

Nach einer Reflexionspause starteten Bern und Brüssel vor einem Jahr eine Exploration. Gemäss Medienmitteilung des Bundesrats vom 9. Dezember 2022 scheint diese auf gutem Weg zu sein: Die Super-Guillotine ist obsolet geworden, weil Brüssel den Vorschlag Berns angenommen hat, die institutionellen Regeln in jedes einzelne Abkommen zu schreiben («sektorieller Ansatz»). Zudem scheinen beide Seiten ein Paket Bilaterale III anstreben zu wollen, mit zusätzlichen Abkommen. Das ist insofern bemerkenswert, als diese Fortschritte von InstA-Befürwortern früher als unerreichbar bezeichnet wurden. Dies zeigt, dass sich Hartnäckigkeit auch lohnen kann.

Neue Verhandlungen wird es dann geben, wenn sich die beiden Parteien in der Exploration auf eine Basis einigen können. Im Grundsatz könnte die Schweiz auf die Interessen der EU eingehen, soweit realpolitisch sinnvoll: Sie könnte, weil wohl unausweichlich, EU-Recht künftig dynamisch übernehmen (Ausnahme Lohnschutz) und sich bei der Unionsbürgerrichtlinie flexibel zeigen (mit Schutzklausel). Akzeptieren könnte sie auch ein Streitbeilegungsverfahren mit Ausgleichsmassnahmen. Diese sollten von einem Schiedsgericht auf ihre Verhältnismässigkeit in Bezug auf den von der EU geltend gemachten Sachverhalt überprüft werden können. Nur dies. Damit wäre das für die EU unantastbare Auslegungsmonopol des EuGH nicht tangiert.

Die in der erwähnten bundesrätlichen Medienmitteilung vom Dezember 2022 angetönte Lösung überzeugt aus grundsätzlicher Sicht nicht: Dem EuGH soll lediglich in Lohnschutzfragen keine Auslegungskompetenz zugestanden werden. Warum nur dort? Die Ausnahme wäre lediglich ein Zückerchen für die Gewerkschaften, würde aber an der generellen Problematik nichts ändern. Mit der dynamischen Rechtsübernahme würden wir bereits einen grossen, nicht unproblematischen «Integrationschritt ohne Mitwirkung» machen. Die Unterstellung unter den EuGH wäre dann aber ein Schritt zu viel. Einen Weg zurück gäbe es de facto kaum. Ändern könnte man die Situation nur über eine Vorwärtsstrategie, nämlich mittels eines EU-Beitritts.

Das neue geopolitische Umfeld hat eine Klärung unseres langfristigen integrationspolitischen Verhältnisses zur EU noch nötiger gemacht. Dies braucht aber Zeit, und es stellt sich die Frage, ob kurz vor Ende der Legislaturen (Schweiz und EU) dafür der richtige Moment ist. Vor diesem Hintergrund sollte nur eine Lösung angestrebt werden, die nicht bereits jetzt eine integrationspolitische Weichenstellung vorwegnimmt.

Sollte es jedoch nicht gelingen, die EU von einer «einfachen», wie oben skizzierten Lösung zu überzeugen, wäre es besser, ein Übergangsabkommen anzuvorsieren. In diesem könnten konkrete Probleme in bestehenden Abkommen konstruktiv gelöst werden, bei gleichzeitiger Rücknahme der Sanktionen (Horizon Europe, Medtech, Börse) und Erhöhung der Kohäsionszahlungen. Damit entspräche es einem Stillhalteabkommen, das bis zur Aufnahme von Verhandlungen über institutionelle Fragen gelten würde. Es würde daher auch eine geeignete formulierte «Rendez-vous-Klausel» brauchen.

Vier Schlussfolgerungen: Erstens haben beide Seiten ein Interesse an langfristig geregelten Beziehungen. Die Schweiz, weil die EU die wichtigste und gleichzeitig mächtigere Partnerin ist, die sich nicht scheut, dies zu zeigen. Die EU, weil die Schweiz mitten im Binnenmarkt liegt und eine sehr gute Abnehmerin der EU-Exporte ist. Zweitens sollte die Schweiz auf Forderungen der EU eingehen, aber nicht notwendigerweise auf alle. Die dynamische Rechtsübernahme ist nicht zu verhindern und auch bereits in mehreren Abkommen akzeptiert.

Drittens ist auch ein effizientes Streitbeilegungsverfahren möglich. Aber eine Unterstellung unter den EuGH ist für die Schweiz ein «Integrationschritt ohne Mitwirkung» zu viel. Sie würde in eine Zwangslage gebracht, aus der heraus nur noch ein EU-Beitritt führen könnte. Dieser Entscheidung sollte nicht implizit vorweggenommen werden, zumal ein EU-Beitritt noch eine Weile nicht mehrheitsfähig sein dürfte. Und viertens schliesslich könnte ein Interimsabkommen angestrebt werden, sollte es innert nützlicher Frist nicht gelingen, eine integrationspolitisch unproblematische Lösung zu finden.

Michael Ambühl ist emeritierter Professor für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH Zürich; Nora Meier ist Forscherin am Lehrstuhl für politische Philosophie an der Universität Zürich.