

Buchbeitrag in *Eine Schweizer Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*

Zürich, NZZ Libro, 2021

Herausgeberschaft: Thomas Bernauer, Katja Gentinetta und Joëlle Kuntz

Version vom April 2021

Weshalb ist das Rahmenabkommen hochumstritten, wenn es doch von der Schweiz selbst initiiert wurde?

Fabio Wasserfallen

Nachdem ein EWR-Beitritt der Schweiz in der Abstimmung von 1992 gescheitert war, etablierte sich der bilaterale Weg als «Königsweg». Dieser Weg zur Ausgestaltung der Beziehung zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) wurde denn auch in mehr als zehn nationalen Abstimmungen von dem Schweizer Stimmvolk unterstützt. Umfragen zeigen auch, dass ein EU- oder EWR-Beitritt, die wichtigsten Alternativen zum bilateralen Weg, nur von einer Minderheit priorisiert werden (Europa Barometer, 2020). Vor diesem Hintergrund scheint das Ziel der Schweiz klar zu sein: Die bilateralen Beziehungen sollen als massgeschneidertes Modell gesichert und ausgebaut werden.

Im Jahr 1999 unterzeichnete die Schweiz mit der EU Marktzugangsabkommen in den Bereichen Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft und technische Handelshemmnisse. Diese Verträge haben die Schweizer Wirtschaft in Teile des EU Binnenmarkts integriert. Im Jahr 2004 wurden die bilateralen Verträge mit den Abkommen von Schengen und Dublin auf die Bereiche innere Sicherheit und Asyl erweitert. Als nächsten Schritt schlug die Schweiz ein Rahmenabkommen mit der EU vor, mit dem Ziel, den bilateralen Weg zu konsolidieren und zukunftsfähig zu machen. Für die Schweiz stehen u.a. eine Erweiterung des Marktzugangs durch zusätzliche Abkommen im Elektrizitäts- oder Gesundheitsbereich im Vordergrund, aber auch die Frage der Beibehaltung des Marktzugangs bei Weiterentwicklungen des EU Binnenmarktes. Die EU hat diese Anliegen der Schweiz aufgenommen und die Schaffung eines breiter angelegten institutionellen Rahmens zur Voraussetzung für die Weiterführung der bilateralen Beziehungen in bisheriger Form gemacht (Müller, 2020). Dass die Schweiz von sich aus ursprünglich ein institutionelles Abkommen mit der EU angeregt hat, mag angesichts der innenpolitischen Probleme mit dem Rahmenabkommen im Nachhinein Paradox anmuten, ist aber im Prinzip durchaus konsequent, weil sich die Schweiz ja zum Ziel setzt, die bilateralen Beziehungen zu sichern und auszubauen.

Nach langjährigen Verhandlungen unterzeichnete der Bundesrat Ende 2018 das vermeintlich fertig ausgehandelte institutionelle Rahmenabkommen (InstA) jedoch nicht. Stattdessen leitete die Schweizer Regierung einen Prozess zur Ermittlung der innenpolitischen Unterstützung für das Abkommen ein, was in dieser Form unüblich ist. Konsultationen mit innenpolitischen Akteuren finden üblicherweise vor und während internationalen Verhandlungen statt – nicht danach. Basierend auf den Stellungnahmen der konsultierten Akteure gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass in der Schweiz «keine ausreichende Unterstützung für das InstA besteht» (2019, S. 16). Der Widerstand gegen das Rahmenabkommen nahm nach diesen Konsultationen sogar noch weiter zu. Warum ist die Kritik am InstA so stark, wenn doch ein Rahmenabkommen von der Schweiz selbst gefordert wurde und ein solches Abkommen den bilateralen Weg sichern, erweitern und damit zukunftsfähig machen könnte?

Zur Beantwortung dieser Frage ist es wichtig, eine Grundprämisse der Schweizer EU-Politik im Auge zu behalten: Ohne die Unterstützung aller grossen Parteien (ausser der SVP), der Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Kantone ist es sehr schwierig, eine Volksmehrheit für EU-Vorlagen zu erzielen. Bereits die Opposition durch einen dieser Akteure gefährdet den Abstimmungserfolg, wie die mehr als 10 EU-bezogenen Volksabstimmungen seit dem EWR-Nein 1992 zeigen (Goetschel und Wasserfallen, 2021). Eine breite innenpolitische Unterstützung ist im Falle eines obligatorischen Referendums sogar noch wichtiger, weil ein obligatorisches Referendum neben dem Volksmehr auch eine Mehrheit der Kantone erfordert. Da die Stimmberechtigten in den kleinen Landkantonen Öffnungsschritten gegenüber skeptischer sind, reicht bereits eine Sperrminorität von 45% Nein-Stimmen um EU-Vorlagen am Ständemehr scheitern zu lassen (Vatter, 2018). Basierend auf diesen Grundprämissen der Schweizer EU-Politik stellt sich die folgende Frage: Weshalb ist die Koalition, die von der SP und der politischen Mitte zur FDP reicht und auch Wirtschaftsverbände, Kantone und Gewerkschaften umfasst, offenbar so schwierig zu aktivieren im Falle des InstA? Die folgenden vier Argumente sollen zur Klärung dieser Frage beitragen.

1) Der Bundesrat verfolgte keine einheitliche, integrierende InstA-Strategie

Der Regierung ist es nicht gelungen, alle wesentlichen Akteure in vertrauensbildender Weise in den InstA-Verhandlungsprozess zu integrieren, so dass diese das Verhandlungsergebnis am Ende unterstützt hätten. Bei den Verhandlungen der bilateralen Verträge von 1999 ist genau dies gelungen (Kellenberger, 2014, 55). Für die innenpolitische Absicherung hätte der Bundesrat die relevanten Akteure vor und während den Verhandlungen einbeziehen müssen. Konsultationen erst nach Verhandlungsabschluss durchzuführen, wie es der Bundesrat beim InstA gemacht hat, hat sich als kontraproduktiv erwiesen. Das *ex post* Konsultationsverfahren hat lediglich dazu geführt, einzelne Verhandlungspunkte, bei denen die Schweiz Konzessionen machen musste, um dafür bei anderen Verhandlungspunkten gewünschte Ergebnisse zu

erzielen, in der öffentlichen Debatte herausgelöst in den Vordergrund zu rücken. Dies hat schlussendlich die breite Koalition, die sich eigentlich für die bilateralen Beziehungen einsetzt, gespalten und zugleich Irritationen bei der Verhandlungspartnerin, der EU, ausgelöst.

2) Die Kohäsionskraft der wirtschaftlichen (Export-)Interessen schwindet

Die Interessen derjenigen Akteure, die sich in der Schweiz für die Bilateralen aussprechen, sind teilweise gegenläufig. Die Kohäsionskraft, welche diese Koalition zusammenhält, ist das Streben nach wirtschaftlichen Vorteilen durch die Teilnahme am EU-Binnenmarkt. Insbesondere der exportierende Teil der Schweizer Wirtschaft profitiert stark vom EU-Marktzugang. Die Wirtschaftsverbände konnten diesen wirtschaftlichen Nutzen jedoch nicht als dominantes Interesse etablieren. Zudem gab es keine sozialpartnerschaftlichen Absprachen. Bei den bilateralen Verträgen von 1999 wurden den Gewerkschaften mit den flankierenden Massnahmen Zugeständnisse gemacht. Die Schweiz hat Schutzklauseln für Arbeitnehmende ausgehandelt, damit das Abkommen innenpolitisch mehrheitsfähig wurde und die wirtschaftlichen Vorteile des Zugangs zum EU-Binnenmarkt realisiert werden konnten. Auffallend abwesend waren und sind in den InstA-Diskussionen Vorschläge in diese Richtung. Auch innenpolitische Vorschläge. Beispielsweise könnten Lohnschutzforderungen der Gewerkschaften mit Mindestlöhnen erfüllt werden. Die Erfolgsformel der bilateralen Marktzugangsabkommen, dass wirtschaftliche Vorteile für den Exportsektor mit Zugeständnissen an die Gewerkschaften politisch abgesichert werden, konnte beim InstA nicht reaktiviert werden – was überraschend ist, nachdem die Gewerkschaften und die FDP-Bundesrätin Karin Keller-Sutter die SVP-Begrenzungsinitiative noch in grosser Harmonie gemeinsam bekämpften (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 2020). Ganz allgemein ist festzustellen, dass die Kohäsionswirkung des wirtschaftlichen Exportnutzens als dominantes Schweizer Interesse abgenommen hat. Dieser Bedeutungsverlust ist auch im Volk sichtbar. Beispielsweise in der Abstimmung am 7. März 2021, als sich nur 52% für das Freihandelsabkommen mit Indonesien aussprachen.

3) Das Verständnis, wie sich die EU verändert hat, fehlt in der Schweiz

In der Schweiz fehlt das Verständnis dafür, wie sich die EU in den letzten 20 Jahren verändert hat – und wie sich diese Veränderungen auf die bilateralen Beziehungen auswirken. Jakob Kellenberger, der als Staatssekretär erfolgreich die bilateralen Verträge von 1999 verhandelte, fasst diese Problematik treffend zusammen (2014, 54): Die «Entwicklung der EU [...] scheint in einem helvetozentrischen Weltbild nur beiläufig zu interessieren.» Ein wesentlicher Punkt in diesem Zusammenhang ist die Osterweiterung. Die neuen Mitgliedsländer aus Zentral- und Osteuropa mussten die EU-Gesetzgebung vollständig übernehmen. Entsprechend unverständlich ist für sie das Schweizer Modell mit selektivem Zugang zum Binnenmarkt. In der erweiterten EU mit 27 Mitgliedern wurde auch die Stellung der Europäischen Kommission stärker, gerade in der Pflege der EU-Aussenbeziehungen. Für die Schweiz bedeutet das: Der direkte Draht nach Berlin, Rom, Paris oder Wien hat in der EU-

27 an Bedeutung verloren. Zudem ist die EU in einer Konsolidierungsphase wegen der verschiedenen Krisen der letzten Jahre (Euro, Migration, Brexit und Covid-19). Die in der Schweiz verbreitete Einschätzung, die EU sei durch diese Krisen geschwächt worden, greift jedoch zu kurz. Für die Beziehung zur Schweiz ist entscheidend, dass sich die EU-27, als Reaktion auf diese Krisen, wieder stärker auf den Binnenmarkt fokussiert. Die EU verteidigt die Vorteile des Binnenmarkts, sowie die Prinzipien der Rechtssicherheit und der gleichen Bedingungen für alle, die an diesem Binnenmarkt partizipieren möchten (Europäische Kommission, 2017). Entsprechend fordert Brüssel von der Schweiz die Übernahme der sich weiterentwickelnden EU-Marktregeln als Bedingung für den hindernisfreien Zugang zum Binnenmarkt. Wer teilnimmt, soll auch die geltenden Regeln übernehmen. In diesem Punkt geht es der EU um ein Grundprinzip, das politisch in der EU-27 tief verankert ist. Die EU hat der Schweiz logischerweise auch klar gemacht, dass es ohne institutionellen Rahmen weder eine Weiterführung noch einen Ausbau der bilateralen Beziehungen geben wird. Diese Logik ist aus der Perspektive der EU kohärent und langfristig angelegt. Aus der Sicht der EU gibt es den Status quo für die existierenden bilateralen Abkommen somit nicht mehr.

4) Das InstA wird kaum mit (realen) Alternativen verglichen

Die Gegnerschaft des InstA bewerben gerne ein Freihandelsabkommen als zukunftssträchtige Lösung, gerade auch in Anlehnung an den Brexit. Freihandelsverträge erlauben jedoch keinen freien Zugang zum EU-Binnenmarkt. Waren, die im Rahmen solcher Verträge exportiert oder importiert werden, werden geprüft, kontrolliert, registriert und müssen diverse regulatorische Bedingungen erfüllen, was vom momentan hindernisfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt zu unterscheiden ist. Natürlich ist es im Prinzip denkbar, die bilateralen Verträge durch Freihandelsverträge zu ersetzen. Dieses Modell wäre jedoch ein grosser Rückschritt im Vergleich zum sektoriellen Marktzugang, den die bilateralen Verträge ermöglichen. Auf der anderen Seite des politischen Spektrums werden der EWR- oder der EU-Beitritt als Alternativen zum Rahmenabkommen ins Spiel gebracht. Umfragen zeigen aber, dass ein EU-Beitritt bei einer Abstimmung chancenlos wäre (Europa Barometer, 2020). Interessanterweise wird das InstA in der öffentlichen Debatte auch stark mit dem Argument kritisiert, das Abkommen schränke die politische Eigenständigkeit der Schweiz ein (Schneider-Ammann, 2020). Diese Einschränkung wäre jedoch bei einem EWR- oder EU-Beitritt noch wesentlich ausgeprägter. Bei diesen beiden Alternativen zum InstA müsste die Schweiz umfangreicher und systematischer EU-Gesetzgebung übernehmen, wobei im Falle des EU-Beitritts allerdings die Mitwirkung bei der EU-Gesetzgebung den Souveränitätsverlust abfedern würde. Mit der «Souveränitätskritik» wird dem Rahmenabkommen somit als Schwachpunkt angelastet, was eigentlich ein Vorteil dieses Modell ist im Vergleich mit dem EWR- oder EU-Mitgliedschaftsmodell (solange die Beziehung zur EU nicht auf einen Freihandelsvertrag reduziert werden soll). Ganz grundsätzlich wurde das InstA bis anhin zu wenig im Kontext der real existierenden Alternativen und deren Vor- und Nachteilen diskutiert.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Wie es mit dem Rahmenabkommen und der Beziehung zwischen der Schweiz und der EU weitergeht, bleibt eine offene Frage. Klar ist aber die Ausgangslage nach neun Jahren verhandeln und diskutieren. Es gibt gute Argumente für ein Rahmenabkommen – gerade im Vergleich zu den real existierenden Alternativen, also einem Freihandelsabkommen sowie einem EWR- oder EU-Beitritt. Die Diskussionen in der Schweiz zum InstA haben bis anhin aber nicht als Abwägungen verschiedener Möglichkeiten stattgefunden, sondern fokussierten isoliert auf die Nachteile des InstA, weitgehend unter Ausblendung der Vorteile. Zudem wird immer wieder die Illusion genährt, die EU werde im gegenseitigen wirtschaftlichen Interesse ihre Grundprinzipien aufweichen – und die Schweiz könne sich im Notfall auf die Hilfe ihrer Nachbarländer verlassen. Die kühne Hoffnung, die EU werde nicht an ihren Grundsätzen festhalten und die Schweiz könne Brüssel mit direkten Kontakten nach Berlin oder Paris ausspielen, basiert auf einem veralteten Verständnis der EU. Die heutige EU-27 ist nicht vergleichbar mit der EU-15 vor mehr als 20 Jahren, als die ersten bilateralen Verträge abgeschlossen wurden.

Zudem fehlt in der Schweiz das Bewusstsein, dass der bilaterale Weg in der aktuellen Form am Ende ist. Die Perspektive der schleichenden Erosion der bilateralen Beziehungen bleibt abstrakt. Daran haben auch die Beendigung der Börsenäquivalenz, das Nichtzustandekommen des Stromabkommens und die Probleme beim Marktzugang für die Medizintechnik wenig geändert. Aus Sicht der EU-27 geht es in diesen Fragen nicht um Strafaktionen oder Verhandlungstaktik, sondern um Grundprinzipien und Kohärenz. Diese Massnahmen der EU lösten jedoch offenbar einen zu geringen Leidensdruck in der Schweiz aus. Die Hoffnung auf die Weiterführung Status quo bleibt verlockend. Ohne Rahmenabkommen werden die bilateralen Beziehungen aber schleichend weiter erodieren. Es stellt sich daher die Frage, wann das Bewusstsein in der Schweiz gross genug sein wird, dass es den Status quo in der momentanen Form bald nicht mehr gibt, weil sich dieser stetig verschlechtert. Schlussendlich ist es beim Rahmenabkommen wie so oft in der Politik: *Governer c'est prévoir* reicht als Handlungsmaxime nicht aus. Die Abwägung der real existierenden Alternativen ist noch zu abstrakt – und die Verlockung zu gross, der Status quo könne irgendwie weitergeführt werden. Die bisherigen Diskussionen zum InstA legen also nahe, dass es ohne grösseren Problemdruck nicht gelingen wird, die Beziehungen zur EU zeitnah zu aktualisieren.

Referenzen

- Bundesrat. (2019). *Bericht über die Konsultationen zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union*. Bern: Juni 2019.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement. (2020). *Bundesrat und Sozialpartner lehnen die Begrenzungsinitiative ab*. Bern: Juni 2020.
- Europa Barometer. (2020). Umfrage durchgeführt von gfs.bern im Auftrag der Credit Suisse. Bern: November 2020.
- Europäische Kommission. (2017). *Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien*. Brüssel.
- Goetschel, L. & Wasserfallen, F. (2021). Aussenpolitik. In *Handbuch der Schweizer Politik*, Y. Papdopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, S. Häusermann, P. Emmenegger und F. Fossatti (Hsg.), 7. Auflage, Kapitel 7.1., Zürich: NZZ libro.
- Kellenberger, J. (2014). *Wo liegt die Schweiz? Gedanken zum Verhältnis CH-EU*. Zürich: NZZ Libro.
- Müller, F. E. (2020). *Kleine Geschichte des Rahmenabkommens: Eine Idee, ihre Erfinder und was Brüssel und der Bundesrat daraus machten*. Zürich: NZZ Libro.
- Schneider-Ammann, J. N. (2020). *Rahmenabkommen: Drei Klarstellungen reichen nicht aus. Die Souveränitätsfrage muss angesprochen werden*. Gastkommentar in der Neuen Zürcher Zeitung, 19.9.2020.
- Vatter, A. (2018). *Das politische System der Schweiz*. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Fabio Wasserfallen ist Professor für Europäische Politik (Extraordinarius) und Co-Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Der Autor dankt Klaus Armingeon, Stefanie Bailer, Sonja Puntcher Riekmann, Adrian Vatter und den Herausgeber:innen für hilfreiche Kommentare.