

Mai 2021

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf



Das Rahmenabkommen ist gescheitert – Ernüchterung für EU-Schweiz-Beziehungen

Einseitiger Abbruch nach sieben Jahren Verhandlung – Schweizer Bundesrat bekennt sich zur Fortsetzung des bilateralen Wegs, stellt aber keinen Plan B vor

Olaf Wientzek, Katarzyna Gorgol-Mäder

Es hatte sich in den Tagen zuvor schon abgezeichnet: Am 26. Mai gab der Schweizer Bundesrat endgültig bekannt, dass er das mit der EU ausgehandelte Abkommen, das sogenannte Institutionelle Rahmenabkommen (InstA), nicht unterzeichnen wird. Begründet wird dies mit den "substanziellen Unterschieden" zwischen der EU und der Schweiz. Die Entscheidung beendet eine lange Zeit der Ungewissheit über das Abkommen, das darauf abzielte, den rechtlichen Rahmen zwischen der EU und der Schweiz, der sich derzeit auf 120 sektorale Abkommen stützt, zu modernisieren. Einen Alternativplan präsentierte der Bundesrat hingegen nicht. Damit werden die Beziehungen beider Seiten weiter auf den bestehenden Verträgen basieren, die allerdings nicht mehr aktualisiert werden.

Hintergrund

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind sehr eng. So stammen 70% der Schweizer Importe aus der EU, gleichzeitig gehen 52% der Schweizer Exporte in die EU¹. Politisch sind sich die EU und die Schweiz in wichtigen globalen Fragen wie dem Klimawandel, den Menschenrechten oder geopolitischen Problemen einig. Dennoch sind die Beziehungen zwischen den Partnern komplex und das Institutionelle Rahmenabkommen (InstA) ist nicht der erste (gescheiterte) Versuch, einen Rahmen für die sehr enge Zusammenarbeit zu kreieren.

Um den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz zu verstehen, muss man bis ins Jahr 1992 zurückgehen. Damals lehnte die Schweizer Bevölkerung die Möglichkeit eines Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab - dem Abkommen, das Norwegen, Island und Lichtenstein an den EU-Binnenmarkt bindet. In der Folge handelte die Schweiz mit der EU sektorale Abkommen ("Bilaterale Verträge") aus, die sich heute auf über 120 Abkommen in verschiedenen Bereichen von der Personenfreizügigkeit über Steuern bis hin zur Landwirtschaft oder Statistik belaufen. Das bedeutet, dass die Schweiz keinen vollen Zugang zum EU-Binnenmarkt hat, sondern nur in den Bereichen, die von den bilateralen Abkommen abgedeckt werden. So decken die bilateralen Abkommen beispielsweise keine Finanzdienstleistungen oder das Gesundheitswesen ab. Außerdem gilt das 1972 abgeschlossene Freihandelsabkommen weiter.

Für zahlreiche Schweizer Unternehmen, aber auch für die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung, besteht kein Zweifel: Die bilateralen Abkommen sind für die Schweiz von großem Nutzen. Laut einer Studie des Verbands der Schweizer Unternehmen Economiesuisse war 2016 das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in der Schweiz um 4.400 Franken höher als in einem Szenario ohne bilaterale Abkommen. Andere Studien untermauern diese Daten.²

¹ <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/en/home/key-issues/economy-finance.html>

² [Factsheet Bilateral agreements.pdf \(economiesuisse.ch\)](https://www.economiesuisse.ch/~/media/Files/2017/01/Factsheet_Bilateral_agreements.pdf)

Doch mit der Zeit wurde die Verwaltung neuer Abkommen immer komplexer. Die EU kann der Schweiz jedoch kein "sui generis"-Modell für den Zugang zum Binnenmarkt gewähren, das auf dem Herauspielen derjenigen Aspekte beruht, die für die Schweiz bequem sind. Aus diesem Grund begannen die Parteien im Jahr 2014 mit Diskussionen über die Modernisierung der rechtlichen Grundlagen der bilateralen Zusammenarbeit.

Institutionelles Rahmenabkommen

Das InstA, das zwischen 2014 und 2018 verhandelt wurde, war ein Versuch, einen solchen modernen Rahmen zu schaffen. Das Abkommen sollte fünf Sektoren umfassen: den freien Personenverkehr (einschließlich des Niederlassungsrechts und der Entsendung von Arbeitnehmern), Industriegüter (Beseitigung technischer Handelshemmnisse), einige landwirtschaftliche Güter sowie den Land- und Luftverkehr.

Der sektorale Ansatz sollte es der Schweiz ermöglichen, ihre Autonomie in sensiblen Bereichen wie Energie oder Finanzdienstleistungen zu behalten, während die im InstA verankerte Flexibilität es den Parteien ermöglichen würde, den Geltungsbereich des Abkommens in Zukunft auf neue Bereiche auszuweiten.

Ein sogenannter Gemischter Ausschuss würde geschaffen, um die Umsetzung relevanter EU-Regelungen in der Schweiz zu gewährleisten, nach dem Prinzip der "dynamischen Übernahme des EU-Rechts". Das Konzept zielt darauf ab, den Schweizer Zugang zum EU-Binnenmarkt zukunftssicher zu machen und die Entstehung neuer Handelshemmnisse zu vermeiden. Außerdem sah der Streitbeilegungsmechanismus ein von beiden Seiten besetztes Schiedsgericht sowie eine verbindliche Rolle des Europäischen Gerichtshofs bei der Auslegung von EU-Recht vor.

Gegenwind von Beginn an

Das bilaterale Abkommen zwischen der EU und der Schweiz hatte von Anfang an einen schwierigen Stand. Während die Verhandlungen formell 2018 abgeschlossen wurden, war das ganze Dossier zunächst von den Parlamentswahlen 2019 und dann von der Perspektive des von der SVP initiierten (und letztlich klar gescheiterten) Volksentscheids zur Abschaffung der Personenfreizügigkeit überschattet. Heute, mehr als drei Jahre nach dem Ende der Verhandlungen zum InstA, ist die Kommunikation auf beiden Seiten sehr unterschiedlich, was die gegenseitige Verständigung immer wieder erschwert.

Hinzu kam eine Reihe von aus Schweizer Perspektive inhaltlich sensiblen Punkten: Das Prinzip der "dynamischen Übernahme von EU-Recht" und die Rolle des EU-Gerichtshofs wurden in der Schweiz vielfach mit Skepsis betrachtet³. Die europaskeptisch-nationalkonservative SVP (Schweizerische Volkspartei), die hinter verschiedenen Initiativen zur Begrenzung der legalen Zuwanderung in die Schweiz steht, und andere skeptische Interessenvertreter befeuerten die traditionelle Angst vor "fremden Richtern", die den Schweizern diktieren, was sie zu tun und zu lassen haben. Die Frage der Rolle des EuGH und die Wirkungen auf die direkte Demokratie in der Schweiz beschäftigte jedoch auch moderate Politiker und war vor allem für viele Christdemokraten der Partei "Die Mitte" ein Hauptgrund für ihre grundsätzlichen Bedenken gegenüber dem Vertrag.

Dies sind nicht die einzigen Probleme mit dem Rahmenabkommen. Die Schweizer Gewerkschaften verlangen, den im Schweizer Recht bestehenden Lohnschutz vor den Risiken des "Sozialdumpings" aus dem Ausland erhalten. Ein in den Medien oft zitiertes Beispiel ist die Anforderung, dass ausländische Unternehmen eine achttägige Kündigungsfrist einhalten müssen, bevor sie Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden können, während die Schweizer Behörden die Einhaltung von Mindestlöhnen und Arbeitsbedingungen überwachen⁴. Nach Beschwerden europäischer Unternehmen forderte die Europäische Kommission eine kürzere Kündigungsfrist von vier Tagen und

³ <https://www.foraus.ch/posts/the-swiss-eu-institutional-agreement-an-eea-light-2-2/>

⁴ [Notification obligation when posting workers from EU/EFTA countries to Switzerland - VISCHER](#)

ist nicht bereit, der Schweiz zusätzliche Flexibilität einzuräumen.

Die Unionsbürgerrichtlinie ist ein weiteres Streitthema: Viele Schweizer fürchten eine Einwanderung in das Schweizer Sozialsystem. Mithin forderte die Schweiz eine Ausnahmeklausel, wonach sie nicht zur Übernahme der Richtlinie verpflichtet sei. Das lehnte die EU ab. Der bisherige (aber für die Schweiz nicht ausreichende) Kompromiss: der Vertragstext erwähnt die Unionsbürgerrichtlinie erst gar nicht.

Schließlich sind staatliche Beihilfen ein Bereich, in dem die Interessen der EU und der Schweiz aufeinanderprallen. Staatliche Beihilferegeln, die in der EU eine selektive Begünstigung von Unternehmen durch die öffentliche Hand verbieten, gibt es in der Schweiz nicht. Die Schweiz hat zwar Regeln für Subventionen, aber das Regime ist anders, als in der EU. In der Vergangenheit hat die Kommission vorteilhafte Körperschaftssteuervorschriften einiger Kantone mit dem Argument in Frage gestellt, dass sie eine illegale staatliche Beihilfe darstellen könnten. Die bestehenden Abkommen zwischen der EU und der Schweiz bieten jedoch keine Rechtsgrundlage, um solche Fragen zu behandeln⁵. Das institutionelle Abkommen würde dies durch ein horizontales Prinzip ändern, welches das EU-Modell der Beihilfenkontrolle erweitern würde.

Nach dem Ende der Verhandlungen forderte die Schweiz Nachbesserungen in diesen Bereichen. Zwar zeigte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sich offen für Klarstellungen in den Fragen der staatlichen Beihilfen, der Unionsbürgerrichtlinie und des Lohnschutzes, doch ist aus Sicht der Kommission das bestehende Abkommen eigentlich zu Ende verhandelt. Substantielle Nachverhandlungen lehnte sie entsprechend ab.

Das gegenseitige Verständnis wurde nicht zuletzt auch durch eine Aufmerksamkeits-Asymmetrie für das Abkommen erschwert: Auf der EU-Seite wird das Dossier ausschließlich von der Europäischen Kommission bearbeitet, ohne gesteigerte Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit in Eu-

ropa. In der Schweiz erregen die Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz viel mehr öffentliche Aufmerksamkeit, als in der EU. Das bilaterale Abkommen wird unter politischen Parteien, Gewerkschaften, Unternehmen und der Bevölkerung breit diskutiert. Es überrascht nicht, dass neben pragmatischen Argumenten nicht selten auch emotionalere Fragen eine wichtige Rolle im öffentlichen Diskurs spielen. Entsprechend drang die Argumentation, die Auswirkungen bei den Fragen der Unionsbürgerrichtlinie und des Lohnschutzes wären in der Praxis sehr überschaubar, kaum durch.

Wachsende Skepsis und Zerreden des Vertragstexts

Bereits seit einigen Monaten waren verstärkte Absetzbewegungen vom Rahmenabkommen zu vermerken: Die Bedenken im Bereich des Lohnschutzes führten letztlich zur Ablehnung durch die Gewerkschaften, was wiederum die Sozialisten (oder zumindest große Teile) ins Lager der Skeptiker wechseln ließ.

Doch auch in den moderaten bürgerlichen Parteien wuchsen Bedenken und Zweifel: Bei den Christdemokraten der Partei "Die Mitte" überwogen vor allem die Bedenken mit Blick auf die Rolle des EuGH und die Auswirkungen auf die direkte Demokratie in der Schweiz. Insgesamt reichte die Spannbreite in der "Mitte" von starken Skeptikern des Vertragswerks bis zu Befürwortern einer Fortführung der Verhandlungen mit der Kommission. Auch in der bürgerlich-liberalen FDP, die lange zu den entschiedenen Verfechtern des Abkommens gehörte und deren Bundesrat Ignazio Cassis für die Verhandlungen verantwortlich war, meldeten sich zunehmend zweifelnde Stimmen, sodass letztlich nur noch die kleinste der sechs größeren Parteien der Schweiz, die Grünliberalen, eindeutig hinter dem Vertragswerk standen.

Doch auch Wirtschaft und Zivilgesellschaft ergriffen zunehmend Partei: Mit der Initiative Kompass Europa brachten sich vor allem Unternehmer, aber auch Vertreter aus Kultur und Landwirtschaft

⁵ mit Ausnahme des bilateralen Verkehrsabkommens, das Vorschriften über staatliche Beihilfen enthält

gegen das Abkommen in Stellung. Nicht unterschätzt werden sollte die Auswirkung der (verzerrten) Wahrnehmung der Brexit-Verhandlungen: Die Gegner des Vertrags argumentierten, Boris Johnsons "Erfolg" zeige, dass sich eine unnachgiebige Haltung gegenüber Brüssel auszahle.

Demgegenüber formierten sich die Befürworter des Abkommens Ende Februar zum Bündnis Progresuisse, darunter zahlreiche Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik: Besonders bemerkenswert war die Unterstützung dieser Initiative durch die beiden vormaligen CVP-Bundesräte Doris Leuthard und Joseph Deiss. Auch der Wirtschaftsverband Economiesuisse gehörte stets zu den Befürwortern des Vertragswerks.

Ausbleibender Durchbruch beim Gipfeltreffen und einseitiger Abbruch

Seit Ende 2020 begann der Bundesrat, seine Position zu definieren und setzte auf recht harte Forderungen bei den staatlichen Beihilfen, dem Lohnschutz und der Unionsbürgerrichtlinie, während man die Frage der Rolle des EuGH zu akzeptieren schien. Die von der Schweizer Chefunterhändlerin Livia Leu geführten Gespräche führten zu keinem Durchbruch. Entsprechend reiste Bundespräsident Guy Parmelin (SVP) – und nicht der inhaltlich zuständige Bundesrat Ignazio Cassis – am 23. April nach Brüssel zu einem Gipfeltreffen mit EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen. Doch auch hier blieb der Durchbruch aus, die Brüsseler Seite nahm die Haltung der Schweiz als sehr hart und die Forderungen als ausgesprochen weitreichend und kategorisch war. In der Brüsseler Wahrnehmung zog sich der Bundesrat sogar hinter die 2019 formulierte Positionen zurück. Man wolle aber weiterverhandeln, so versicherte die EU-Kommission. In den kommenden Tagen verhärten sich die Fronten weiter: Die EU-Mitgliedstaaten stellten sich geschlossen hinter die Euro-

päische Kommission, während Parmelin nach seiner Rückkehr von fundamentalen Differenzen sprach.

Bemerkenswert: trotz der fehlenden politischen Unterstützung durch den Bundesrat genoss das Rahmenabkommen in einer Umfrage des Instituts gfs. Bern im Mai eine Zustimmung von 64% (wobei 49% der Befragten eher dafür waren, nur 15% bestimmt dafür) gegenüber 32% Ablehnung.⁶ Frühere Umfragen hatten ein weniger eindeutiges Bild gezeichnet. Die Erfahrung zeigte zwar, dass Umfragen vor dem wirklichen Beginn einer Abstimmungskampagne nur bedingt aussagekräftig waren, doch weisen diese Werte darauf hin, dass – anders als von vielen Skeptikern kolportiert – das Abkommen bei einer Volksabstimmung angesichts des meist pragmatischen europapolitischen Abstimmungsverhaltens des Schweizer Stimmvolks durchaus nicht chancenlos gewesen wäre.

Dennoch verlor das Abkommen auch im Bundesrat zunehmend an Rückhalt: Hieß es zunächst noch, es stehe zwischen Unterstützern und Skeptikern 3:4⁷, stand am Ende nur noch die Christdemokratin Viola Amherd für die Fortführung der Verhandlungen ein. Ein von ihr vorgestellter Kompromissvorschlag wurde jedoch von ihren Bundesratskollegen abgelehnt. Kurios: Letztlich rückte selbst Ignazio Cassis vom Abkommen ab, welches sein eigenes Department verhandelt hatte und für welches er sich zu Beginn noch recht deutlich eingesetzt hat. Gleichzeitig hatten sich die Außenpolitische Kommission des Nationalrats und auch die Kantone aber für eine Fortsetzung der Gespräche ausgesprochen.

Am 28. Mai verkündet der Bundesrat dennoch – in recht brüskem Ton – das Ende der Verhandlungen. Einen Alternativplan zur Sicherung des bilateralen Wegs präsentierte er jedoch nicht, sondern forderte die EU lediglich auf, in einen "politischen Dialog" zu treten. Als Geste des politischen Willens sicherte der Bundesrat zu, sich im Parlament für die Freigabe der ausstehenden Zahlung der so genannten "Kohäsionsmilliarde" einzusetzen⁸. Diese war seit 2019 im Nationalrat blockiert worden.

⁶ https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2021/05/standort-schweiz_europafragen_kurzbericht.pdf

⁷ Viola Amherd (Die Mitte), Alain Berset (SP) und Ignazio Cassis (FDP) versus SVP-Bundesräte Guy Parmelin und

Ueli Maurer, Simonetta Sommaruga (SP), Karin Keller-Sutter (FDP)

⁸ Die Kohäsionsmilliarde ist ein Betrag welchen die Schweiz den neuen EU-Mitgliedsländern für konkrete

Konsequenzen des Scheiterns

Das Scheitern des Rahmenabkommens führt nun nicht unmittelbar zu einer großen Krise zwischen der Schweiz und der EU. Allerdings droht nun mangels dynamischer Rechtsübernahme ein langsames Auseinanderdriften beider Rechtsräume. Die EU-Kommission hatte mehrfach deutlich gemacht, dass sie der Schweiz ohne ein Rahmenabkommen keinen zusätzlichen Zugang zum Binnenmarkt gewähren wird. Die bestehenden bilateralen Verträge blieben in Kraft, würden nun aber nicht mehr aktualisiert. Sie bieten mithin nur ein trügerisches Gefühl der Sicherheit. Die Konsequenzen eines fehlenden neuen vertraglichen Rahmens wurden bereits in den letzten Monaten spürbar: Seit 2018 wurden keine größeren Kooperationsprojekte mehr auf den Weg gebracht. Die Schweizer Börse verlor 2019 den Äquivalenzstatus. Während sich die praktischen Folgen der Nichtverlängerung der Börsenäquivalenz in Grenzen zu halten scheinen, hat dieser Schritt auf Schweizer Seite dennoch für Unmut gesorgt, auch bei gemäßigten Stimmen.

Außerdem riskiert die Schweiz, bestehende Vorteile, wie den Zugang zu EU-Forschungsprogrammen und Studentenaustauschprogrammen, zu verlieren, wenngleich hier die Tür noch offen zu stehen scheint, wenn sich die Schweiz konstruktiv zeigt. Der Export von Medizinprodukten in die EU könnte schwieriger werden, da das im Mai auslaufende Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Standards bei Medizinprodukten (MRA) nun wohl nicht verlängert wird. Angesichts der aktuellen Pandemie-Situation könnte eine Unterbrechung des Handels mit Medizinprodukten weitreichende Folgen für beide Seiten haben. Ein von der Schweiz angestrebtes Abkommen im Gesundheitsbereich rückt nun in weite Ferne. Auch bei den 2007 begonnenen Verhandlungen zu einem Stromabkommen, das für die energiepolitische Souveränität der Schweiz wichtig wäre, sind nun keine weiteren Fortschritte zu erwarten.⁹

Bisher war die erste Reaktion der EU-Kommission auf die Schweizer Abbruchsankündigung diplomatisch. Der Schweizer Ansatz, das aktuelle Modell der 120 sektoralen Abkommen mit einigen Aktualisierungen hier und da fortzusetzen, wird jedoch auf lange Sicht nicht funktionieren: Die EU kann der Schweiz kein "sui generis"-Modell für den Zugang zum Binnenmarkt gewähren, das auf dem Herauspicken derjenigen Aspekte beruht, die für die Schweiz bequem sind.

Was die berühmte "Kohäsionsmilliarde" betrifft, mit der die Schweiz zur EU-Kohäsionspolitik beiträgt, so ist es durchaus eine wichtige lobenswerte Geste, dass der Bundesrat das Schweizer Parlament auffordert, die Mittel freizugeben. Allerdings entspräche diese Summe ohnehin in etwa dem bilaterale Warenhandel zwischen der Schweiz und der EU pro Arbeitstag¹⁰.

Zu den Verlierern des Abbruchs gehören die Grenzregionen beider Seiten, die auf engste Weise politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich miteinander verflochten sind und das schleichende Auseinanderdriften beider Rechtsräume besonders stark spüren dürften.

Reaktionen in der Schweiz und in der EU

Die Europäische Kommission nahm den einseitig von der Schweiz erklärten Abbruch der Gespräche mit Bedauern auf und kündigte an, die Folgen "sorgfältig analysieren" zu wollen. Ähnlich zurückhaltend äußerten sich Vertreter verschiedener Mitgliedstaaten. Deutlicher wurde Andreas Schwab (CDU), Vorsitzender der Schweiz-Delegation im Europaparlament und binnenmarktpolitischer Sprecher der EVP-Fraktion: Die Entscheidung des Schweizer Bundesrates habe beträchtlichen Flurschaden angerichtet. Man habe mehr als sieben Jahre Verhandlungen sinnlos vergeudet. Solange das Vorurteil bedient werde, die EU arbeite gegen die Interessen der Schweiz, werde es schwierig, die künftige Zusammenarbeit zu orga-

Projekte und Programme zukommen lässt. Es handelt sich hierbei nicht um einen Beitrag zum EU-Haushalt
⁹ <https://www.avenir-suisse.ch/verlust-an-energiepolitischer-souveraenitaet/>

¹⁰ <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/en/home/key-issues/economy-finance.html>

nisieren. Auch Felix Schreiner (CDU, Baden-Württemberg), Vorsitzender der Deutsch-Schweizerischen Parlamentariergruppe des Deutschen Bundestages, äußerte Bedauern über den Abbruch¹¹.

Besonders erfreut zeigte sich auf Schweizer Seite naturgemäß die SVP. Ihr Präsident Marco Chiesa frohlockte, dass der Abbruch des Rahmenabkommens ein Sieg für die Selbstbestimmung und die direkte Demokratie der Schweiz sei. Zufrieden äußerte sich der der zum Teil der SVP-nahestehende Gewerbeverband sowie der eng mit den Sozialisten verbundene Schweizerische Gewerkschaftsbund. Bemerkenswert ist allerdings auch, dass einige Kommentatoren in den Landesmedien sich hinter die Entscheidung des Bundesrats stellten, teilweise argumentierten, man hätte die Verhandlungen bereits 2018 abbrechen sollen¹². Der Parteipräsident von "Die Mitte", Gerhard Pfister, rief dazu auf, Eskalationen zu vermeiden und Alternativen zu entwickeln, wie das gute bilaterale Verhältnis zwischen der EU und der Schweiz weiterentwickelt werden könne. Auch die FDP fordert nun vom Bundesrat eine klare Ansage. Gleichzeitig drückte sie Bedauern über den Abbruch aus (obwohl insbesondere die FDP-Bundesrätin Keller-Sutter genau diesen unterstützt hatte). Die Grünen übten ebenfalls klare Kritik. Am deutlichsten wurden die Grünliberalen, die von einem "historischen Fehlentscheid" sprachen. Bedauern kam auch von Seiten der FDP-nahen EconomieSuisse. Die SP merkte an, die eigentlich beste Option sei ein EU-Beitritt der Schweiz.

Irritiert bis verärgert zeigten sich Schweizer Befürworter einer Fortsetzung der Gespräche auch, weil sich nach der Entscheidung des Bundesrats sowohl das Parlament als auch das Volk der Möglichkeit beraubt sehen, sich zum Rahmenabkommen zu äußern: Patrick Dümmler, Forschungsleiter beim liberalen Think Tank Avenir Suisse merkte an, man stimme über Kühe mit Hörnern¹³ ab, aber nicht über die wichtigste wirtschaftliche und politische Frage der letzten zehn Jahre.

Kommentar & Ausblick

Der Verhandlungsabbruch nach sieben Jahren wirft Fragen auf und ist von außen betrachtet auf den ersten Blick nur schwer verständlich. Der Abbruch der Gespräche löst keines der bestehenden Probleme. Die Bedingungen für einen weitgehenden Zugang zum Binnenmarkt der EU werden sich auch für künftige Verhandlungen nicht verändern. Für den Bundesrat ist der Abbruch nach sieben Jahren kein Ruhmesblatt, nicht wenige Beobachter bemängeln die fehlende politische Führung einer ihrer Ansicht nach stark von Parteilogik getriebenen Bundesräte. Nicht nur die Sozialisten nehmen dabei vor allem den zuständigen Bundesrat Ignazio Cassis ins Visier; zu einem gewissen Grad mag das allerdings auch eine Strategie sein, um den zweiten Bundesratssitz der FDP ins Wackeln zu bringen. Sollte die FDP bei den kommenden Nationalratswahlen ihr Ergebnis nicht verbessern, könnte daher der Druck größer werden, diesen Sitz den Grünen oder den Grünliberalen zukommen zu lassen. Doch auch die Sozialisten haben sich in diesem Dossier nicht durch politischen Wagemut hervorgetan.

Spätestens wenn auch einzelne Wirtschaftsbranchen die negativen Folgen zu spüren bekommen, wird der Bundesrat allerdings wohl Druck verspüren, der schleichenden Verschlechterung des Binnenmarktzugangs entgegenzuwirken. Das beschwichtigende Bekenntnis wichtiger politischer wie wirtschaftlicher Kräfte zu den bilateralen Verträgen ist löblich und sollte nicht als politische Floskel abgetan werden. Doch ändert es nichts daran, dass der bilaterale Weg basierend auf sektoralen Abkommen auf Dauer zu einer Sackgasse wird. Der Bundesrat muss nun recht dringlich eine Alternativlösung vorstellen, wenn sich der Schaden für die Schweizer Wirtschaft in Grenzen halten soll. Die von einigen vorgebrachte Lösung, die Schweiz werde einseitig in wichtigen Bereichen Regeln an EU-Recht anpassen, ist nicht mehr als ein Notbehelf. Angesichts der erheblichen Divergenzen innerhalb des Bundesrats zur Europafrage

¹¹ <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.nach-dem-aus-der-gespraechе-mit-der-eu-die-schweiz-kann-sich-nicht-dauerhaft-isolieren.f1e4ae3d-c6eb-461d-b760-9292d5ed9eff.html?reduced=true>

¹² https://www.srf.ch/news/schweiz/klares-signal-andie-eu-mit-druck-erreicht-man-nichts?ns_source=mobile&srg_sm_medium=tw

¹³ Spielt auf die so genannte [Hornkuh-Initiative](#) vom 25.11.2018 an.

ist aber fraglich, ob es zeitnah gelingen kann, eine solche Vision zu formulieren.

Grundsätzlich bedarf es im Bundesrat und im Grunde in der Schweiz einer fundamentalen Debatte über das Verhältnis zur EU: Wie Beobachter feststellen, steht das Verhältnis zur EU in einem Spannungsverhältnis von wirtschaftlichem Pragmatismus und politischer Skepsis gegenüber jeder Form von Souveränitätsübertragung. Ohne ein erneuertes Souveränitätsverständnis wird dieses Spannungsverhältnis nicht aufzulösen sein.

Wenn man keinen neuen Anlauf mit einem inhaltlich sehr ähnlichen Abkommen möchte, hätte die Schweiz die folgenden Möglichkeiten: Beitritt zum EWR oder gar zur EU (was beides derzeit unrealistisch ist) - oder aber eine Art besseres Freihandelsabkommen, das eine deutlich schwächere Anbindung an den Binnenmarkt in Kauf nimmt. Die von einigen mit einem gewissen Trotz vorgebrachte Position, dann werde man sich eben stärker Richtung anderer Märkte in Asien orientieren, wirkt wenig überzeugend: Die Schweiz - von EU-Ländern umgeben und einer der größten Profiteure des Binnenmarkts - wird weiter eng mit der EU und ihren Mitgliedstaaten verflochten bleiben. Isolation ist keine attraktive Option.

Die Irritation auf europäischer Ebene über den Abbruch ist vollkommen verständlich. Man war in vielen Fragen der Schweiz recht weit entgegengegangen und war auch jetzt zu weiteren Gesprächen (wenn auch in einem eng abgesteckten Feld und nicht zur Rolle des EuGH) bereit. Der Entscheidung des Bundesrats dürfte mithin im beidseitigen Verhältnis Spuren hinterlassen. Gleichwohl hat auch die EU politisch wie wirtschaftlich nach wie vor ein erhebliches Interesse an einer engen Zusammenarbeit: die Schweiz ist nach wie vor der viertwichtigste Handelspartner in der EU und auf internationaler Ebene ein zentraler Verbündeter. Es wäre mithin ratsam, mit dem Ergreifen weitergehender Maßnahmen (Ausschluss aus dem EU-Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe) zurückhaltend umzugehen. Demonstrative Nadelstiche haben in der Schweiz meist eine kontraproduktive Wirkung. Sollte es in Zukunft einen neuen Anlauf für ein Nachfolgeabkommen geben, sollte man die Emotionalität der Frage der Wirkung auf das direktdemokratische System der Schweiz nicht unterschätzen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Olaf Wientzek
Leiter Multilateraler Dialog Genf
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de
olaf.wientzek@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)