

Zeitschrift: Schweizer Revue : die Zeitschrift für Auslandschweizer
Herausgeber: Auslandschweizer-Organisation
Band: 45 (2018)
Heft: 6

Artikel: Wovon reden die da eigentlich?
Autor: Gmür, Heidi
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-909666>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 04.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Wovon reden die da eigentlich?

Es ist das heisseste Dossier in Bundesbern, und ein Jahr vor den Wahlen ist die Lust vieler Politiker spürbar gesunken, sich daran die Finger zu verbrennen: Das institutionelle Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Was trocken tönt, ist im Kern aber der Schlüssel zur Weiterentwicklung des bisherigen bilateralen Wegs.

HEIDI GMÜR

Wagt der Bundesrat den innenpolitischen Hosenlupf? Oder kapituliert er kurz vor der Ziellinie? Auf diese Fragen spitzte sich das jahrelange Bemühen um eine Lösung der institutionellen Fragen mit der Europäischen Union (EU) diesen Spätsommer zu. Die Antwort des Bundesrats kam Ende September: Weder noch. Er will zwar weiterverhandeln und mit der EU möglichst rasch eine Einigung erzielen, um den erfolgreichen bilateralen Weg in die Zukunft zu retten. Konzessionen bei der Ausgestaltung der flankierenden Massnahmen zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping, wie sie Brüssel zuletzt ziemlich ultimativ verlangt hat, will der Bundesrat indessen keine machen. Wenigstens vorerst nicht. Nicht gegen den innenpolitischen Widerstand, der sich über den Sommer aufgebaut hat.

Im Herbst startete eine letzte Verhandlungsrunde geprägt von der Ungewissheit, ob es unter diesen Vorzeichen überhaupt zu einer Einigung kommen kann. Wenn nicht, würde das Rahmenabkommen ironischerweise nicht primär am Widerstand der SVP gegen die verpönten

«fremden Richter» scheitern, sondern am Widerstand der Gewerkschaften und der SP gegen alternative, von der EU akzeptierte Formen des Lohnschutzes.

Um diese Frage zu verstehen, muss man zu den Ursprüngen zurück. Und sie liegen in der Schweiz. Die Idee eines Abkommens, das einen gemeinsamen Rahmen für das immer komplexere bilaterale Vertragswerk zwischen Bern und Brüssel setzen soll, taucht 2002 erstmals im Ständerat auf. 2006 erwähnt der Bundesrat die Option eines Rahmenabkommens in einem Europa-Bericht. 2008 macht schliesslich die EU ihrerseits klar, dass sie nicht länger bereit ist, mit dem Bilateralismus weiterzufahren wie bisher. Sie will eine einheitliche Anwendung des EU-Rechts durch die Schweiz sicherstellen, die dank den Bilateralen einen privilegierten Zugang zum Binnenmarkt genießt, obschon sie weder Mitglied der EU noch des EWR ist. Brüssel denkt dabei nicht zuletzt an die seit Jahren ungelöste Streitigkeit bezüglich einzelner flankierenden Massnahmen der Schweiz, die in den Augen der EU nicht kompatibel sind mit dem Abkommen zur Personenfreizügigkeit; es ist dies unter

Bundesrat Ignazio Cassis beim Versuche, das komplexe Rahmenabkommen während einer Rede mittels bunter Klötzchen zu erklären.

Foto: Keystone



anderem die achttägige Voranmeldefrist für ausländische Firmen, die Arbeiter für kurze Einsätze in die Schweiz entsenden wollen, die sogenannte Acht-Tage-Regel. In den folgenden Jahren wird die EU je länger, je mehr auf einer Lösung der institutionellen Fragen bestehen. 2012 lässt sie die Schweiz wissen, dass es ohne Rahmenvertrag keine neuen bilateralen Verträge mehr geben wird. Im Mai 2014 beginnen die Verhandlungen. Ende 2017 verliert die EU erstmals die Geduld und straft die zögerlichen Schweizer ab: Sie anerkennt die Schweizer Börsenregulierung nur für ein Jahr, die Verlängerung will sie von Fortschritten beim Rahmenabkommen abhängig machen. Der Paukenschlag löst in Bern neue Dynamik aus, man fürchtet sich vor weiteren, wirtschaftlich schädlichen Nadelstichen.

Was regelt das Rahmenabkommen?

Im Kern geht es um zwei Dinge: die dynamische Rechtsübernahme und die Streitbeilegung.

Die bestehenden bilateralen Abkommen, mit Ausnahme von jenem zu Schengen/Dublin, sind statisch angelegt. Das EU-Recht entwickelt sich aber ständig fort. Die Schweiz passt ihr nationales Recht zwar schon heute regelmässig an neues EU-Recht an, zumal dort, wo ihr dies nötig erscheint, um den ungehinderten Zugang der Wirtschaft zum EU-Binnenmarkt sicherzustellen, Beispiel: Börsenregulierung. Neu soll es aber eine institutionalisierte, eine dynamische Rechtsübernahme geben.

Heute thematisieren Bern und Brüssel ihre Differenzen im Gemischten Ausschuss, einem politisch-diplomatischen Gremium. Findet man sich nicht, gibt es keine rechtlichen Möglichkeiten, um eine Einigung zu forcieren. Politisch ist aber jede Seite frei, Retorsionsmassnahmen zu ergreifen, um Druck auf die Gegenseite auszuüben. Damit gilt letztlich das Recht des Stärkeren. Neu soll es eine Gerichtsbarkeit geben, um einen Streit beizulegen.

In den bisherigen Verhandlungen hat man sich – auf Drängen der Schweiz – darauf geeinigt, dass das Rahmenabkommen nur für fünf der rund 120 bilateralen Abkommen gelten soll. Und zwar für jene, die den Zugang der Wirtschaft zum EU-Binnenmarkt regeln. Es sind dies die Abkommen über die Personenfreizügigkeit, die technischen Handelshemmnisse, den Luft- und Landverkehr sowie die Landwirtschaft. Auch künftige Marktzugangsabkommen sollen unter den Rahmenvertrag fallen. Zu denken ist etwa an das Strommarktabkommen, das die Schweiz gerne abschliessen würde.

Wie funktioniert die dynamische Rechtsübernahme?

Die Schweiz würde sich im Grundsatz verpflichten, neues EU-Binnenmarktrecht stets zu übernehmen, statt es wie

bisher fallweise autonom nachzuvollziehen. Sie erhält im Gegenzug ein Mitspracherecht bei der Weiterentwicklung des EU-Rechts und eine ausreichend lange Frist, um ihr nationales Recht gemäss ihren direkt-demokratischen Spielregeln anzupassen. Das letzte Wort hätte folglich weiterhin das Schweizer Volk. Lehnt es die Übernahme neuen EU-Rechts in einem konkreten Fall ab, könnte die EU freilich Retorsionsmassnahmen ergreifen. Anders als heute würde der Rahmenvertrag aber sicherstellen, dass diese verhältnismässig wären.

Wie sollen Streitigkeiten künftig beigelegt werden?

Im Verhandlungsmandat von 2013 hatte der Bundesrat festgelegt, dass Streitigkeiten vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) gelöst werden sollen. Das stiess innenpolitisch jedoch zunehmend auf Widerstand. Schliesslich bot die EU der Schweiz an, statt über eine EuGH-Lösung neu über eine Schiedsgerichtslösung zu verhandeln. Damit wurde die Debatte über die «fremden Richter» entschärft, zumal das Schiedsgericht aus einem von der Schweiz und einem von der EU bestimmten Richter sowie einem gemeinsam ernannten Präsidenten bestünde. Allerdings wird auch diese Lösung nichts daran ändern, dass der EuGH für die Auslegung von EU-Recht massgebend bleibt.

Wo verbleiben in den Verhandlungen Knackpunkte?

Noch ungelöst sind Fragen rund um die sogenannte Unionsbürger-Richtlinie der EU. Die Schweiz hat es bisher abgelehnt, sie zu übernehmen, da sie Folgen hätte für den Familiennachzug, den Zugang zur Sozialhilfe und die Ausweisung von EU-Bürgern. In Reichweite scheint derweil ein Konsens bei der Regelung staatlicher Beihilfen. Dazu gehören nicht nur Subventionen, sondern auch Steuererleichterungen oder staatliche Firmenbeteiligungen, wie sie insbesondere in den Kantonen verbreitet sind. In der EU sind solche Beihilfen hingegen verpönt, sofern sie den grenzüberschreitenden Wettbewerb verzerren. Als grösster Knackpunkt verbleiben jedoch die flankierenden Massnahmen. Nähern sich hier die Positionen zwischen Bern und Brüssel nicht an, würden alle anderen Verhandlungserfolge der Schweiz hinfällig. Denn es gilt auch hier, was bei Verhandlungen stets gilt: «Nothing is agreed, until everything is agreed», also «nichts ist vereinbart, bis alles vereinbart ist».

HEIDI GMÜR IST BUNDESHAUSKORRESPONDENTIN
DER «NEUEN ZÜRCHER ZEITUNG»