

Beim Wort genommen

Autor(en): **Grob, Ronnie / Belser, Jannik**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **99 (2019)**

Heft 1071

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-868776>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Beim Wort genommen

Was würde eine Annahme des «institutionellen Abkommens Schweiz–EU» verändern?
Eine kurze Analyse des vorliegenden Entwurfs.

von Ronnie Grob und Jannik Belser

Es wabert als Thema seit Jahren durch die Hintergrundgespräche der politischen Akteure in der Schweiz: ein institutionelles Abkommen mit der Europäischen Union. Mal nennt es sich Rahmenvertrag, dann wieder institutionelles Abkommen, zuletzt einfach hashtagtauglich #InstA. Was im vorliegenden Entwurf drinsteht, liegt – übersetzt aus dem französischen Original – seit November 2018 auf dem Tisch, das heisst, es ist auf der Webseite des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) veröffentlicht.

Die Ausgangslage ist wie folgt: Die Europäische Union ist der grösste Handelspartner der Schweiz. Während rund die Hälfte der Schweizer Exporte in die wichtigste Wirtschaftszone Europas fliesen, stammen rund 70 Prozent der Schweizer Importe aus der EU. Das beeinflusst die Schweiz auch auf juristischer Ebene; obwohl sie rechtlich nicht zur Übernahme von EU-Richtlinien verpflichtet ist, tut sie es in der Realität oft trotzdem und freiwillig. Der Grund dafür? Dieselben Rahmenbedingungen und Richtlinien zu haben, ist für beide Seiten schlicht praktisch. Den Akt der Rechtsübernahme von EU-Richtlinien, der sich dabei für die Schweiz anbietet – aktuell organisiert als autonomer, von Fall zu Fall beurteilter Nachvollzug –, möchte die EU nun in einen geregelten, rechtlichen Prozess einbetten. Das bringe mehr Rechtssicherheit, sagen die einen. Es sei ein Verlust der Souveränität, die anderen. Das Rahmenabkommen, in dem dieser Prozess geregelt werden soll, umfasst ohne Anhang lediglich 13 Seiten. Aber was steht da drin? Eine Übersicht der wichtigsten Passagen.

Artikel 1 + 5

Eine dynamische Rechtsübernahme

Gemäss Artikel 1 bezweckt das Abkommen, «grössere Rechtssicherheit sowie die Gleichbehandlung zu garantieren». Es schafft «einen neuen institutionellen Rahmen, der einen kontinuierlichen und ausgewogenen Ausbau der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien ermöglicht». Im Zentrum steht dabei «das Verfahren zur Übernahme von Rechtsakten der Europäischen Union in den Bereichen der betroffenen Abkommen» (mehr dazu in Artikel 2). Artikel 5 macht klar, dass die Schweiz diese «Rechtsakte» künftig automatisch umzusetzen hat. Und das «nach deren Verabschiedung so rasch wie möglich».

Artikel 2, Absatz 1

Heute schon für morgen sorgen

Die erste Kontroverse findet sich in Artikel 2, Absatz 1: «Dieses Abkommen ist auf die bestehenden und künftigen Marktzugangsabkommen zwischen den Vertragsparteien anwendbar.» Welche Verträge in die Kategorie der *bestehenden* Marktzugangsabkommen fallen, wird in Absatz 2 des Artikels klar definiert: Es sind dies die Abkommen über die Personenfreizügigkeit, den Luftverkehr, den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen – sämtliche Abkommen sind Teil der bilateralen Verträge I. Was ist allerdings unter *künftigen* Marktzugangsabkommen zu verstehen? In den Erläuterungen des Bundes zum institutionellen Abkommen Schweiz–EU wird ein allfälliges Stromabkommen genannt, weitere Beispiele kann das EDA auf Nachfrage nicht nennen. Pressesprecherin Noémie Charton schreibt: «Die Qualifizierung eines Abkommens als Marktzugangsabkommen im Sinne des InstA obliegt den Parteien im Rahmen der Verhandlungen und bedarf schlussendlich einer Einigung beider Parteien in diesem Punkt.» Deutlich ist: Das Rahmenabkommen soll die Rahmenbedingungen für die Verhandlungen von morgen setzen.

Artikel 8A

Erfolgsrezept Föderalismus in Gefahr

Für die EU ist klar: Staatliche Beihilfen sind nicht mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts vereinbar, und solange diese den fünf betroffenen Marktzugangsabkommen unterliegen, sind sie auch in der Schweiz untersagt. Erläutert wird dies in Artikel 8A, zudem sind auch einige Ausnahmen vom Verbot zugelassen (beispielsweise Subventionen im Namen der Kulturförderung). Unter einem Rahmenabkommen sollen Beihilfen nun auch in der Schweiz rechtlich nicht mehr toleriert werden. Liberale dürfen sich also hierbei an der EU erfreuen, endlich Staatsabbau! Doch was ist, wenn nicht der Bund, sondern ein Kanton Beihilfe leisten will? Das geschieht heute beispielsweise in Form von Steuervergünstigungen für Firmenansiedlungen. Greift die EU damit in die Autonomie der Kantone ein? Die Stellungnahme des Bundes lautet wie folgt: «Das InstA anerkennt, dass die Schweiz bei der Umsetzung der Überwachung staatlicher

Beihilfen die verfassungsmässigen Prinzipien der Gewaltenteilung und des Föderalismus berücksichtigen wird. Grundsätzlich sieht das Abkommen die Schaffung einer Behörde für die Überwachung vor. Die Schweiz wird bestrebt sein, dass diese Behörde über sektorspezifische Zuständigkeiten verfügt und im Rahmen der geltenden Kompetenzordnung (Aufgabenteilung Bund/Kantone), d.h. ohne Verfassungsänderung, aufgestellt werden kann.» Wie eine überzeugte Verteidigung des helvetischen Föderalismus klingt das nicht. Seine Bottom-up-Strukturen jedoch sind Teil der schweizerischen DNA, ein wichtiger Treiber unseres Wohlstands.

Artikel 10, Absatz 3

Ein verbindliches Urteil des EuGH

Sollte es zu Streitigkeiten kommen, so konsultieren sich beide Vertragsparteien in einem sektoriellen Ausschuss. In einem Zeitrahmen von drei Monaten kann der Ausschuss dann eine bilaterale Lösung erarbeiten. Scheitert auch das, so wird ein Schiedsgericht einberufen, das einen definitiven Entscheid fasst, ob eine Nichtumsetzung seitens der Schweiz rechtmässig ist. Das Schiedsgericht ist zwar unabhängig und neutral, doch: «Das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union ist für das Schiedsgericht verbindlich.» Klar: Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entscheidet nicht immer im Sinne der EU-Kommission, ähnlich wie auch das Bundesgericht dem Bundesrat widersprechen kann. Trotzdem wird hier dem Gericht der Gegenpartei – der EuGH ist das oberste rechtsprechende Organ der EU – die Deutungshoheit verliehen. Ein Ausdruck der Machtverhältnisse im Rahmenvertrag.

Artikel 10, Absatz 6

Im Zweifel gewinnt der Stärkere

Gedankenexperiment: Die Schweiz tut sich bei der Übernahme einer EU-Richtlinie schwer. Nachdem auch im sektoriellen Ausschuss keine Lösung erarbeitet werden konnte, wird das Schiedsgericht einberufen. Dieses untersucht den Vorfall und befindet: Das Verhalten der Schweiz kommt einer Verletzung des Abkommens gleich. Laut Artikel 10, Absatz 5 muss die Schweiz nun handeln: «Die Vertragspartei, die gemäss Schiedsgericht gegen dieses Abkommen oder gegen ein betroffenes Abkommen verstossen hat, teilt der anderen Vertragspartei und dem sektoriellen Ausschuss die Massnahmen mit, die sie ergriffen hat, um dem Schiedsspruch des Schiedsgerichts Folge zu leisten.»

Was passiert, wenn die Schweiz – etwa aufgrund eines Volksentscheids – die Erwartungen weiterhin nicht erfüllen kann? Wir erfahren es in Artikel 10, Absatz 6: «Wenn die andere Vertragspartei der Meinung ist, dass die mitgeteilten Massnahmen dem Schiedsspruch des Schiedsgerichts nicht entsprechen, kann diese Partei Ausgleichsmassnahmen bis hin zur teilweisen oder vollständigen Suspendierung des betroffenen Abkommens bzw. der betroffenen Abkommen ergreifen.»

Wurde dieser Artikel explizit für die Schweiz formuliert? Der Unterton jedenfalls ist deutlich: Der willkürlichen Rosinenpickerei

Zahl des Monats

1040

Tonnen Gold im Gegenwert von etwa 50 Milliarden US-Dollar hielt die Schweizerische Nationalbank im September 2019.

Damit lag sie unter den nationalen Notenbanken weltweit auf Rang 7, ganz vorne die USA (8130 Tonnen), Deutschland (3370) und Italien (2450) gefolgt von Frankreich (2440), Russland (2220) und China (1940).

In bezug auf die Bevölkerung sind die Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank allerdings einsame Spitze, obwohl sie von 2000 bis 2008 etwa 1550 Tonnen Gold veräussert hat. Damit ist sie keineswegs einem allgemeinen Trend unter den Notenbanken gefolgt. Obschon seit 2000 auch in Ländern wie Frankreich (600 Tonnen), den Niederlanden (300), Grossbritannien (280) und Spanien (240) Goldreserven abgebaut wurden, sind die Bestände in vielen Ländern weitestgehend konstant geblieben und in China (1450 Tonnen) und Russland (1745) deutlich gestiegen.

Keine der Landeswährungen weist mehr eine offizielle Golddeckung auf, Gold wirft nur niedrige Erträge ab und verursacht Kosten in der Lagerung. Warum halten Notenbanken unter diesen Umständen weiterhin massgebliche Goldreserven und bauen sie zum Teil aus?

Einerseits sind Goldreserven wegen der niedrigen Korrelation des Goldpreises mit den Preisen anderer Vermögenswerte ein attraktiver Bestandteil der Währungsreserven von Zentralbanken. Sie können auch in turbulenten Zeiten verlässlich liquidiert und für Interventionen auf dem Devisenmarkt eingesetzt werden. Denn Goldbestände stellen keine Verbindlichkeit Dritter dar.

Andererseits gibt es empirische Hinweise darauf, dass Goldreserven nationaler Notenbanken als Signal für die politische und ökonomische Macht von Staaten genutzt werden. Die Goldzukäufe Russlands und mehr noch die des neuen geopolitischen Schwergewichts China über die letzten Jahrzehnte passen ins Bild.

Der Goldstandard gehört schon lange der Vergangenheit an, aber geldpolitisch und machtpolitisch wird Gold voraussichtlich Standard bleiben.

Alexander Fink ist Ökonom und arbeitet am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig und ist Senior Fellow am Institute for Research in Economic and Fiscal Issues – IREF.



VICTORINOX
SWISS ARMY



FIELDFORCE CHRONO

Genf | Lausanne | Zürich | Brunnen | Luzern | Andermatt

SHOP ONLINE AT VICTORINOX.COM

MAKERS OF THE ORIGINAL SWISS ARMY KNIFE | ESTABLISHED 1884

bei der Umsetzung von EU-Richtlinien soll ein Ende bereitet werden. Spürt die Schweiz nicht, darf die EU in Form von wirtschaftlichen Sanktionen (Ausgleichsmassnahmen) die Muskeln spielen lassen. Das Recht des Stärkeren erlebt seine Wiedergeburt, denn am Ende werden unliebsame Volksentscheide beantwortet durch Sanktionen – von der Schweiz vorausseilend akzeptiert mittels Unterschrift unter dem Rahmenvertrag.

Artikel 14 + 18

Demokratie als störender Einfluss

Dennoch machen zahlreiche Stellen dem Sonderfall Schweiz und ihrer direkten Demokratie Zugeständnisse, etwa Artikel 14, Absatz 1: «Erfordert die rechtswirksame Änderung eines betroffenen Abkommens gemäss Artikel 13, Absatz 2 die Erfüllung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen seitens der Schweiz, so informiert diese die Europäische Union.» Und im darauffolgenden Absatz: «Die Schweiz notifiziert der Europäischen Union über den sektoriellen Ausschuss unverzüglich die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtungen. Bis zur Notifizierung der Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtungen durch die Schweiz wenden die Vertragsparteien die Änderung vorläufig an, es sei denn, die Schweiz teilt der Europäischen Union mit, dass eine vorläufige Anwendung nicht möglich ist, und begründet dies.» Die Schweiz muss sich also für ihr bewährtes Staatsmodell erklären, Demokratie wird als ein störender Einfluss bei der Verabschiedung von Rechtsakten angeschaut. Im Unterton repräsentiert das einen massiven Paradigmenwechsel: Demokratische Prozesse sind nicht mehr erste Instanz, sondern ein Legitimierungsvehikel von EU-Recht. Untermauert wird dieser Tenor in Artikel 18: «Die Vertragsparteien treffen alle geeigneten Massnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Abkommen und aus den betroffenen Abkommen ergeben. Die Vertragsparteien ergreifen alle erforderlichen Massnahmen, (...) um das angestrebte Ergebnis der Rechtsakte der Europäischen Union, auf die Bezug genommen wird, sicherzustellen.» Die EU-Richtlinie als neuer heiliger Gral der schweizerischen Rechtsprechung?

Artikel 22, Absatz 2

Tod des bilateralen Königswegs

Die bilateralen Verträge wurden im politischen Diskurs der vergangenen Jahre oftmals als Königsweg bezeichnet, insbesondere von den bürgerlichen Parteien. Zugang zum europäischen Binnenmarkt, ohne selbst Teil der Europäischen Union zu sein – ein Glücksfall für die Schweiz! Die Befürworter erlauben sich auch, den Rahmenvertrag als eine Weiterentwicklung des bilateralen Weges zu bezeichnen. Der neue institutionelle Rahmen, verknüpft mit dem dynamischen Rechtsmechanismus, ist aber vielmehr das Ende des bilateralen Wegs. Und kommt es zu einer Kündigung des Rahmenabkommens, werden die bilateralen Verträge null und nichtig, dazu verpflichtet Artikel 22, Absatz 2: «Die Europäische Union oder die Schweiz kann dieses Abkommen durch Notifikation gegenüber

der anderen Vertragspartei kündigen. (...) Gelingt es den Vertragsparteien innerhalb von drei Monaten nach Beginn der Konsultationen im horizontalen Gemischten Ausschuss nicht, sich auf die Fortführung der betroffenen Abkommen zu einigen, so treten auch diese nach Ablauf der darin vorgesehenen Kündigungsfristen ausser Kraft.» Die Bilateralen unterstehen im Rahmenabkommen einer Guillotineklausel. Und das heisst: Ohne rechtliche Anbindung an die EU mittels Rahmenabkommens verliert die Schweiz ihre bilateralen Verträge. Mit oder ohne Kündigung: Eine Unterschrift unter das Rahmenabkommen trägt den bilateralen Weg zu Grabe.

Protokoll 1 Anhang, Lohnschutz

Viel Lärm um nichts

Protokoll 1 im Anhang des Abkommens klärt die Lohnschutzthematik unter Berücksichtigung der «Besonderheiten des Schweizer Arbeitsmarkts». Die EU hält bestimmte flankierende Massnahmen für nicht konform mit dem Abkommen für Personenfreizügigkeit und wünscht sich Anpassungen. Gemäss Vorschlag der EU soll die Schweiz das relevante EU-Recht im Entsendebereich drei Jahre nach Inkrafttreten des Rahmenabkommens ebenfalls umsetzen. Das hört sich problematisch an, tatsächlich aber passiert relativ wenig: Die Stossrichtungen der Schweiz und der EU beim Lohnschutz sind ähnlich. Zahlreiche flankierende Massnahmen der Schweiz lassen sich mit dem in der EU geltenden Recht vergleichen und sind gemäss Bund «im Grundsatz nicht gefährdet». Eine der wenigen Besonderheiten ist die heissdiskutierte Voranmeldefrist für EU-Dienstleister: Sie beträgt gegenwärtig acht Kalendertage; eine Schweizer Eigenheit, die keine vergleichbaren Massnahmen im EU-Recht kennt. Die Schweiz darf das Instrument gemäss Vorschlag weiterhin behalten, muss die Frist aber auf vier Arbeitstage verkürzen. Akzeptiert die Schweiz dieses Angebot der EU, so wird die Voranmeldefrist von der Rechtsentwicklung ausgenommen, die Weiterexistenz der Voranmeldefrist wäre somit gesichert. Beim Lohnschutz ändert sich bei einem Rahmenabkommen nur wenig.

Unionsbürgerrichtlinie:

Wetzt die Messer fürs Schiedsgericht!

Der wohl grösste Streitpunkt im Rahmenabkommen betrifft etwas, das gar nicht erst im eigentlichen Abkommen enthalten ist: die sogenannte EU-Unionsbürgerrichtlinie (UBRL). Die Richtlinie 2004/38/EG trat 2004 in Kraft und stellt für die EU eine Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit dar, einen Schritt zu einer umfassenden Unionsbürgerschaft. Sie beinhaltet gemäss den Erläuterungen des Bundes zum InstA einen Ausbau der Sozialhilfeansprüche von nichterwerbstätigen Personen, restriktivere Voraussetzungen für die strafrechtliche Landesverweisung und ein Daueraufenthaltsrecht ab fünf Jahre ununterbrochenem Aufenthalt, auch im Falle einer fortgesetzten Sozialhilfeabhängigkeit. In den Verhandlungen zum Rahmenabkommen forderte die Schweiz eine explizite Ausnahme der Unionsbürgerrichtlinie, konnte das erklärte Ziel allerdings nicht erreichen. Was passiert nun bei einer Annahme des Rah-

menabkommens? Die EU kann argumentieren, dass die Unionsbürgerrichtlinie als integrale Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit unterstellt und somit die Schweiz zu deren Übernahme verpflichtet ist. «Im Falle einer Meinungsverschiedenheit in bezug auf die Frage der Übernahme der UBRL würde der Streitbeilegungsmechanismus des InstA zur Anwendung kommen», heisst es in den Erläuterungen des Bundes. Tatsächlich erläutert der Bund im selben Dokument bereits seine Strategie für den Schiedsfall: «Da (...) die für die Schweiz besonders problematischen Punkte der UBRL eben nicht auf der Arbeitnehmerfreizügigkeit basieren, sondern auf der Unionsbürgerschaft (z.B. Daueraufenthalt), würde die Schweiz in einem Streitfall vor einem paritätischen Schiedsgericht entsprechend argumentieren. Würde das Schiedsgericht nicht im Sinne der Schweiz entscheiden, müsste über die Modalitäten der Übernahme bzw. einer teilweisen Übernahme verhandelt werden. (...) Würde die Schweiz eine Übernahme verweigern, könnte die EU Ausgleichsmassnahmen beschliessen.» Ganz offensichtlich wappnet sich der Bund bereits jetzt für den Kampf vor dem Schiedsgericht.

Fazit

Die Erläuterungen des Bundes zur Unionsbürgerrichtlinie zeigen es sehr deutlich: Auch wenn die Schweiz nicht jede EU-Richtlinie mit schweigendem Nicken hinnehmen will, kann sie nach InstA-Unterschrift künftig auch bei Gegenwehr in Teufels Küche geraten. Das Rahmenabkommen ist ein Frontalangriff auf die eigenständige Rechtsprechung der Schweiz, die Frage ist, ob die Schweiz die Wahrung ihrer Unabhängigkeit künftig in Form von Sanktionen büssen müssen wird. Ja, gute Handelsbeziehungen zum Ausland sind wichtig. Doch eine rechtliche Anbindung widerspricht fundamental dem Schweizer Erfolgsmodell: Es sind eigenständige Institutionen, Föderalismus und freiwillige Handelsbeziehungen, die uns stark gemacht haben. Die Schweiz verdankt ihren Erfolg primär den Traditionen ihres liberalen Staatsmodells. Ihre Institutionen sind die Eckpfeiler ihres langfristigen Wachstums. Und statt sie mit einem Rahmenvertrag zu gefährden, sollte man sie schonen, pflegen, verteidigen. Es wäre töricht, sie aufzugeben. ◀

Das Abkommen im Volltext:

www.schweizermonat.ch/focus/rahmenabkommen

Ronnie Grob

ist Chefredaktor dieser Zeitschrift.

Jannik Belser

studiert Volkswirtschaftslehre an der Uni Zürich und ist Redaktionspraktikant dieser Zeitschrift.