

Rahmenabkommen unter der Lupe

Seit kurzem liegt die deutsche Übersetzung des institutionellen Rahmenabkommens Schweiz-EU vor. Der Vertrag geht jetzt in mehrmonatige Konsultationen. Wir haben ihn analysiert.



«Die Schweiz darf . . .»: Schon formulierungsmässig wird klar, wer hier befiehlt und wer gehorchen muss.

DIE WELTWOCH



Editorial in der Weltwoche Nr. 04.19
Von Roger Köppel

Mehr als einen Monat lang arbeitete die personell hochdotierte Bundesverwaltung an einer deutschen Übersetzung des Abkommens zur angeblichen «Erleichterung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft», auch institutioneller Rahmenvertrag (InstA) genannt. Alle reden und streiten bereits darüber. Was aber steht wirklich drin?

1. Präambel

Die Einleitung enthält Absichtserklärungen; speziell hervorgehoben werden die «autonomen Beiträge der Schweiz an verschiedene Projekte

und Programme in der Europäischen Union». Der Bundesrat schreibt in seiner Kurzzusammenfassung, es werde damit «keine Verpflichtung zu unbefristeten, regelmässigen Zahlungen geschaffen». In seinen etwas ausführlicheren «Erläuterungen» allerdings räumt er ein, die Präambel sei zwar rechtlich nicht verpflichtend, wohl aber von «politischer Natur». Kurz: Der Bundesrat hat sich politisch verpflichtet, «autonome Beiträge» an die EU zu zahlen.

2. Geltungsbereich

Das InstA ist «auf die bestehenden und künftigen Marktzugangsabkommen» zwischen der

Schweiz und der EU anwendbar, also ausbaufähig. Vorerst sind fünf bilaterale Abkommen betroffen: Personenfreizügigkeit, Luftverkehr, Güter- und Personenverkehr, Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse. Der Bundesrat lobt, dass er das InstA auf diese fünf Verträge «beschränkt» habe. Eine interessante Logik: Wenn die Beschränkung auf fünf Verträge gut ist, dann müsste ja eine Beschränkung auf null Verträge besser sein.

3. Rechtsübernahme

Die Kapitel über die «institutionellen Mechanismen» bilden den Kern des Abkommens. Was ist das Wesentliche?

Erstens: Nur die EU kann Recht abändern. Die Schweiz muss, schreibt der Bundesrat, «relevante EU-Rechtsakte so rasch wie möglich in die betroffenen Marktzugangsabkommen integrieren». Anders ausgedrückt: Die EU erlässt die neuen Gesetze, die Schweiz muss sie übernehmen. Bei der Erarbeitung der EU-Gesetze kann die Schweiz neuerdings mitreden («decision shaping»), zu entscheiden hat sie aber nichts («decision making»).

Zweitens: Die Schweiz unterstellt sich dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), dem obersten EU-Gericht, also fremden Richtern. Gemäss Artikel 4 des Abkommens ist der EuGH überall dort zuständig, wo «unionsrechtliche Begriffe» betroffen sind. In seinen Erläuterungen schreibt der Bundesrat, dies werde «naturgemäss regelmässig der Fall» sein, denn alle Schweizer EU-Abkommen basieren «weitestgehend auf EU-Recht».

Drittens: Verweigert die Schweiz die Rechtsübernahme durch Referendum oder Parlamentsentscheid, kann die EU Strafsanktionen ergreifen, «Ausgleichsmassnahmen» genannt. Diese können laut Bundesrat «bis hin zur Suspendie-

rung eines oder mehrerer der unter das InstA fallenden Marktzugangsabkommen gehen», müssen aber «verhältnismässig» sein. Ob sie das sind, entscheidet im Ernstfall ein Schiedsgericht. Der Bundesrat schreibt, die Schweiz wäre trotz Sanktionsdrohung immer noch frei und eigenständig. Es wäre die Freiheit des Rechtsbrechers, der auch frei ist, die Regeln zu brechen, sofern er die Strafe in Kauf nimmt.

Viertens: Das InstA sieht im Streitfall ein «Schiedsgericht» vor. Umstritten aber ist, ob dieses Schiedsgericht wirklich so unabhängig und frei ist, wie der Bundesrat in seinen hier wohl etwas gar euphorischen Erläuterungen festhält. Im Vertragsentwurf heisst es unmissverständlich: «Das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union ist für das Schiedsgericht verbindlich.»

Fünftens: In seiner Kurzzusammenfassung behauptet der Bundesrat, eine «automatische Rechtsübernahme ist ausgeschlossen». Die Schweiz könne über «jede Anpassung einzeln und in Übereinstimmung mit den verfassungsmässigen Entscheidungsverfahren» beschliessen, das Referendumsrecht bleibe gewahrt – wenn auch nur unter dem Sanktionsschwert, wie man hinzufügen müsste.

Artikel 14 des InstA allerdings legt fest, dass eine automatische – oder präziser vielleicht: eine quasi-automatische – Rechtsübernahme durchaus vorgesehen ist: Bis zu einem allfälligen schweizerischen Parlaments- oder Volksentscheid «wenden die Vertragsparteien die Änderung vorläufig an», es sei denn, die Schweiz teile der EU mit, «dass eine vorläufige Anwendung nicht möglich ist, und begründet dies».

Kurz: Die neue Regelung tritt automatisch in Kraft, es sei denn, die Schweiz begründet schlüssig, warum es nicht geht. Kommt es zum Referendum, würde die provisorische Änderung wieder rückgängig gemacht oder auch nicht – je nach Entscheid des Europäischen Gerichts-

hofs. Jahrelange Hängepartien und Rechtsunsicherheit wären wohl die Folge entgegen dem bundesrätlichen Lob, das InstA schaffe «Rechtsicherheit».

4. Guillotine

Möchten die Schweiz oder die EU das InstA kündigen, kämen gleich mehrere Guillotineklauseln zur Anwendung. Guillotineklausel heisst, dass mehrere Verträge miteinander verbunden werden. Kündigt man einen, kündigt man automatisch alle. Heute haben wir eine EU-Guillotine Klausel. Neu kämen Guillotineklauseln hinzu für «dieses Abkommen und die Abkommen, die sich auf dieses Abkommen beziehen» (Art.22), also auch alle zukünftigen. Die Schweiz würde viel enger an die EU gebunden.

5. Lohnschutz

Der Bundesrat schreibt, die EU habe das institutionelle Rahmenabkommen ursprünglich vor allem deshalb gefordert, um die von der Schweiz mit der Personenfreizügigkeit verfügten «flankierenden Massnahmen» wegzubringen. Vor allem der Lohnschutz, die Kontrollen und Einschränkungen für europäische Dienstleistungserbringer sind der EU ein Dorn im Auge. Die EU verlangt von der Schweiz, dass sie ihren eigenständigen, sozialpartnerschaftlich vereinbarten Arbeitnehmerschutz aufgibt und durch Massnahmen ersetzt, die von der EU angeboten, sprich diktiert werden. Im InstA heisst es wörtlich mehrfach «Die Schweiz darf...», was schon formulierungsmässig deutlich macht, wer die Befehle gibt und wer gehorchen soll. Der Bundesrat ist gegen diese Diktate, konnte sich aber nicht durchsetzen.

6. Personenfreizügigkeit

Auch hier sind sich die EU und die Schweiz nicht einig geworden. Die Bundesverfassung verlangt in ihrem Artikel gegen die «Massen-einwanderung» weniger Personenfreizügigkeit. Die EU will mehr davon. Ziel der EU ist, mit der quasi-automatischen Rechtsübernahme die bisherige Arbeitnehmerfreizügigkeit in eine umfassende Unionsbürgerschaft auszuweiten. Unionsbürgerschaft heisst: erleichterter Zugang zu den Schweizer Sozialwerken für potenziell 500 Millionen EU-Bürger; Arbeitslosenunterstützung für EU-Personen, die in der Schweiz schon nach kurzer Zeit ihren Job verloren haben; erleichterte Niederlassung; erleichterte Staatsbürgerschaft; erschwerte Ausweisung schwerkrimineller EU-Bürger; Kommunalwahlrecht für alle EU-Bürger am Wohnort. Deutsche oder Rumänen könnten in der Schweiz Gemeindepräsidenten werden.

7. Ausnahmen

Protokoll 2 des InstA hält Ausnahmen der künftigen EU-Rechtsentwicklung fest. Unter anderem: höchstzulässiges Gesamtgewicht für Lastwagen von 40 Tonnen; Nacht- und Sonntagsfahrverbot; keine Erhöhung der Strassenkapazitäten (Gotthardröhre); leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe; Verbot internationaler Tiertransporte auf der Strasse.

Nicht durchgedrungen ist der Bundesrat in zwei sensiblen Fragen: Die EU will den Schweizer Vorbehalt gegen die Einfuhr genetisch veränderten Saatguts aufheben. Zweitens verlangt die EU, dass die über 300000 EU-Grenzgänger künftig Schweizer Arbeitslosenhilfe in Anspruch nehmen dürfen. Beide Ziele könnte die EU mit dem InstA verwirklichen. Ob die übrigen Ausnahmen aufgrund der einseitigen

Rechtsfortentwicklung Bestand haben, ist umstritten. Auch der Schweizer Lohnschutz ist eine Ausnahme, welche die EU heute nicht mehr akzeptiert.

8. Freihandel

Brisant ist im Anhang die «Gemeinsame Erklärung» zum Freihandelsabkommen von 1972. Dieses sichert über 90 Prozent des Schweizer Exports nach Europa. Die EU möchte auch diesen Vertrag dem EU-Recht, den EU-Richtern, den EU-Sanktionen und der Mehrfach-Guillotine unterstellen. Die Schweiz lehnte «von Beginn weg ab», wie der Bundesrat trotz schreibt. Jetzt scheint er unter dem Begriff «Modernisierung» nachzugeben. «Im Laufe des Jahres 2020» sollen gemäss InstA «formelle Verhandlungen» über das 72er Abkommen eingeleitet werden. Setzt sich die EU durch, würde faktisch die europäische Oberhoheit über das wichtigste Schweizer Handelsabkommen hergestellt. Folge: Angleichung der Schweiz und der EU punkto Handelsregeln und Wirtschaftspolitik. Wer hätte dann noch Interesse, mit der europäisch gleichgetakteten Schweiz ein separates Freihandelsabkommen abzuschliessen?

9. Beihilfen

Die EU fordert «einheitliche Bedingungen» für alle Akteure im EU-Binnenmarkt. «Staatliche Beihilfen» sind deshalb weitgehend verboten.

«Steuerprivilegien» gelten für die EU ebenfalls als stossende Beihilfe, schreibt der Bundesrat. Folgen: Bei einem Strommarktabkommen – bereits geplant – kämen Schweizer Wasserkraftwerke unter Druck. Im Falle eines Finanzdienstleistungsabkommens müssten Kantonalbanken auf ihre Staatsgarantie verzichten. Schliesslich: Wenn tiefe Steuern laut EU verbotene Subventionen sind, müsste die Schweiz früher oder später ihren Normalsatz bei der Mehrwertsteuer von 7,7 Prozent auf das EU-Minimum von 15 Prozent heben.

10. Fazit

Das InstA trifft alle drei Schweizer Staatssäulen und steht politisch im Widerspruch zum Zweckartikel der Bundesverfassung, laut dem die Schweizer Bürger und Behörden die Unabhängigkeit des Landes sowie die Rechte des Volkes zu wahren haben. Die quasi-automatische Rechtsübernahme droht Volk, Stände und Parlament als Gesetzgeber zu entmachten; fertig mit der direkten Demokratie. Der Föderalismus würde unter anderem durch das Verbot von Kantonalbanken mit Staatsgarantie oder bei der Steuerhoheit unterlaufen. Und: Wieweit kann die Schweiz noch neutral sein, wenn sie sich mit mehreren Guillotinen an den EU-Binnenmarkt fesselt? EU-Wirtschaftssanktionen gegen Russland oder China etwa müssten von einer institutionell angedockten Schweiz übernommen werden, wie Bundespräsident Ueli Maurer an einer öffentlichen Veranstaltung bekräftigte.