

KOMMENTAR

Wie weiter ohne Rahmenabkommen? Die Schweiz muss ihre Blockaden überwinden

Das absehbare Scheitern des Rahmenvertrags mit der EU ist Ausdruck eines tiefliegenden Malaises. Soll es uns nicht deutlich schlechter gehen, bevor es irgendwann vielleicht wieder besser wird, braucht es jetzt rasch Schadensbegrenzung und ein mutiges Reformprogramm.

Peter A. Fischer

132 Kommentare →

30.04.2021, 05.30 Uhr



Mit diesen Mitteln der Vergangenheit lässt sich der Schweizer Wohlstand nicht mehr schützen: eine Panzersperre an der Gartenstrasse am Dorfrand von Frick, Kanton Aargau.

Christian Beutler / Keystone

Das Spiel ist durchsichtig. Um nicht die Verantwortung für den beabsichtigten Verhandlungsabbruch übernehmen zu müssen, macht man Anliegen zu überzogenen Forderungen und «roten Linien». Dann sagt man, der Verhandlungspartner sei unverständlich stur, und heuchelt Bedauern über das Scheitern des Projekts. So jedenfalls scheint das institutionelle Rahmenabkommen der Schweiz mit der EU gerade zu Grabe getragen zu werden.

Nichtstun ist keine Lösung

EU-Opponenten, Protektionisten und Anhänger einer möglichst absoluten Souveränität mögen sich darüber freuen. Doch es wäre zu kurz gegriffen, das Scheitern nur dieser Allianz zuzuschreiben. Die Geschichte des Rahmenabkommens in den vergangenen beiden Jahrzehnten deutet vielmehr auf ein beunruhigendes Verhaltensmuster. Zuerst greift der Bundesrat eine einigermassen kühne Idee auf – konkret also hier das Vorhaben, die bilateralen Verträge als eigenständigen Weg zu festigen. Dann beauftragt das Gremium die Aussenministerin Micheline Calmy-Rey und später ihre Nachfolger Didier Burkhalter und Ignazio Cassis mit der Verwirklichung der Idee und lässt sie weitgehend machen. Kaum aber liegt ein Ergebnis in Griffweite, schrecken die anderen auf.

Die einen wollen sich nicht mit den Gewerkschaften anlegen, die anderen nicht mit dem Gewerbe und schon gar niemand mit den Bauern. Von allen Seiten hagelt es Kritik. Einige Einwände sind durchaus bedenkenswert, doch die meisten halten sich nicht mit Vertragsdetails und ihrer wahrscheinlichen Wirkung auf, sondern greifen zum rhetorischen Zweihänder: Würdelose Anpassung an die

bürokratische EU statt souveräner Exzellenz heisst es dann, neoliberale Lohndrückerei statt sozialpartnerschaftlichem Lohnschutz, unkontrollierte Einwanderung in die Sozialsysteme statt sozialer Wohlfahrt. Wehre sich, wer kann!

Daraufhin lavieren der Bundesrat, viele politische Parteien und auch Interessenverbände. Man konsultiert und zerredet, bis zu schlechter Letzt das Fehlen der Mehrheitsfähigkeit dafür herhalten muss, dass die Idee kampflös wieder aufgegeben wird. Das Muster zeigt sich leider bei weitem nicht nur in der Europapolitik. Ob bei der überfälligen Anhebung des durchschnittlichen Rentenalters, der Reform der Agrarpolitik, der Modernisierung des Arbeitsrechts, dem Einheitssatz in der Mehrwertsteuer oder der Privatisierung der Postfinance: Jahrelange Diskussionen enden regelmässig in visions- und mutlosen Blockaden.

Die vermeintliche Bequemlichkeit des Verharrens im Status quo aber ist trügerisch. Denn stehenbleiben heisst meist zurückfallen. Das gilt auch für die bilateralen Verträge: Gelingt keine Übereinkunft mit der EU, verlieren bestehende technische Abkommen an Wert, weil sie nicht mehr aufdatiert werden. Programme wie die Forschungszusammenarbeit Horizon laufen aus, ohne dass klar ist, ob sie erneuert werden. Und bei grenzüberschreitenden gemeinsamen Entwicklungen wie der Koordination des Stromhandels oder der Digitalisierung im Gesundheitswesen droht die Schweiz ganz aussen vor zu bleiben.

Den Verlust kompensieren

Scheitert das Rahmenabkommen, verliert die Schweiz mit anderen Worten an Standortgunst. Sollen nicht Arbeitsplätze in grösserem Stil ans Ausland verloren gehen und das Wohlstands- und das Lohnniveau sinken, muss versucht werden, dies anders wettzumachen oder, besser noch, zu überkompensieren. Dabei geht es sowohl um den – weltweiten – Marktzugang wie auch um Reformen, die es erlauben, aus eigener Kraft fitter zu werden.

Gefragt ist jetzt zuerst Schadensbegrenzung. Der (gesamte) Bundesrat sollte in Brüssel und in den europäischen Hauptstädten aktiver um Verständnis werben und versuchen, die EU davon zu überzeugen, bestehende Verträge auch ohne Rahmenabkommen zu aktualisieren und von weiteren Verschlechterungen abzusehen. Wie realistisch das ist, ist eine andere Frage. Mit leeren Händen wird das jedenfalls nicht gelingen.

Die Bereitschaft zu Änderungen bei einseitig protektionistischen Massnahmen wie der Acht-Tage-Voranmeldefrist oder den übertriebenen Kautionen sowie ein Entgegenkommen bei den Rechten für Erwerbstätige, die schon länger in der Schweiz arbeiten, und bei den Kohäsionszahlungen könnten vielleicht den Weg ebnen.

Der Wert des bilateralen Wegs würde am ehesten erhalten, wenn man sich auf eine dynamische Rechtsübernahme innerhalb einzelner Verträge oder Vertragspakete einigen könnte. Präzedenzlos ist das nicht: Weil die Nutzung von Datenbanken zur Terrorbekämpfung überall funktionieren muss, ist sie schon Bestandteil des Schengen-Abkommens der Schweiz, und auch der Sicherheit im Luftverkehr zuliebe hat sich die Eidgenossenschaft längst dazu verpflichtet. Die

Meinungsverschiedenheiten im Bereich der Personenfreizügigkeit lassen sich damit allerdings kaum lösen, und einfacher als mit dem Rahmenvertrag wird es nicht.

Der EWR als Alternative

Mittelfristig wird man nicht umhinkommen, die Frage neu zu beantworten, ob bilaterale Verträge der Königsweg bleiben sollen oder ob ein anderes Integrationsinstrument vorzuziehen ist.

Soll der bilaterale Weg fortgeführt werden, müsste es auch gelingen, dringende Anliegen von beiderseitigem Interesse in einem neuen Vertragspaket (Bilaterale III) zu bündeln. Zu denken wäre an den Stromhandel, aber auch an die Digitalisierung und das Gesundheitswesen. Auch die Modernisierung des Freihandelsvertrags von 1972 könnte nützliche Erleichterungen bei den Ursprungsregeln, im Zollwesen, beim Handel mit Dienstleistungen und im öffentlichen Beschaffungswesen bringen; vom umstrittenen Agrarfreihandel ganz zu schweigen.

Höchst unklar ist allerdings, ob die EU ohne Rahmenabkommen überhaupt noch willens ist, den für sie aufwendigen bilateralen Weg mit der Schweiz zu gehen.

Als Alternative böte sich einerseits ein Freihandelsvertrag an, wie er Grossbritannien gewährt wurde, und andererseits ein Beitritt zur EU oder zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Der Rückzug auf einen Freihandelsvertrag würde bei der geografischen Lage der Schweiz und der bestehenden

Integrationstiefe allerdings auf einen deutlichen Rückbau hinauslaufen; für Schweizer und ihre Firmen wäre der EU-Binnenmarkt kein Heimatmarkt mehr.

Ein EU-Beitritt käme einer sehr festen Bindung an eine aus Schweizer Sicht in vielem zu zentralistische, bürokratische Union mitsamt ihrer spannungsgeladenen Währungsunion gleich.

Im Vergleich dazu könnte eine neu verhandelte Auflage des 1992 abgelehnten EWR-Beitritts der bessere Kompromiss sein. Norwegen, Island und auch Liechtenstein sind damit in den vergangenen Jahren ohne grössere Probleme gut gefahren. Ein EWR-Beitritt würde weiterhin eine eigenständige Geld- und Handelspolitik erlauben. Mit ihm müsste aber bei den Finanzdienstleistungen, beim Transport und bei der Energie sowie in der Wettbewerbspolitik (inklusive staatlicher Beihilfen) mehr Eigenständigkeit aufgegeben werden als mit dem Rahmenabkommen.

Attraktiv aus eigener Kraft

Recht haben die Kritiker des Rahmenvertrags, die monieren, der Blick der Schweiz müsse über die EU hinausreichen. Zur Schadensbegrenzung sollten jetzt erst recht neue Freihandelsverträge abgeschlossen und bestehende modernisiert werden. In letzter Zeit war die Schweiz damit allerdings nicht mehr sehr erfolgreich.

Das dürfte auch damit zusammenhängen, dass vor dem Hintergrund verstärkter geopolitischer Blockbildung eine «Global Switzerland»-Strategie schwieriger wird. Mit

Spannung wird auch zu verfolgen sein, wie die sich als weltoffen gebenden Kritiker des Rahmenvertrags wie beispielsweise Kompass/Europa beim Freihandel mit dem Mercosur den Widerstand der Klimaaktivisten und der Bauern brechen wollen.

Überhaupt wären eine liberalere Agrarpolitik und eine effizientere Umweltpolitik wichtige Elemente eines Revitalisierungsprogramms aus eigener Kraft. Dazu sollte auch gehören, in der Schweiz ausgebildeten Studenten aus Drittländern und Fachkräften aus ähnlich entwickelten Drittstaaten den Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt freizügig zu gewähren, statt sie in einem rigiden bürokratischen Kontingentsystem zu verlieren.

Und wieso nicht die Schweiz attraktiver machen mit einem modernisierten Arbeitsrecht, einem vereinfachten Steuersystem, einer reformierten und stabil ausfinanzierten Altersvorsorge? Wieso nicht den Wettbewerb im Gesundheitswesen fördern, den Dienstleistungssektor vollständig liberalisieren, den Föderalismus stärken, die Möglichkeiten für Baueinsparungen überdenken?

Bitte nicht wie immer

Wahrscheinlich gelingt all das nicht, weil das Malaise tiefer greift und sich unsere Politik aus lauter Angst vor dem Gegenwind, der aus Gründen der Besitzstandswahrung aus allen Ecken pfeift, gar nicht mehr getraut, für Veränderungen mutig einzustehen. Die Gefahr ist deshalb real, dass es mit unserer Beziehung zur EU wieder einmal läuft wie immer. So wie bei der Diskussion über die nachrichtenlosen Vermögen, das Bankgeheimnis, das Anflugregime in Kloten oder den

Steuerstreit mit den USA: Wir empören uns und weisen Forderungen weit von uns, bis der Druck zu gross wird und wir uns kleinlaut in das Notwendige schicken – zu deutlich schlechteren und teureren Bedingungen als ursprünglich diskutiert.

Vielleicht muss es uns tatsächlich zuerst deutlich schlechter gehen, bis wir die gegenwärtigen Blockaden und den damit verbundenen Reformstau überwinden. Trostlos wäre das. Viel besser raffen wir uns jetzt auf, wie einst 1992 nach der verlorenen EWR-Abstimmung. Die Schweiz braucht wieder einen Revitalisierungsschub.

132 Kommentare

Erwin Dufner vor 19 Tagen

"Einwanderung in die Sozialsysteme statt sozialer Wohlfahrt." Na ja, genau das wird uns doch als soziale Wohlfahrt verkauft. Im Übrigen ist jeder Wohlfahrtsstaat auf dem Weg in den Abgrund. Deutschland und die Schweiz wurden reich, als die Eigenverantwortung noch groß geschrieben wurde, nicht die Wohlfahrt. Weshalb sollte die Schweiz die Unionsbürgerrichtlinie übernehmen? Genau deshalb ist doch UK aus der EU ausgetreten. Zu behaupten, dass diese Übernahme gar nicht schlimm wäre, ist wohl mehr als fahrlässig.

[74 Empfehlungen](#)

H. W. vor 19 Tagen

Ein 100-tägiger US-Präsident aus Delaware schwatzt öffentlich von der Steueroase Schweiz. Warum schwatzt die schweizerische Regierung nicht postwendend von der Steueroase Delaware? Wo ist das Selbstbewusstsein unserer Politiker? Haben sie einen Gummirückgrat?

[63 Empfehlungen](#)

[Alle Kommentare anzeigen](#)

Mehr zum Thema

[Rahmenabkommen](#)

Von den Gewerkschaften bis zum Justizdepartement: Woher der Widerstand gegen das Rahmenabkommen mit der EU kommt und wer hinter dem wahrscheinlichen Scheitern steckt

Die Differenzen sind so gross, dass alles andere als ein baldiger Abbruch der Gespräche über das institutionelle Abkommen (InstA) mit der EU eine echte Überraschung wäre. Doch worum geht es materiell, und wer ist schuld, wenn es scheitert?

Peter A. Fischer 23.04.2021



KOMMENTAR

Die Schweiz und die EU kommen sich beim Rahmenvertrag nicht näher – der Bundesrat sollte ehrlich sein und das Scheitern eingestehen

Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen lehnt die Forderungen der Regierung ab. Diese muss nun aufzeigen, wie sie die Bilateralen ohne den vorliegenden Rahmenvertrag sichern will.

Tobias Gafafer 23.04.2021



KOMMENTAR

Parmelin reist allein nach Brüssel: Es droht ein verantwortungsloser Kollaps

Offiziell soll der Bundespräsident die feststeckenden Gespräche um das Rahmenabkommen retten. Doch inoffiziell steht deren Abbruch im Vordergrund. Es brauchte wenigstens einen Plan B, um zu retten, was zu retten ist. Doch selbst dazu scheint das Gremium Bundesrat nicht in der Lage.

Peter A. Fischer 16.04.2021



KOMMENTAR

Das Rahmenabkommen mit der EU ist gescheitert

Seit Jahren geistert das Rahmenabkommen mit der EU wie ein Untoter durch die Schweizer Politik. Schuld daran ist der Bundesrat. Er sollte die Verhandlungen jetzt beenden. Die Kernanliegen des Vertrags bleiben aber richtig und müssen auf anderem Weg erreicht werden.

Eric Gujer 05.03.2021



Die EU verliert die Geduld mit der Schweiz

Am Freitag wird Bundespräsident Guy Parmelin bei EU-Kommissions-Chefin Ursula von der Leyen vorstellig. Die Erwartungen an das Spitzentreffen sind in Brüssel denkbar gering.

Daniel Steinvorth, Brüssel 20.04.2021



Haben künftig EU-Richter das Sagen? Was wären die Alternativen zum Rahmenabkommen? Worum es in der Europadebatte geht

Der Bundesrat befasst sich in einer Klausur mit dem umstrittenen Rahmenvertrag mit Brüssel. Die Gegner und Skeptiker haben in der innenpolitischen Diskussion Oberwasser gewonnen. Die wichtigsten Fragen und Antworten.

Tobias Gafafer, Christoph G. Schmutz, Brüssel 24.02.2021



Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.