

Schweiz und EU

Mit Rahmenabkommen «light» aus der Sackgasse

Gastkommentar

von STEPHAN BREITENMOSEER
und SIMON HIRSBRUNNER

Die EU möchte das bilaterale Vertragswerk mit der Schweiz mit einem institutionellen Rahmenabkommen ergänzen. Die bisherigen und künftigen bilateralen Verträge sollen, soweit sie Zugang zum EU-Binnenmarkt gewähren, dadurch jeweils dem sich ständig weiterentwickelnden EU-Recht angepasst werden. Obwohl die Verhandlungen nun ins Stocken geraten sind, sollten diese zum Vorteil beider Seiten zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Damit dies aber sichergestellt werden kann, wäre eine inhaltliche und umfangsmässige Beschränkung eines solchen Abkommens prüfungswert.

Die Kontroversen über die flankierenden Massnahmen im Zusammenhang mit dem ebenfalls von den Verhandlungen erfassten Freizügigkeitsabkommen haben vor Augen geführt, dass sich die Schweiz schwertun wird, ein umfassendes Rahmenabkommen mit weitreichenden institutionellen und verfahrensrechtlichen Bestimmungen gutzuheissen.

Dabei ist aber schon heute absehbar, dass ein Scheitern der Verhandlungen nachteilig wäre für das bis anhin sehr positive bilaterale Verhältnis. Ein Scheitern bereits in der Verhandlungsphase wie auch später in einer Volksabstimmung wäre jedoch gegen den vereinten Widerstand der EU-kritischen Kräfte sowie der Gewerkschaften kaum zu vermeiden. Eine negative Reaktion der EU wäre dann wohl absehbar.

Bei einem umfassenden Rahmenabkommen für die bisherigen und künftigen bilateralen Verträge wird die schweizerische Konsensfindung überdies durch heikle rechtliche Fragen belastet, die bis anhin kaum thematisiert werden.

Weiterhin unklar ist insbesondere, ob das von der EU vorgeschlagene Schiedsgericht tatsächlich abschliessend und unabhängig vom EU-Gerichtshof (EuGH) entscheiden kann. Dies wäre rechtlich möglich und würde den völkerrechtlichen und souveränitätsschonenden Charakter des Abkommens

stärken. Zudem würde jeder Anschein, dass das Schiedsgericht zu einer Anrufung des EuGH verpflichtet wäre, eine Volksabstimmung belasten.

Unklar ist zudem, welche der aktuellen und künftigen bilateralen Verträge vom Rahmenabkommen erfasst sein sollen. Einerseits scheint das Freihandelsabkommen von 1972 ausgeklammert zu sein, wobei dessen Aktualisierung und der unmittelbare Einbezug des Staatsbeihilfenverbots aber nur aufgeschoben sein dürften.

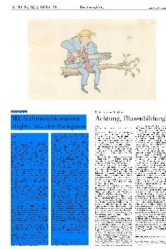
Andererseits soll das Freizügigkeitsabkommen erfasst werden, was jedoch bei den flankierenden Massnahmen zum Widerstand der Gewerkschaften geführt hat. Dabei hat die Debatte über die Unionsbürgerrichtlinie und deren Auswirkungen auf die Sozialrechte in der Schweiz noch gar nicht begonnen. Ohnehin sind bei der Personenfreizügigkeit die grössten Kontraste zwischen dem statischen Abkommensrecht und dem sich dynamisch weiterentwickelnden EU-Acquis zu erkennen.

Statt über einen voreiligen Abbruch oder eine Sistierung der Verhandlungen sollte deshalb darüber nachgedacht und diskutiert werden, in welchem Umfang und auf welche Institutionen und Verfahren das Rahmenabkommen in einem ersten Schritt zu begrenzen wäre. Wenn dieses, wie bisher angedacht, auf alle Marktzugangsabkommen anwendbar sein soll, mag dies zwar einleuchten. Doch die Gefahr droht, dass dieser Ansatz im direkt-demokratischen Entscheidungsprozess zurückgewiesen werden könnte. Sinnvoll für beide Seiten wäre deshalb in einer ersten Etappe eine Begrenzung des Rahmenabkommens auf Aspekte wie den Luftverkehr, die gegenseitige Anerkennung technischer Normen, die Amtshilfe in ausgewählten Bereichen und den grenzüberschreitenden Strommarkt. Beim Freizügigkeitsabkommen wäre zunächst am statischen Charakter und an der bisherigen Begrenzung auf die Arbeitnehmerrechte unter Ausschluss weitergehender Sozialrechte festzuhalten. Immerhin hat das Bundesgericht durch den von ihm entwickelten Grundsatz der Parallelität zwischen den bilateralen Verträgen und dem Recht des europäischen Binnenmarkts

Neue Zürcher Zeitung

Neue Zürcher Zeitung
8021 Zürich
044/ 258 11 11
<https://www.nzz.ch/>

Medienart: Print
Medientyp: Tages- und Wochenpresse
Auflage: 104'397
Erscheinungsweise: 6x wöchentlich



Seite: 10
Fläche: 33'994 mm²

Auftrag: 1094425
Themen-Nr.: 342.001

Referenz: 70663202
Ausschnitt Seite: 2/2

eine pragmatische Lösung zur Verhinderung allzu grosser Lücken und Unterschiede gefunden.

Eine inhaltliche und umfangmässige Begrenzung des institutionellen Überbaus der bilateralen Verträge wäre für beide Seiten vorteilhaft: So würde die Schweizer Bevölkerung, die mehrheitlich den bilateralen Weg klar befürwortet, eher einen abgespeckten Kompromiss akzeptieren, und die Volksabstimmung würde das Land weniger spalten. Die EU ihrerseits hat kein Interesse an einem Scherbenhaufen, zumal die bilateralen Ver-

träge grundsätzlich gut funktionieren. Insbesondere müsste sie dann nicht wegen des Brexit an der Schweiz ein Exempel für die Absolutheit der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarkts statuieren.

Stephan Breitenmoser ist Rechtsprofessor an der Universität Basel und Richter am Bundesverwaltungsgericht, St. Gallen; **Simon Hirsbrunner** ist Fürsprecher und Rechtsanwalt in Brüssel.