

Bilaterale-III

Ein Vorschlag von Prof. Ambühl / Dr. Scherer, ETH

von Eugen David, St.Gallen

Prof. Michael Ambühl und Dr. Daniela Scherer, beide ETHZ, veröffentlichen einen Vorschlag für ein Bilaterale-III-Paket (*Michael Ambühl / Daniela S. Scherer, Bilaterale III, EIZ-Publishing, 2022*).



Das Bilaterale-III-Paket der Autoren enthält institutionelle Vereinbarungen mit der EU und neue Marktzugangs- und Kooperationsabkommen.

Die Autoren vertiefen mit der Publikation ihr Konzept für ein Bilaterale-III-Paket vom August 2021 (*Ambühl Michael/Scherer Daniela S., Schweiz – EU: Wie weiter? Jus Letter, 2. August 2021*).

Vor Abbruch der Verhandlungen mit der EU am 25. Mai 2021 hatten die Autoren für das EDA ein Gutachten betreffend Alternativen im Verhandlungsprozess erstellt.

Sie kamen zum Schluss, ein Scheitern des Rahmenabkommens werde weniger weitreichende Folgen haben als vor 20 Jahren das Scheitern des EWR-Abkommens.

Sie hielten es für wenig plausibel, dass die EU „lieber eine fortgesetzte Piesacker-Strategie fahren möchte, als einen Modus vivendi anzustreben“.

Ein Modus vivendi wäre nach Ansicht der Autoren für die EU attraktiv.

Die Einschätzung der Gutachter zum Verhalten der EU war optimistisch:

- Am 26. Mai 2021 informierte die EU-Kommission, dass nach dem Scheitern der Verhandlungen die Handelserleichterungen für Medizinprodukte zwischen der EU und der Schweiz nicht mehr gelten.
- Die Aktualisierung des Landwirtschaftsabkommens hat die EU-Kommission ausgesetzt.
- Am 12. Juli 2021 informierte sie den Bundesrat, die Schweiz werde beim europäischen Forschungsprogramm Horizon Europe zu einem nicht assoziierten Drittland herabgestuft.

- Im Februar 22 beschloss der Bundesrat, Sondierungsgespräche mit der EU aufzunehmen und innenpolitisch mit den Gewerkschaften eine Lösung zu suchen. Bis heute blieben beide Vorhaben erfolglos. EDA-Staatssekretärin Leu konnte in Brüssel keine Resultate erzielen. SP-Gewerkschaftspräsident Maillard folgt unverändert den einheimischen Rechtsnationalen. Er meint, die institutionellen Fragen könnten in den nächsten Jahren nicht gelöst werden.
- Im Juli 22 teilte Deutschland der Schweiz mit, für ein vom Bundesrat gewünschtes Solidaritätsabkommen für Gaslieferungen über die nationalen Grenzen im Notfall müsse das europäische Gasversorgungs-Recht eingehalten werden. Das lehnt der Bundesrat ab.

Bewertung des Verhandlungsabbruchs vom 25. Mai 2021

Zum Abbruch der Verhandlungen mit der EU meinen die Autoren:

„Der Entscheid vom 25. Mai 2021, die Verhandlungen zum Rahmenabkommen (InstA-Entwurf) abzubrechen, ist nachvollziehbar, weil der Bundesrat davon ausgehen musste, dass das sich abzeichnende Resultat, trotz teilweise positiver Umfragewerten, keine guten Chancen in einer Volksabstimmung gehabt hätte.“

Die Autoren folgen damit einer Rechtfertigungsstrategie der Regierung. Mitglieder des Bundesrates erklärten nachträglich, das Rahmenabkommen hätte in der Volksabstimmung keine Chance gehabt. Ein negativer Volksentscheid und damit eine gravierendere Verschlechterung der Beziehungen zur EU seien so vermieden worden.

Unterstellt man diese Annahme als richtig, bleibt die Frage, weshalb „keine guten Chancen“ bestanden hätten. Dazu äussern sich die Autoren nicht.

Bis 2003 waren Bundesrat und Bundesverwaltung grundsätzlich positiv zur europäischen Integration eingestellt.

Ab der Wahl von SVP-BR Blocher und FDP-BR Merz im Dezember 2003 wendete sich das Blatt. Die Mehrheit im Bundesrat lehnt seither die europäische Integration für die Schweiz und für den Kontinent ab und kommuniziert so gegenüber der Bevölkerung.

Ein frühes Beispiel ist die Abstimmung 2006. Inhaltlich ging es um die Kohäsionsmilliarde an die EU. Der Bundesrat sprach aber von „Osthilfe“ und erklärte der Bevölkerung, die Schweiz sei gegenüber der EU zu keinen Geldleistungen verpflichtet. Die Zahlung erfolge freiwillig an die einzelnen Länder als Fortführung der Hilfe an die ehemaligen GUS-Staaten nach dem Zerfall der Sowjetunion 1991.

Ein deutliches Zeichen an Administration und Volk ist die Aufhebung des Integrationsbüros 2012. Das Büro bestand seit 1961 im Blick auf eine proaktive Beteiligung der Schweiz an der europäischen Integration. Mit der Aufhebung folgte der Bundesrat der Ideologie der einheimischen Rechtsnationalen.

In seinen Verlautbarungen an die Bevölkerung erscheint die EU mehr und mehr als Gegner, ja als Feind, gegen den sich die Schweiz verteidigen muss. Eine Kulmination erreichte diese Kommunikation im Herbst 2017 im Wahlversprechen von FDP-BR Cassis an die SVP, er werde in der Europapolitik den Reset-Knopf drücken.

Wenn Landesregierung, Bundesverwaltung und – nachfolgend – Medien die Europäische Integration über mehr als fünfzehn Jahre als negative Entwicklung für Europa und die Schweiz darstellen, muss man sich nicht wundern, wenn sich die Abstimmungschancen eines Abkommens mit der EU verschlechtern.

Kernelemente des Vorschlags Ambühl/Scherer

Der Vorschlag für ein Paket „Bilaterale III“ enthält folgende Kernelemente:

1. Die Schweiz akzeptiert grundsätzlich vertraglich die laufende Übernahme der EU-Binnenmarktregeln, behält sich aber gleichzeitig das Recht vor, im Einzelfall die Übernahme von EU-Binnenmarktregeln einseitig abzulehnen.
2. Lehnt die Schweiz die Übernahme ab, soll die EU als Ausgleichsmassnahme nur eine einmalige Busse ausfällen können. Einschränkungen des Binnenmarktzugangs der Schweiz seitens der EU wären ausgeschlossen.
Die Schweiz soll mit der Zahlung der Busse definitiv von der Pflicht zur Übernahme der streitigen Regelung befreit sein.
Weiter soll die EU die Busse reduzieren müssen, wenn die Ablehnung der Rechtsübernahme in einer CH-Volksabstimmung erfolgte. Damit soll der „demokratiethoretisch problematischen“ Rechtsübernahmepflicht Rechnung zu getragen werden.
Schliesslich soll die Schweiz – ohne Zustimmung der EU – ein Schiedsgericht anrufen können, wenn sie mit der Höhe der EU-Busse nicht einverstanden ist.
3. Für „vitale Interessen“ der Schweiz soll ihr die EU in den neuen Bilateralen III – Verträgen für alle Zukunft Ausnahmen von der Pflicht zur Übernahme von EU-Binnenmarktrecht einräumen, ohne dass die EU Ausgleichsmassnahmen verlangen kann, insbesondere keine Einschränkung des Marktzutritts.
4. Ein Rahmenabkommen soll die Schweiz ablehnen.
Vielmehr soll die Rechtsübernahme in jedes einzelne Marktzugangsabkommen mit selektiven Ausnahmen eingebaut werden.
Die Rechtsübernahmepflicht soll nur für das jeweilige Abkommen gelten, ohne Einfluss auf die übrigen Abkommen. So soll die bestehende Guillotine Klausel beseitigt werden.
In künftigen Marktzugangsabkommen soll jedes Mal neu ausgehandelt werden, ob und inwieweit eine Rechtsübernahmepflicht besteht.
5. Die Schweiz solle sich zu einer angemessenen Erhöhung des Kohäsionsbeitrags bereit zeigen.
Vertraglich soll die Kohäsionszahlung als Entgelt an die EU für deren Beitrag zu Frieden und Stabilität in Europa definiert werden, nicht aber als „Gebühr“ für den Zutritt zum Binnenmarkt.
Ein Konnex zwischen der Höhe der Kohäsionszahlung und dem Ausmass des Marktzugangs würde so unterbunden.
6. Der Bundesrat soll von der EU neue Marktzugangs- und Kooperationsabkommen verlangen, damit das Paket Bilaterale III mit diesen neuen Abkommen Parlament und Stimmvolk erfolgreich zur Abstimmung unterbreitet werden kann.

7. „Demokratiethoretisch ist eine Verpflichtung zur fortlaufenden Rechtsübernahme ohne Mitsprache bei deren Ausarbeitung nicht unproblematisch“ sagen die Autoren.

Die Autoren nehmen ohne nähere Erläuterung an, die Akzeptanz ihres Vorschlags wäre auf Seiten der EU gut.

Innenpolitisch hätte die Option Bilaterale III nach ihrer Ansicht die höchste Akzeptanz, u.a. weil bei der Streitbeilegung die Rolle des EuGH entfielen. FDP, Mitte und SP seien grundsätzlich bereit, die dynamische Rechtsübernahme zu akzeptieren.

Bilaterale III : Cherry-Picking gegen Geld

Der europäische Binnenmarkt basiert auf den in allen beteiligten Ländern, d.h. im gesamten Markt, einheitlich harmonisierten und für Unternehmen und Konsumenten rechtlich durchsetzbaren Marktzugangs-Regeln.

Nur aufgrund dieses Prinzips sind die Marktzutrittschürden für Unternehmen und Konsumenten im europäischen Binnenmarkt weitaus geringer als beim Bestehen blosser Freihandelsabkommens (FHA) nach WTO-Standard.

Nach dem Brexit und nach dem Abschluss eines FHA-EU/UK ist UK gerade dabei, diese Erfahrung zu machen.

Der Vorschlag Ambühl/Scherer will – ebenso wie der aktuelle Bundesrat - das Grundkonzept des europäischen Binnenmarkts nicht als Verhandlungsgrundlage akzeptieren. Vielmehr sind beide der Ansicht, es stehe für die Schweiz zur Disposition, wenn man genügend auf dem Sonderfall Schweiz beharre.

Die EU soll der Schweiz vertraglich zugestehen, dass sie gegen eine einmalige Geldzahlung als einziges Land unilateral und zeitlich unbeschränkt von den europäischen Marktzugangsregeln abweichen kann. Für Inländer soll auch in Zukunft in der Schweiz eine Privilegierung wirtschaftlich und finanziell möglich sein, wenn auch nicht im Regelfall.

Das bisherige Risiko der Schweiz, dass ihre Unternehmen und Konsumenten den Binnenmarktzutritt teilweise oder ganz verlieren könnten, wenn in der Schweiz europäisches Binnenmarktrecht verletzt wird, soll vollständig beseitigt werden.

Der Vorschlag erweitert die Cherry-Picking-Politik, welche der Bundesrat seit Ablehnung des EWR-Abkommens 1991 verfolgt. Über den aktuellen Status Quo hinaus würde die Schweiz im EU-Binnenmarkt dauerhaft durch unilateral dekretierte Ausnahmen von der Rechtsübernahmepflicht privilegiert.

Für die Schweiz wäre ein solches Paket Bilaterale III, sieht man von den demokratiepolitischen Implikationen ab, sicher sehr attraktiv.

Demokratiepolitische Implikationen

Die Autoren stellen fest, eine Rechtsübernahmepflicht sei „demokratiethoretisch heikel“, da es sich um die Übernahme von europäischem Recht handle, bei dessen Entstehen die Schweiz „kein Mitentscheidungsrecht hatte“.

Mit der vorgeschlagenen Pflicht der EU, die gegen die Schweiz als Ausgleichsmassnahme angeordnete Busse zu reduzieren, wenn die Ablehnung der Rechtsübernahme in einer Volksabstimmung erfolgt, versuchen die Autoren, der Problematik Rechnung zu tragen.

Das europäische Recht wird gemeinsam vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission erlassen. Die Anwendung wird vom Europäischen Gerichtshof auf individuelle Klage europäischer Bürger auf Gesetzmässigkeit überprüft.

Mit den einheimischen Rechtsnationalen lehnt der aktuelle Bundesrat eine Beteiligung der Schweiz in diesen vier massgebenden europäischen Gremien ab. Er will kein Mitentscheidungsrecht der Schweiz beim Erlass des europäischen Rechts, das in der Schweiz gilt. Und er will kein Klagerecht von Schweizern beim EuGH zur Anwendung europäischen Rechts in der Schweiz.

Die Autoren hinterfragen diese politische Position nicht. Sie ist Bestandteil der derzeit politisch massgebenden rechtsnationalen Ideologie und wird als Dogma und Tabu hingenommen.

Das europäische Recht prägt bereits heute über weite Strecken die Rechtsordnung der Schweiz. Das gilt besonders für das Wirtschaftsrecht, aber auch für das Aufenthaltsrecht, das Polizeirecht, das Steuerrecht und weitere Gebiete.

Das europäische Recht wird von der Schweiz in aller Regel ohne jede demokratische Mitwirkung auf dem Verwaltungsweg übernommen. Entweder erfolgt die Übernahme durch die Gemischten Ausschüsse, besetzt von EU-Beamten und CH-Beamten, oder direkt durch die Bundesverwaltung im sog. autonomen Nachvollzug.

Der Zufluss des europäischen Rechts in die schweizerische Rechtsordnung auf dem Verwaltungsweg nimmt ständig zu. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen.

Die stimm- und wahlberechtigte schweizerische Bevölkerung kann jetzt und in Zukunft über einen grossen Teil der hier geltenden Regel weder repräsentativ-demokratisch noch direkt-demokratisch mitentscheiden.

Der aktuelle Bundesrat und mit ihm die Autoren ziehen unausgesprochen eine Übernahme des europäischen Rechts *ohne* Mitentscheidung einer Übernahme des europäischen Rechts *mit* Mitentscheidung vor.

Akzeptanz in der EU?

Die Autoren meinen, ihr Vorschlag würde von der EU gut akzeptiert. Gibt es dafür überzeugende Gründe?

1. Die Europäischen Verträge und die Rechtsprechung des EuGH sprechen dagegen. Der Schweiz würden Rechte eingeräumt, die nach den Verträgen keinem Mitgliedstaat zustehen.
Nach dem Brexit ist Cherry-picking durch Drittstaaten im Binnenmarkt für die EU selbst dann kein akzeptables Konzept, wenn sich daraus für einzelne EU-Branchen oder -Unternehmen wirtschaftliche oder finanzielle Nachteile ergeben.

Die hierzulande verbreitete Ansicht, die EU müsse dem Nichtmitglied Schweiz im Binnenmarkt Privilegien einräumen, eben weil die Schweiz nicht Mitglied ist, bleibt realitätsfremd.

Analog: Weil ich nicht Mitglied des Schützenvereins bin, muss ich bei der Nutzung der Schiessanlagen des Schützenvereins mehr Rechte haben als ein Mitglied. Eine abwegige Argumentation.

2. Die Vorteile des europäischen Binnenmarkts für Unternehmen und Konsumenten hängen untrennbar von der Einhaltung der gemeinsamen Marktzutrittsregeln durch alle Beteiligten ab.

Hätte jedes Land das Recht, wie es der Vorschlag Ambühl/Scherer für die Schweiz verlangt, durch eine einmalige limitierte Geldzahlung von den Regeln dauerhaft abzuweichen, würde dem Binnenmarkt das Fundament entzogen und die Vorteile für Unternehmen und Konsumenten wären hinfällig.

EU-Mitglieder bleiben auch dann in der Pflicht, das EU-Binnenmarktrecht einzuhalten, wenn sie wegen einer Verletzung eine Busse bezahlt haben.

Die Ansicht der Autoren, man könne sich mit einer Geldzahlung für alle Zukunft von allgemein geltenden Gesetzen nach eigenem Gutdünken frei kaufen, untergräbt das fundamentale Prinzip der Gesetzmässigkeit im Rechtsstaat und würde nicht nur den europäischen Binnenmarkt, sondern auch jede andere Rechtsordnung aus den Angeln heben.

3. Die EU und der europäische Binnenmarkt sind mit gemeinsamen Regeln multilateral, rechtsstaatlich und demokratisch organisiert. Diese Struktur will die EU auch in Zukunft verteidigen.

Nur dann kann sich Europa in den globalen Auseinandersetzungen behaupten und die hier entstandene Zivilisation im Interesse der europäischen Bevölkerung bewahren.

Das haben der Brexit und seine Konsequenzen im Verhältnis EU/UK bestätigt. Das bestätigt sich wiederum im Ukraine-Krieg.

Seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft in den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts hat sich die Europäische Union von einer Wirtschaftsorganisation für Kohle und Stahl zur wirtschaftlich und politisch multilateralen Organisation entwickelt, welche die Zukunft des europäischen Kontinents bestimmt. Die Entwicklung ist nicht abgeschlossen.

Seit Gründung der EWG lehnt der Bundesrat eine rechtsstaatliche multilaterale Struktur für Europa ab. In der Schweiz hält sich – alimentiert von den einheimischen Rechtsnationalen – auch auf Regierungsebene hartnäckig die Erwartung, die EU werde über kurz oder lang kollabieren.

Es dominiert der Standpunkt, das Verhältnis zwischen den einzelnen europäischen Ländern müsse wie vor dem 2. Weltkrieg zwischen diesen bilateral nach Interessenlage und Machtverhältnissen, ohne rechtsstaatliche Strukturen, geregelt werden.

Diese übersteigerten Souveränitätsvorstellungen wurzeln in der nationalistischen Ideologie des 19. Jahrhunderts, die in Europa zwei Weltkriege mit Millionen Toten generiert hat.

Denken wir in unserem Land tatsächlich, anders als die Bevölkerung in den andern europäischen Ländern, die nationalistische Ideologie des 19. Jahrhunderts präge die geschichtliche Zukunft Europas im 21. Jahrhundert?

Neben den Verlautbarungen der aktuellen Landesregierung, der einheimischen Rechtsnationalen und der Gewerkschaften deutet auch der Vorschlag Ambühl/Scherer „Bilateraler III“ leider in diese Richtung.

„Um aus aussenpolitischer Sicht realisierbar zu sein, sollte eine Option die Interessen der EU wahren und ihren Anliegen entgegenkommen.“ Das sagen die Autoren in ihrer Publikation.

Die Erkenntnis ist richtig, zumal die Verhandlungsmacht der Schweiz offensichtlich geringer ist als diejenige der EU.

Der Vorschlag Bilaterale III setzt die Erkenntnis indessen nicht um, sondern bleibt, neu eingefärbt, in den alten Illusionen, wonach die Schweiz im Binnenmarkt besser gestellt werden müsse als ein EU-Mitglied. Die Schweiz soll als einziges Land der Rechtsübernahmepflicht ohne relevanten Nachteil vertraglich verbrieft ausweichen können.

Das Zukunftsinteresse der Menschen in der Schweiz läge in einer aktiven und direkten Beteiligung an einer rechtsstaatlich geordneten, auf demokratischen Prinzipien aufgebauten friedlichen Struktur in Europa.

Ein erster Schritt wäre, das Grundkonzept des europäischen Binnenmarkts auch für die Schweiz als Verhandlungsgrundlage zu akzeptieren.

10.07.22