

Die Verhandlungen der Schweiz mit der EU

Von Eugen David

Die Masseneinwanderungsinitiative vom 19. Februar 2014 verlangt, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen [PFZA] mit der EU bis 19. Februar 2017 neu zu verhandeln und anzupassen sei.



Anpassen heisst: es sollen Kontingente für EU-Arbeitnehmer in der Schweiz und der Vorrang für Schweizer am CH-Arbeitsmarkt in das PFZA aufgenommen werden. Die im gesamten EU-Binnenmarkt geltende Niederlassungsfreiheit für Arbeitnehmer soll für das Gebiet der Schweiz aufgehoben werden. Andererseits soll die Niederlassungsfreiheit für Schweizer Arbeitnehmer in den EU-Mitgliedstaaten weiterhin gelten.

Inzwischen sind 1 ½ Jahre ins Land gezogen. Wie steht es mit den Verhandlungen? Von offizieller Seite aus Bern hört man dazu wenig. Wird überhaupt verhandelt?

Ablehnung der Verhandlungen durch die EU

Bekannt ist, dass der Bundesrat bereits fünf Monate nach der Abstimmung - am 7. Juli 2014 – die EU um Verhandlungen im Sinne der Masseneinwanderungsinitiative ersuchte. Er erhielt sehr schnell eine deutliche Absage. Aussenkommissarin Ashton liess den Bundesrat am 24. Juli 2014 wissen, dass die EU über eine Abänderung des PFZA im Sinne der Masseneinwanderungsinitiative keine Verhandlungen führen werde.

Bis heute sind dementsprechend keine Verhandlungen zum Personenfreizügigkeitsabkommen geführt worden.

Die Reaktion der Schweiz auf die Absage

Der Bundesrat hätte nach Absage der EU die Öffentlichkeit informieren und den Verhandlungsauftrag der Masseneinwanderungsinitiative als erledigt abschreiben können. Wenn ein Vertragspartner einen Vertrag nicht neu verhandeln will, dann kann ihn der andere dazu nicht zwingen – auch nicht per Volksabstimmung. Das gilt selbstverständlich auch für das PFZA.

Die rechtsnationalen Initianten hatten vor der Abstimmung behauptet, die EU werde schon mitmachen, weil sie in hohem Mass vom Handel mit der Schweiz profitiere. Die Behauptung erwies sich als falsch. Die von den Initianten u.a. auch angedrohte Schliessung der Landesgrenzen für den EU-Verkehr wirkte offenbar in Brüssel nicht hinreichend abschreckend.

Der Bundesrat beschloss, die Absage der EU nicht ernst zu nehmen. Aus welchen Motiven ist

unklar. Vermutlich wollte er einer innenpolitischen Auseinandersetzung mit den Rechtsnationalen aus dem Wege gehen. Mag sein, dass er auf eine Änderung der Grosswetterlage in Europa hofft, mag sein, dass er noch deutlichere Absagen provozieren will. Am wahrscheinlichsten ist, dass er die Klärung der europapolitischen Position der Schweiz zeitlich möglichst weit hinausschieben will.

Jedenfalls relativierte er in der Öffentlichkeit die Absage der EU und verabschiedet am 8. Oktober 2014 – wie wenn keine Absage in Bern eingetroffen wäre – ein Verhandlungsmandat für das PFZA und ernannte den Staatssekretär für Migration als Verhandlungsführer. Bis heute hatte dieser allerdings nichts zu tun.

Der Umstand, dass der Bundesrat die Absage der EU vom 24. Juli 2014 als irrelevant betrachtete, löste auf EU-Seite Reaktionen aus.

Die Reaktion des Europäischen Rates auf die schweizerische Relativierung der Absage

Am 16. Dezember 2014 verabschiedete der Rat der europäischen Union (EU-Rat) einstimmig eine Erklärung, wonach die EU mit der Schweiz keine Verhandlungen über die Abänderung des Personenfreizügigkeitsabkommens im Sinne der Masseneinwanderungsinitiative führen werde. Die Niederlassungsfreiheit für europäische Arbeitnehmer gehöre zu den Kernelementen des EU- Binnenmarkts.

Der EU-Rat repräsentiert alle Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Nach Artikel 218 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 1.12.2009 [AEUV] ist der EU-Rat das massgebende EU-Organ für die Erteilung von Mandaten an die EU-Kommission, namens der EU mit Drittstaaten zu verhandeln.

In der Schweiz wurde die Erklärung des EU-Rats kaum zur Kenntnis genommen, weil sie innenpolitisch weder dem Bundesrat noch den Parteien ins Konzept passte. Der Bundesrat wollte nach wie vor einer Auseinandersetzung mit den Rechtsnationalen aus dem Weg gehen und belies es bei der Erwartung, über das PFZA werde schon noch verhandelt.

Am 11. Februar 2015 hat er das definitive Verhandlungsmandat verabschiedet, obwohl ihm nach der Erklärung der EU-Aussenkommissarin vom 24. Juli 2014 und der Erklärung des EU-Rats vom 16. Dezember 2014 nicht entgangen sein konnte, dass die EU-Kommission dem EU-Rat kein Verhandlungsmandat beantragen wird und der EU-Rat ihr auch kein Verhandlungsmandat erteilen wird.

Offensichtlich wählte der Bundesrat dieses Vorgehen, um innenpolitisch seine – wenn auch fruchtlose – Aktivität im Sinne der Masseneinwanderungsinitiative unter Beweis stellen zu können.

Soweit die Medien auf den EU-Rat überhaupt reagierten, meinten sie, es komme weniger auf den EU-Rat an als auf die Nachbarländer, insbesondere auf Deutschland und Frau Merkel.

Die Reaktion des Europäischen Parlamentes auf die schweizerische Relativierung der Absage

Der Positionsbezug der Schweiz veranlasste im Frühjahr 2015 das EU-Parlament, sich mit den Beziehungen der EU zur Schweiz zu befassen. Nach Artikel 218 Absatz 6 AEUV ist das EU-Parlament auf Seiten der EU Genehmigungsinstanz für das Personenfreizügigkeitsabkom-

men. Es hat dieselbe Zuständigkeit wie das eidgenössische Parlament auf Schweizer Seite.

Aufgrund eines Berichtes des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz und des Ausschusses für Beschäftigung und Soziale Fragen beschloss das EU-Parlament am 9. September 2015 eine Resolution zum Verhältnis EU-Schweiz.

In namentlicher Abstimmung befürwortete das EU-Parlament mit 481 zu 117 Stimmen "voll und ganz, dass die EU im Juli 2014 das Ersuchen der Schweizer Regierung abgelehnt hat, das Abkommen über die Freizügigkeit mit dem Ziel neu zu verhandeln, ein System der Quoten oder des Inländervorrangs einzuführen".

Weder die politische noch die mediale Schweiz interessierte sich für die Resolution des EU-Parlaments.

Schweizerischer Autismus

Bezüglich der EU-Organen hat sich in der Schweiz eine Wahrnehmungs- und Informationsverarbeitungsstörung ausgebildet. Die EU-Organen und deren Kompetenzen sind in der Schweiz weitgehend

unbekannt und gelten für die Bilateralen als irrelevant. In den bundesrätlichen Verlautbarungen kommen sie praktisch nicht vor, so auch nicht im bundesrätlichen Umsetzungskonzept für Artikel 121a BV vom 24. Juni 2014.

Die Berner Parteipolitik will nicht wahrhaben, dass in Europa mit der EU seit mindestens 25 Jahren ein regelgebundenes multilaterales System mit eigenen Organen besteht. Man zieht es vor in Nationalstaatskategorien des 19. Jahrhunderts zu denken.

So glaubt man immer noch, Beschlüsse über Verhandlungen und Verhandlungsinhalte lägen im freien politischen Ermessen eines Regierungschefs oder eines Mitgliedlandes und müssten nicht den in den EU-Verträgen festgelegten, in der Schweiz unbekannten Regeln und Verfahren folgen.

In Tat und Wahrheit werden indessen alle Binnenmarktfragen in den EU-Organen auf EU-Ebene nach den EU-Regeln entschieden. Über etwas anderes als Binnenmarktfragen verhandelt die Schweiz nicht. Es kommt daher kaum darauf an, ob die Schweiz Frau Merkel, Herrn Hollande oder Herrn Juncker sympathisch ist oder nicht.

Die gestörte Wahrnehmung der Zuständigkeiten ist ein gravierender Nachteil der schweizerischen Verhandlungsposition. Wer seinen Verhandlungspartner nicht kennt und einzuschätzen zu weiss, landet meist im falschen Bahnhof.

Im Umsetzungskonzept vom 24. Juni 2014 befasste sich der Bundesrat mit beabsichtigten schweizerischen Regelungen über die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit von EU/EFTA-Arbeitnehmer bis in die kleinsten bürokratischen Verästelungen. Im Vernehmlassungsentwurf vom 11. Februar 2015 schreibt er dann allerdings, diese Regelungen kämen für Angehörige von EU/EFTA-Staaten nur „subsidiär“ zur Anwendung. Vorrang habe das PFZA, über das verhandelt werden müsse.

Damit möchte er die innenpolitische Öffentlichkeit wohl langsam darauf vorbereiten, dass ohne Verhandlungsergebnis mit der EU für EU/EFTA-Angehörige alles beim Alten bleibt, es sei denn, die Schweiz kündigt das PFZA. Dass das völkerrechtliche PFZA, solange es nicht gekündigt ist, Vorrang vor dem Landesrecht hat, liegt auf der Hand und wird vom Bundesrat in seinem Bericht bestätigt.

Dass der Bundesrat selbst keine Kündigung des PFZA in Erwägung zieht, macht er mit seinen Überlegungen zu den „Folgen eines Wegfalls des FZA“ im Bericht vom 11. Februar 2015 deutlich. Einen Bruch des geltenden PFZA durch die Schweiz schliesst der Bundesrat offensichtlich aus.

Die mediale Verarbeitung in der CH-Öffentlichkeit

Im Blick auf den zu erwartenden EU-Parlamentsbeschluss vom September 2015 verfolgte der Bundesrat eine Vernebelungstaktik.

Im August 2015 - kurz vor dem Beschluss – hat er die Öffentlichkeit auf ein anderes Thema gelenkt, indem er den Finanzstaatssekretär zum schweizerischen Chefunterhändler ernannte und bekannt gab, er strebe eine „Paketlösung“ an .

Die Ablenkung war erfolgreich: der bundesrätliche Beschluss wurde als Befreiungsschlag gewürdigt, in der Meinung, der diplomatisch erfahrene neue Chefunterhändler werde es schon richten und die Verhandlungen beschleunigen.

Mit keinem Wort erwähnte der Bundesrat, dass die Schweiz seit dem 17. Februar 2014 mit der EU noch keine Sekunde über die Abänderung des PFZA verhandelt hat und keine Aussicht besteht, dass die EU-Kommission zu diesem Zweck vom EU-Rat ein Verhandlungsmandat erhalten könnte, selbst wenn sie eines beantragen würde, was sie bekanntlich nicht tut.

Das institutionelle Rahmenabkommen

Die Erklärungen des EU-Rates vom 16. Dezember 2014 und des EU-Parlamentes vom 9. September 2015 halten fest, dass ohne ein institutionelles Rahmenabkommen keine weiteren Abkommen über eine Teilnahme der Schweiz am EU-Binnenmarkt geschlossen werden

Das Rahmenabkommen soll aus Sicht der EU sicherstellen, dass die Schweiz

- zeitgerecht das jeweils von den EU-Organen und dem Europäischen Gerichtshof neu erlassene oder geänderte EU-Binnenmarktrecht übernimmt,
- das EU-Binnenmarktrecht in der Schweiz von Behörden und Gerichten korrekt und in gleicher Weise wie in einem EU-Mitgliedstaat angewendet wird und dies von EU-Organen kontrolliert werden kann.

Eine unerfreuliche Perspektive für die Schweiz, die offensichtlich mit der schweizerischen Bilateralismus-Ideologie kollidiert. Die Nicht-Beteiligung an den EU-Institutionen ist aus Sicht der Bilateralismus-Anhänger der zentrale Vorteil der Bilateralen, im Glauben, damit werde die Souveränität gewährleistet.

Indessen bedeutet die Nicht-Beteiligung an den EU-Organen, dass die Schweiz keinerlei Möglichkeit hat, das EU-Binnenmarktrecht mitzugestalten, insbesondere nicht in der Gesetzgebung, aber auch nicht in der Rechtsprechung und im exekutiven Vollzug. Andererseits muss sie das EU-Binnenmarktrecht laufend tel-quel übernehmen, wie ein EU-Mitgliedstaat anwenden und sich von der EU kontrollieren lassen.

Wie die Anhänger des Bilateralismus dazu kommen, dies als souveränitätspolitischen Königsweg zu bezeichnen, entzieht sich jeder rationalen Erklärung. Der Umstand, dass vor 20 Jahren die Rechtsnationalen den Bilateralismus in die Welt gesetzt haben, kann wohl nicht der Grund sein.

Die Ansicht, die Schweiz entscheide souverän, wieviel Europa sie brauche, wird durch das Rahmenabkommen widerlegt. Dieses sieht eine institutionelle Einordnung in die EU-Mechanismen mit beschleunigter, homogener und umfassender Übernahme des EU-Binnenmarktrechts vor. Dass die beliebte Vorstellung, die Schweiz könne nur die vorteilhaften Regeln akzeptieren und den Rest nach Gutdünken ablehnen, falsch ist, bestätigen die Erklärungen von EU-Rat und EU-Parlament erneut.

Mit der schnellen Übernahme des EU-Binnenmarktrechts hat sich der Bundesrat in den Verhandlungen zum Rahmenabkommen bereits einverstanden erklärt. Er sträubt sich noch gegen eine EU-Kontrolle der Anwendung des EU-Binnenmarktrechts in der Schweiz.

Nach den letzten Verlautbarungen ist der Widerstand allerdings am Abbröckeln. Der Schweizer Finanzsektor, der früher strikt gegen eine Beteiligung am EU-Binnenmarkt war, macht heute – nach dem Untergang des grenzüberschreitenden Bankgeheimnisses – Druck auf den Bundesrat, endlich den Binnenmarktzugang für Finanzdienstleistungen auszuhandeln.

Ebenso die Energiewirtschaft. Auch sie lehnte eine Beteiligung am EU-Binnenmarkt ab, weil die schweizerischen Strommonopole aufgebrochen worden wären. Heute nach dem internationalen Strompreisverfall aufgrund der erneuerbaren Energien drängt sie auf die Beteiligung am Binnenmarkt mit einem Stromabkommen.

Die ursprüngliche Ansicht des Bundesrats, er könne mit Hilfe von Zugeständnissen im Steuerbereich (Informationsaustausch, Abschaffung der CH-Steuerprivilegien für Unternehmensinkünfte aus der EU) Zugeständnisse der EU bei Personenfreizügigkeit und Rahmenabkommen erhalten, hat sich verflüchtigt, nachdem der Bundesrat in den Steuerfragen den EU-Forderungen zugestimmt hat, ohne eine Gegenleistung zu erwirken.

Das Kroatien-Protokoll

Als dornenvoll könnte sich die Kroatienfrage erweisen.

So halten die Erklärungen des EU-Rates vom 16. Dezember 2014 und des EU-Parlamentes vom 9. September 2015 weiter fest, dass die unilateralen Massnahmen der Schweiz zugunsten kroatischer Staatsangehöriger kein Ersatz für die notwendige Ratifizierung des Protokolls zur Erweiterung des Anwendungsbereichs des PFZA auf Kroatien sein könne. Beide fordern von der Schweiz ohne Verzögerung das Kroatien-Protokoll zum PFZA zu ratifizieren.

Dies widerspricht der Darstellung des Bundesrates, wonach die autonomen schweizerischen Massnahmen gleichwertig seien und von der EU unterstützt werden.

Der Bundesrat lehnt die Ratifizierung des Kroatien-Protokolls ab und führt darüber auch keine Verhandlungen, da laut Masseneinwanderungsinitiative (Art. 121a Abs. 4 BV) ab 19. Februar 2014 die Schweiz keine völkerrechtlichen Verträge abschliessen darf, die eine Niederlassungsfreiheit für ausländische Arbeitnehmer vorsehen. Nach Ansicht des Bundesrates fallen darunter auch EU-Erweiterungen.

Diese Position der Schweiz könnte die EU zum Handeln zwingen. Kroatien ist am 1. Januar 2013 der EU beigetreten. Die bisherigen Regelungen für die Gewährung der Niederlassungsfreiheit sahen eine Übergangsfrist von sieben Jahren vor (so auch das nicht ratifizierte Kroatien-Protokoll). Nach Ablauf dieser Frist wird der Handlungsdruck deutlich steigen.

Es ist nicht denkbar, dass die EU einem Drittstaat eine Beteiligung am EU-Binnenmarkt gestattet, wenn dieser Staat die Arbeitnehmer eines EU-Mitgliedstaates bezüglich der Nieder-

lassungsfreiheit im Binnenmarkt diskriminiert.

Die Nicht-Ratifizierung des Kroatien-Protokolls durch die Schweiz könnte sich, wenn der Zustand andauert, für die EU-Organen zum Kündigungsgrund für die Bilateralen auswirken.

Für die Schweiz besteht kaum mehr ein Handlungsspielraum, nachdem der Bundesrat ohne Not Artikel 121a Absatz 4 BV auch für EU-Erweiterungen als verbindlich erklärt hat.

In diesem Punkt kann wahrscheinlich nur eine Kündigung der Bilateralen Verträge durch die Schweiz oder eine Verfassungsänderung über die Klippe helfen.

EFTA-Konvention und Rahmenvertrag Schweiz-Liechtenstein

Wie das Personenfreizügigkeitsabkommen müssten laut der Masseneinwanderungsinitiative auch diese Verträge geändert werden. Es müssten Kontingente für norwegische, isländische und liechtensteinische Arbeitnehmer in der Schweiz und der Vorrang für Schweizer am CH-Arbeitsmarkt in die Verträge aufgenommen werden.

Ob die Schweiz an die EFTA und an Liechtenstein bisher entsprechende Begehren um Vertragsänderung gestellt hat, ist nicht bekannt. Wahrscheinlich wartet der Bundesrat die Entwicklungen mit der EU ab. Jedenfalls hat das Parlament keinen Antrag für ein Verhandlungsmandat erhalten.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit muss die Schweiz damit rechnen, dass diese Länder in gleicher Weise ablehnend reagieren werden wie die EU.

Um die Forderungen der Masseneinwanderungsinitiative für ihr Gebiet durchzusetzen, müsste die Schweiz voraussichtlich nicht nur die Bilateralen sondern auch die EFTA-Konvention kündigen. Dies wäre wahrscheinlich auch der Todesstoss für die EFTA, da insbesondere in Norwegen das Interesse an einem Zusammengehen mit der Schweiz markant gesunken ist.

12.09.2015