

# Personenfreizügigkeit und der Schatten des Rahmenabkommens

*Im Herbst kommt die Begrenzungsinitiative zur Abstimmung. Die erhoffte Ablehnung sollte nicht als grünes Licht für den noch unausgewogenen Entwurf des Rahmenabkommens interpretiert werden. Eine Klärung wäre wünschbar.*

*Gastkommentar von Michael Ambühl und Daniela S. Scherer*



Unsere Beziehungen mit der EU sind gut; sie dürfen nicht gefährdet werden. Sie basieren auf typisch europäischer Solidarität und Kooperation und sind vertragsrechtlich gut verankert. Die Verträge sind im Interesse der Schweiz und sehr wohl auch der EU – wobei allerdings die unterschiedlichen Grössen der beiden Partner die relative Bedeutung, die man den Verträgen in Brüssel oder Bern beimisst, beeinflussen. Im Zentrum stehen das Freihandelsabkommen und die Bilateralen I und II. Sie sind das Resultat fairer Verhandlungen, die einen sinnvollen Interessenausgleich bei teilweise kontroversen Themen wie der Personenfreizügigkeit oder dem Alpentransitverkehr gebracht haben. Die Bilateralen garantieren der Schweiz Rechtssicherheit und Marktzugang und der EU eine erfolgreiche Beziehung zu einem mitten in ihrem Territorium liegenden Nichtmitgliedstaat.

## Keine Moralisierungen

Während für die Schweiz der Interessenausgleich nach wie vor intakt ist, scheint sich dies für die EU geändert zu haben. Sie möchte, dass die Regeln der Marktzugangsabkommen mit der Schweiz neu grundsätzlich immer auf dem gleichen, EU-internen Stand (Binnenmarkthomogenität) sind und dass es effiziente Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten gibt – so es diese überhaupt geben sollte. Die EU möchte auch die seinerzeit ausgehandelten flankierenden Lohnschutzmassnahmen anpassen lassen sowie die Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie und der staatlichen Beihilferegulungen erwirken. Die Verhandlungen haben mit dem Entwurf eines institutionellen Abkommens (InstA) vom November 2018 ihr vorläufiges Ende gefunden. Ein Rahmenabkommen stellt unser bilaterales Vertragswerk auf eine solide Basis und ist dementsprechend wichtig und erstrebenswert.

Der Bundesrat hat, gestützt auf ein Konsultationsverfahren, vor einem Jahr beschlossen, dass es bei den drei Punkten Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen in (Nach-)Verhandlungen noch Präzisierungen brauche, bevor er das InstA unterschreiben werde. Diese Anpassungen sind nötig, insbesondere in Bezug auf die Lohnschutzmassnahmen, die den Arbeitnehmenden auch aus aktuellem Anlass sehr am Herzen liegen. Die Präzisierungen alleine genügen aber nicht. Mit ihnen ist indirekt die fundamentale Frage nach der staatlichen Souveränität verbunden, die in den Nachverhandlungen auch direkt angesprochen werden müsste.

Das im geltenden Vertragswerk gefundene Gleichgewicht zwischen dem Erhalt staatlicher Souveränität und Marktzugang geht nämlich im vorliegenden Entwurf des InstA zuungunsten der Schweiz verloren. Natürlich gibt es keine absolute Souveränität, und auch im heute bestehenden Vertragswerk mussten souveränitätspolitisch relevante Kompromisse eingegangen werden: die dynamische Rechtsübernahme im Schengen- und im Luftverkehrsabkommen oder der unschöne Kündigungsautomatismus (Guillotineklausel) in den Bilateralen I. Aber der nun vorgesehene Einbezug des Europäischen Gerichtshofs in das neue Streitbeilegungsverfahren, die systematische Dynamisierung aller Marktzugangsabkommen ohne Ausnahmen für vitale Bereiche und die Erweiterung der Guillotineklausel gehen souveränitätspolitisch zu weit. Der bilaterale Weg, wie wir ihn kennen, wird nicht erhalten, sondern – eigentlich ohne Not – grundlegend geändert.

Einige Punkte des InstA sollten daher neu ausgehandelt werden. Dies umso mehr, als sich der Hintergrund, vor dem sich die Verhandlungssituation präsentiert, in dreierlei Hinsicht verändert hat. Zunächst haben sich mit den jüngsten nationalstaatlichen Reflexen, zum Beispiel den unilateral beschlossenen Grenzschiessungen einzelner EU-Mitgliedstaaten oder den unrechtmässigen Blockaden von Schutzmaterial zweier grosser Nachbarn der Schweiz, europäische Realitäten offenbart. Damit sind Brüsseler Moralisierungen uns gegenüber noch weniger angebracht.

Sodann zeigte das jüngste Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur europäischen Geldpolitik, dass auch EU-intern die Frage höchststrichterlicher Entscheidungen – wenn auch in einem anderen Fall und Kontext – nicht immer unumstritten ist. Damit dürfte die im InstA-Entwurf vorgesehene faktische Unterstellung eines Nichtmitgliedstaates unter die Entscheidungshoheit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der schweizerischen Wahrnehmung noch problematischer werden – auch wenn Streitfälle wohl äusserst selten derart eskalieren, dass sich der EuGH damit befassen müsste.

Schliesslich hat sich in den letzten Monaten die Entschlossenheit der EU, den Briten zu zeigen, dass ihre Brexit-Entscheidung ein Fehler war, noch akzentuiert. Dementsprechend nimmt sie eine ziemlich strikte Verhandlungsposition ein. Die EU bietet den Briten einen ähnlichen Streitbeilegungsmechanismus an wie der Schweiz im InstA. London hat ihn aber bereits abgelehnt. Aufgrund neuer Entwicklungen wären bei marktverzerrenden Wett-

bewerbsbedingungen («level playing field rules») angemessene Ausgleichmassnahmen ohne Einbezug des EuGH denkbar. Solange der Ausgang dieser Verhandlungen nicht besser abschätzbar ist, drängt sich ein Vorpreschen der Schweiz in dieser Frage kaum auf.

## Klarheit vor der Abstimmung

Die Schwachstellen des InstA-Entwurfs generieren Unsicherheit in Bezug auf die künftigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Dies ist ungünstig in Zeiten, in denen die Verunsicherung in der Bevölkerung ohnehin schon gross ist. Die Pandemie, Globalisierungsängste, Grenzschiessungen, Sozialhilfefragen: All dies kann ein Umfeld kreieren, das der Abstimmung über die Personenfreizügigkeit nicht förderlich ist und die Skepsis gegenüber der EU erhöht.

Eine Annahme der Initiative im Herbst könnte zur Kündigung sämtlicher Abkommen der Bilateralen I und der Schengen/Dublin-Abkommen führen

**Sollte es jedoch wegen der laufenden Brexit-Verhandlungen nicht möglich sein, in absehbarer Zukunft die nötigen Kompromisse zu finden, sollten wir kein Abkommen nur um des Abschiessens willen unterzeichnen.**

und damit zu einem Schweizer Exit aus dem Binnenmarkt, dem die Schweiz teilweise angehört. Dieser «Schwexit» würde eine komplette Neuaushandlung unseres Verhältnisses mit der EU bedingen. Nachsicht zu erwarten, wäre mit Blick auf den Brexit wohl naiv. Das Aufrechterhalten der Personenfreizügigkeit ist dementsprechend absolut zentral.

Was die Abstimmungssequenz anbelangt, so lohnt sich ein Blick zurück. Bei der EWR-Abstimmung von 1992 wurde das Abstimmungsergebnis negativ beeinflusst, weil einige Wähler taktisch abstimmten: Sie wären zwar für den EWR-Beitritt gewesen, wollten aber den vom Bundesrat angestrebten nächsten Schritt, den EU-Beitritt, verhindern.

Um ein solches Abstimmungsverhalten zu vermeiden, sollte der Bundesrat vor der Abstimmung erklären, dass er ein positives Resultat im September nicht als grünes Licht für den InstA-Entwurf interpretiere, sondern sich für eine Klärung aller wichtigen Fragen einsetzen werde. Die (damit erreichte) noch deutlichere Annahme der Freizügigkeit wäre ein starkes Zeichen der schweizerischen Solidarität in Europa. Dieses dürfte dem Bundesrat bei den zukünftigen Verhandlungen helfen. Gute Resultate für die Freizügigkeit sind in der Schweiz nur in Kombination mit wirksamen flankierenden Massnahmen zu haben. So gesehen, wäre es für den Bundesrat sogar ein quasidirekt-demokratisches Mandat für seinen Einsatz zugunsten eines wirksamen Lohnschutzes.

Freilich wird der Bundesrat in den Verhandlungen auch auf wichtige Anliegen Brüssels eingehen müssen, natürlich unter Wahrung schweizerischer Interessen. Erstens: Eine effiziente Streitbeilegung ist sinnvoll, aber es braucht keine explizite Rolle für den EuGH. Das der EU zu konzedernde Recht auf Ausgleichsmassnahmen im Falle einer nicht korrekten Anwendung der Verträge reicht vollauf. Gleichzeitig wäre aber die Kompetenz des Schiedsgerichts zurückzustufen: Es soll nur die Angemessenheit der Ausgleichsmassnahmen beurteilen (die Auslegung des Acquis steht ihm nicht zu).

Zweitens: Auch dem berechtigten Homogenitätsanliegen Brüssels ist Rechnung zu tragen. Daher scheint der Grundsatz der Dynamisierung der Marktzugangsabkommen unumgänglich zu sein. Er stellt aber eine bedeutende Änderung des Status quo und damit eine Konzession der Schweiz dar, die jedoch durch eine spezielle Regelung in sozialpolitisch besonders sensiblen Bereichen – u. a. dem Lohnschutz – abgefedert werden muss. Der Schutz gegen Lohndumping stellt angesichts der Spezifität und der konkreten Dimension das gute Funktionieren des Binnenmarktes keineswegs infrage. Drittens: Die Erweiterung der Guillotineklausel in einem neuen Vertragssystem mit Ausgleichsmassnahmen ist ungerechtfertigt. Sie gehört abgeschafft oder zumindest relativiert.

Sollte es jedoch wegen der laufenden Brexit-Verhandlungen nicht möglich sein, in absehbarer Zukunft die nötigen Kompromisse zu finden, sollten wir kein Abkommen nur um des Abschiessens willen unterzeichnen. Dann könnte Bern ein Interims- bzw. Kooperationsabkommen anstreben, wie von uns an dieser Stelle schon vorgeschlagen. In diesem könnte die Schweiz ihren Willen bekräftigen, ihre Kooperation mit der EU in allen wichtigen Themen konstruktiv fortzusetzen. Damit zeigt sie, dass sie eine verantwortungsvolle Partnerin ist und einen grosszügigen Beitrag zur Lösung der europäischen Probleme leisten will, nicht nur beim Klimaschutz, bei der Migration, der Kohäsion, der Forschung, der Bekämpfung der Kriminalität oder der Friedensvermittlung, sondern auch bei der Bewältigung der Corona-Krise.

**Michael Ambühl** ist Professor für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH Zürich und ehemaliger Schweizer Chefunterhändler der Bilateralen II. **Daniela S. Scherer** ist Postdoktorandin am Lehrstuhl.