

# Das institutionelle Rahmenabkommen Schweiz-EU

## Erste Stellungnahme

### 9.2.2019

#### Zusammenfassung

Die erste Stellungnahme der Vereinigung *Die Schweiz in Europa* beurteilt den vorliegenden Vertragsentwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen im Lichte schwieriger geopolitischer Verhältnisse. Diese machen eine engere rechtliche Vereinbarung der Schweiz mit der Europäischen Union für die Stärkung unseres Wirtschafts- und Forschungsstandortes und damit für die Sicherung der Wohlfahrt der Bevölkerung notwendig. Die heutigen Entwicklungen erfordern, dass die Schweiz ihre bisherige Politik der wirtschaftlichen Integration und institutionellen Abstinenz überdenkt und den Weg hin zu einem kooperativen und geteilten Souveränitätsverständnis findet, das Mitsprache wahrnimmt und damit Fremdbestimmung abbaut. Die Vereinigung erachtet das Abkommen als eine gute Grundlage für die Festigung und Weiterentwicklung des bilateralen Weges und die Lösung anstehender Probleme. Sie erachtet Nachverhandlungen nicht als zielführend. Das Abkommen weist grosse Vorzüge auf, während seine Rückweisung gravierende Nachteile mit sich bringt. Die heutigen Probleme werden durch eine Ablehnung nicht gelöst. Die Vereinigung fordert den Bundesrat auf, das Abkommen in einem nächsten Schritt zu unterzeichnen und damit bald einer breit geführten Debatte und einem notwendigen Lernprozess zuzuführen.

#### Résumé

La première prise de position de l'association *La Suisse en Europe* évalue le projet présent de traité pour un accord-cadre institutionnel en vue des conditions géopolitiques difficiles. Celles-ci nécessitent un accord juridique plus étroit entre la Suisse et l'Union européenne pour renforcer notre site économique et de recherche et préserver ainsi le bien-être de la population. Les développements actuels obligent la Suisse à reconsidérer sa politique d'intégration économique et d'abstinence institutionnelle et à trouver la voie vers une conception de souveraineté partagée qui ait son mot à dire dans la prise de décision et réduise ainsi la domination étrangère. L'Association considère l'accord comme une bonne base pour consolider et développer davantage la voie bilatérale et pour résoudre les problèmes en suspens. Elle considère qu'une renégociation ne soit pas opportune. L'Accord présente des avantages incontestables, alors que son refus entraînerait de graves conséquences négatives. Les problèmes d'aujourd'hui ne sont pas résolus par le rejet. L'Association invite le Conseil fédéral à signer l'accord comme prochaine étape et ainsi à bientôt lancer un vaste débat et un processus d'apprentissage nécessaire.

<b>I. Einleitung .....</b>	<b>2</b>
<b>II. Das Abkommen.....</b>	<b>2</b>
<b>III. Umfeld und Hintergrund.....</b>	<b>4</b>
<b>IV. Kosten der Ablehnung.....</b>	<b>6</b>
<b>V. Die Grundfrage der Souveränität .....</b>	<b>7</b>
<b>VI. Hausaufgaben der Schweiz.....</b>	<b>9</b>
<b>VII. Nächste Schritte .....</b>	<b>10</b>

#### VORSTAND

**Präsident**  
Thomas Cottier

**Vizepräsidentin**  
Joëlle de Sépibus

**Mitglieder**  
Benedikt von Tscharner (Ehrenpräsident), Hervé Bribosia, Rosa Losada, Alois Ochsner,  
Friedrich Sauerländer, Chantal Tauxe, Gérard Viatte, Jean Zwahlen

## **I. Einleitung**

Das institutionelle Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU wurde über vier Jahre verhandelt. Vorerst ein Anliegen der Schweiz, wurde es als Bedingung für die weitere Entwicklung der Beziehungen von der Union vorangetrieben. Es liegt heute als Entwurf vor. Der Bundesrat hat sich entschlossen, vor seiner Entscheidung über Paraphierung und Unterzeichnung eine breite Konsultation durchzuführen.

Die Vereinigung *Die Schweiz in Europa* unterstützt das vorliegende Abkommen. Sie erachtet den im Dezember 2018 publizierten Abkommenstext als ausgewogen und im Interesse der Schweiz. Sie gratuliert dem Bundesrat und den Unterhändlern zum erzielten Ergebnis. Beide Parteien haben Zugeständnisse gemacht. Sie erachtet den Text aus dem in dieser Stellungnahme dargelegten Gründen als solide Grundlage für die Regelung und innenpolitisch mögliche Abfederung seiner Auswirkungen.

Im Zentrum der innenpolitischen Debatte wird einmal mehr die Grundfrage der Souveränität stehen. Wir legen dar, dass das in der Schweiz vorherrschende Verständnis im Lichte der geopolitischen Verhältnisse überprüft und hin zu einer kooperativen oder geteilten Souveränität entwickelt werden muss. Die Debatte um den Rahmenvertrag gibt uns die Gelegenheit, diesen Lernprozess an die Hand zu nehmen. Der Streit um Einzelfragen allein bringt uns nicht weiter. Das Abkommen muss vermehrt im Gesamtzusammenhang diskutiert werden. Wir hoffen, dazu einen Beitrag zu leisten.

## **II. Das Abkommen**

Der Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU vom Dezember 2018 (InstA) umfasst die folgenden zentralen Elemente:

- Das Abkommen sichert und regelt die Weiterentwicklung des bilateralen Weges für die Bereiche Personenfreizügigkeit (inklusive temporäre Dienstleistungen und Niederlassung natürlicher Personen), technische Handelshemmnisse (MRA), landwirtschaftliche Produkte, Luftverkehr und Landverkehr. Das InstA erfasst nur Marktzugangsabkommen, aber keine Zusammenarbeitsabkommen, wie Forschung oder Erasmus. Es ermöglicht aber die Unterstellung weiterer Abkommen (z.B. Elektrizitätsmarkt,) und sieht vor allem die künftige Weiterentwicklung u.a. des Freihandelsabkommens von 1972 in ein modernes und zeitgemässes Abkommen vor. Langfristig kann sich das Abkommen zum einheitlichen institutionellen Rahmen für alle Vereinbarungen zwischen den Vertragsparteien entwickeln.
- Das Abkommen sieht im Geltungsbereich dieser Abkommen die dynamische Übernahme von Weiterentwicklungen des sekundären EU Rechts (Richtlinien und Verordnungen) innert drei Jahren und die Übernahme auch der künftigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes vor. Es sieht entsprechend die aktive Beteiligung der Schweiz an der Ausarbeitung des EU Rechts vor (*Decision-shaping*), namentlich durch die Beteiligung der Schweiz an den Vorarbeiten der europäischen Gesetzgebung auf Ebene der EU Kommission. Es sieht geregelte Verfahren für die Annahme und die Ablehnung dieser Weiterentwicklungen vor. Die Schweiz kann – anders als

ein Mitgliedstaat – Elemente des revidierten Rechts ablehnen (*Escape* Klausel) und dafür notfalls Ausgleichsmassnahmen der EU im Bereich der unterstellten Verträge in Kauf nehmen.

- Das Abkommen sieht neu die Schaffung eines gemischten Ausschusses auf Ebene der Parlamente und regelmässige Kontakte der höchsten Gerichte vor.
- Das Abkommen sieht ein zwischenstaatliches Verfahren der Streitbeilegung für die Regelung von Differenzen in der Anwendung und der Weiterentwicklung der Verträge vor. Es sieht ein paritätisches Schiedsgericht vor, mit Vorabentscheidungen durch den Europäischen Gerichtshof bei der Anwendung und Auslegung von Begriffen des EU Rechts. Dabei verbietet es im Rahmen der *Escape* Klausel einseitige Ausgleichsmassnahmen, ohne dass die Streitfrage vorgängig einem Schiedsgericht und allenfalls dem EuGH vorgelegt worden ist. Getroffene Massnahmen können erneut durch ein Schiedsgericht abschliessend auf ihre Verhältnismässigkeit überprüft werden. Ein seit Jahren von der Schweiz geforderter Rechtsschutz wird damit endlich verwirklicht. Der Rechtsweg in der Schweiz und in den EU Mitgliedstaaten für private Klagen wird dabei nicht betroffen. Das Bundesgericht urteilt weiterhin letztinstanzlich; ein Vorlageverfahren an den EuGH ist hier nicht vorgesehen.
- Das Abkommen sieht materiell ein Zwei-Pfeiler System für die Transparenz und Überwachung von Beihilfen auf allen Ebenen des Gemeinwesens aus. Es bringt die in der Schweiz hier bislang fehlende Transparenz zwischen Bund und den Kantonen, ohne dabei Subventionen und Beihilfen auszuschliessen.
- Das Abkommen regelt die Entsendung von ausländischen Arbeitnehmern im Rahmen der beschränkten Dienstleistungsfreiheit, unter Wahrung bestimmter besonderer Eckpunkte für die Schweiz (4 Tage Regel, Kauttionen). Es unterliegt dem 2018 revidierten EU Recht, das neu den Grundsatz des Lohn- und Spesenansatzes am Ausführungsort anerkennt und diesen mittels Kontrollen, Amts- und Rechtshilfe unter den Vertragsparteien umsetzt.
- Das Abkommen regelt Fragen der Ausweisung von straffälligen EU Angehörigen und die Übernahme von sozialrechtlichen Verpflichtungen, die sich in der EU aus der Unionsbürgerschaft ergeben, nicht ausdrücklich.

Das Abkommen erhöht gesamthaft die Rechtssicherheit namentlich für die Schweiz, ihre Unternehmungen und Personen im europäischen Ausland. Es stärkt die Rechtsstaatlichkeit, die *Rule of Law*. Die dynamische Übernahme des Rechts ist eingebettet in Mitsprache und Rechtsschutz. Es gewährleistet die Fortsetzung und Entwicklung des bilateralen Weges. Es bereitet den Weg, die Beziehungen der Schweiz mit der EU längerfristig auf eine solide Grundlage zu stellen und nach gemachten Erfahrungen auch bestehende und neue Abkommen unter diesen Rahmen zu stellen.

Wir sind der Auffassung, dass die heute im Vordergrund der Debatte stehenden Einzelfragen auf der Grundlage des Abkommens auf sinnvolle Art und Weise gelöst werden können. Das gilt namentlich für die Flankierenden Massnahmen und allfällige weitere künftige Anpassungen im Bereich der Freizügigkeit. Es gilt für die Ueberwachung von Subventionen, die Übernahme neues Rechts und die Ausgestaltung des Rechtsschutzes Wir werden diese Aspekte in weiteren Stellungnahmen im Einzelnen darlegen. Hier geht es vorerst darum, das Abkommen aus strategischer Sicht zu würdigen.

### **III. Umfeld und Hintergrund**

Das Abkommen fällt in eine Zeit grosser geopolitischer Unsicherheit. Die transatlantische Achse als Garantin eines offenen multilateralen Handelssystems besteht nicht mehr. Die USA befinden sich in einer isolationistischen Phase. Der Globalisierungsprozess schwächt sich heute und in kommenden Jahren ab (*Slowbalisation*). Dies führt entsprechend zu einer noch stärkeren Bedeutung regionaler Wirtschaftsräume und damit auch der Europäischen Union. So hat der Handel mit Komponenten der Wertschöpfungskette in Europa allein von 48% (2016) auf 54% (2016) zugenommen. 60 % der Investitionen stammen aus dem europäischen Raum selbst (The Economist, 24.1.2019, S. 20).

Die WTO bleibt dabei zentraler Pfeiler und Fundament. Ihre Weiterentwicklung hält indes mit den Anforderungen heutiger Zeit namentlich im Bereich moderner Technologien und den damit verbundenen regulatorischen Anforderungen nicht stand. Zudem blockieren die USA die Besetzung des Berufungsgremiums („Appellate Body“) und damit die Streitbeilegung, d.h. die in den letzten 20 Jahren wichtigste und erfolgreichste Tätigkeit der WTO. Die Hauptentwicklung erfolgt heute unilateral und in bilateralen und allenfalls plurilateralen Bemühungen. Gleichzeitig sind bilaterale Regelungen im Bereich der nicht-tarifären Handelshemmnisse nur mit grossen Handelsblöcken und Mächten wirksam. Bilaterale Verträge mit den übrigen Drittstaaten können globale Wertschöpfungsketten im Waren- und Dienstleistungsverkehr und die Tatsache nicht auffangen, dass der Handel heute mehrheitlich mit Bestandteilen und Komponenten erfolgt.

Die Erfahrungen mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative in der Schweiz und mit Brexit in Grossbritannien zeigen, dass die wirtschaftlichen Verflechtungen heute tief sind und ein Rückbau der Integration ohne grosse Probleme und Einbussen für Unternehmen, Arbeitnehmerschaft und Konsumenten nicht möglich ist. Diese Erfahrungen belegen die grosse Bedeutung stabiler rechtlicher Rahmenbedingungen.

Die Schweiz hat ein eminentes Interesse an einer leistungsfähigen EU. Diese nimmt auf der Weltbühne und geopolitisch die Interessen Europas als Wertegemeinschaft und damit indirekt auch der Schweiz wahr. Das Rahmenabkommen leistet dazu zwischen der Schweiz und der EU als deren drittgrösster Handelspartner und Investor einen wichtigen Beitrag und bereinigt eine wichtige Baustelle.

Die bilateralen Verträge I und II wurden seitens der EU mit einer Beitrittsperspektive der Schweiz ausgehandelt. Diese Perspektive besteht nach dem Rückzug des Beitrittsgesuches nicht mehr. Die EU behandelt die Schweiz daher wie einen Drittstaat mit partieller Beteiligung am Binnenmarkt. Die Schweiz kann nicht länger mit einer Vorzugsbehandlung rechnen. Massnahmen der EU gegenüber Drittstaaten wird diese auf Grund ihrer WTO MFN Verpflichtungen auch auf die Schweiz ausdehnen, wie das Beispiel der Ausgleichszölle auf Stahlprodukten in Antwort auf die US Zollpolitik zeigt. Es ist der Schweiz bislang nicht gelungen, diese Massnahmen einvernehmlich abzuwenden. Sie hat alles Interesse, Wege und Verfahren zu suchen, solche Probleme künftig auch rechtlich und damit im Rahmen des institutionellen Abkommens angehen zu können.

Mit dem beschlossenen und möglichen Austritt Grossbritanniens aus der EU entfällt der hauptsächlich historische Motor für einen offenen Binnenmarkt. Das Vereinigte Königreich hat wesentlich zur Vervollkommnung des Binnenmarktes beigetragen, von der auch die Schweiz profitiert hat. Die Schweiz kann mit dem Austritt Grossbritanniens nicht davon

ausgehen, dass offene Märkte in Europa künftig weiterhin in gleichem Masse ohne entsprechende rechtlichen Garantien bestehen werden.

Die Schweiz hat in ihrer heutigen Lage der wirtschaftlichen Integration und institutioneller Abstinentz keine Einflussmöglichkeiten. Ihre Lobby in Brüssel ist schwach. Die Bundesverwaltung hat keine regelmässigen Kontakte in zentralen Dossiers. „Les absents ont toujours tort“ gilt auch hier. Gleichzeitig ist die Schweiz künftig auf rechtliche Gewährleistungen zunehmend angewiesen. Das gilt künftig vor allem auch im Bereich der Dienstleistungen, wo sie 70% ihres BSP erwirtschaftet, heute aber keine rechtlichen Garantien über das WTO Recht hinaus bestehen. Sie kann nicht mehr länger davon ausgehen, dass de facto der Marktzugang dauerhaft über den WTO-Verpflichtungen der EU liegt und daher ein allgemeines Dienstleistungsabkommen entbehrlich bleibt. Das institutionelle Abkommen ermöglicht die derzeit eingefrorene Aufdatierung bestehender Abkommen und die weitere Entwicklung der Beziehungen auf einer rechtlich soliden Grundlage.

Die Schweiz kann nicht davon ausgehen, in zwei oder drei Jahren bessere Karten für die Aushandlung eines Abkommens zu haben. Das künftige Verhältnis von Grossbritannien zur EU ist offen. Seine Regelung wird, wenn überhaupt ein Austritt erfolgt, noch Jahre dauern. Die Schweiz hat diese Zeit nicht mit Blick auf die herrschende Blockierung von Aufdatierungen und Neuverhandlungen in einzelnen Sektoren. Und wie auch immer die Regelung mit Grossbritannien ausfällt, wird sie auf Grund einer unterschiedlichen Geschichte und ungleicher Gewichte für die Schweiz nicht tauglich sein. Die Schweiz braucht eine Lösung, welche ihrer Tradition der schrittweisen, pragmatischen Integration und vor allem der direkten Demokratie gerecht wird. Das vermag das heutige Rahmenabkommen für die nächsten Jahre unabhängig vom Ausgang von Brexit angemessen zu leisten. Denkbar ist aber, dass sich die künftigen Ergebnisse der Brexit Verhandlungen auf die Weiterentwicklung des institutionellen Abkommens auswirken werden.

Die Beziehungen Schweiz EU zeichnen sich bislang durch wirtschaftliche Integration und institutionelle Abstinentz aus. Die Schweiz folgt einem durchaus traditionellen Verständnis der Souveränität, das Gewicht auf formelle Unabhängigkeit legt. Ein EU Beitritt ist derzeit aus diesem Grund keine gangbare Option. Die Schweiz hatte es in der Vergangenheit mit stabilen transatlantischen Beziehungen auch nicht zwingend nötig, ihr Verhältnis zu Europa und den Nachbarstaaten wesentlich zu verändern. Das ist aus den genannten Gründen heute nicht mehr der Fall.

Die Schweiz macht mit dem institutionellen Abkommen hier erste Schritte und Erfahrungen, die weniger weit gehen als beim abgelehnten Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum und EWR Vertrag. Die direkte Demokratie begünstigt einen Ansatz, der Integrations-schritte sektoriell und schrittweise im Baukastensystem angeht. Das institutionelle Rahmenabkommen ist damit ein wichtiger *Stepping Stone* für weitere pragmatische Integrations-schritte im Interesse des Landes und der Wohlfahrt seiner Wohnbevölkerung.

Die Debatte in der Schweiz muss vermehrt vor diesem Hintergrund geführt werden. Die Fokussierung auf Sonderinteressen und Einzelprobleme lässt den Blick auf das Ganze und langfristig Wichtige vermissen.

#### **IV. Kosten der Ablehnung**

Die Ablehnung des institutionellen Abkommens ist mit hohen Kosten und Nachteilen verbunden. Wir teilen die diesbezügliche Einschätzung der Bundesbehörden in Ziff A(4) Abs. 2 al. 2 der Erläuterungen zum Institutionellen Abkommen Schweiz-EU vom 16.1.2019. Die Kosten überwiegen bei weitem den Nutzen, dem ein Festhalten am Status Quo mit seiner institutionellen Abstinenz beigemessen wird. Denn das Festhalten an einem formellen Souveränitätsverständnis führt in der Praxis zu einer stärkeren Fremdbestimmung im Nachvollzug des europäischen Wirtschaftsrechts und damit zu Souveränitätsverlusten.

Die Ablehnung bewirkt die Stagnation nicht nur der unterstellten Abkommen, sondern auch der über 130 weiteren Abkommen zwischen der Schweiz und der Union. Die Union ist seit Jahren nicht bereit, substantiell neue Abkommen mit der Schweiz ohne ein institutionelles Abkommen einzugehen oder bestehende Verträge nachzuführen, es sei denn dies liege im Interesse der EU oder es bestehe eine Rechtspflicht. Mit dem Lauf der Zeit nimmt damit der praktische Wert bestehender und nicht-aufdatierter Abkommen ab. Am deutlichsten zeigt sich dies im Industriebereich bei der gegenseitigen Anerkennung von technischen Standards (MRA). Ohne diese werden Betriebe zur Auslagerung gezwungen, was mit der geographischen Lage der Schweiz relativ einfach ist. Arbeitsplätze und Steuereinnahmen drohen in der Schweiz verloren zu gehen. Das Problem zeigt sich auch in der Weigerung der EU, eine für Schweizer Hochschulen dauerhafte Regelung der Forschungszusammenarbeit der Schweiz im Europäischen Wirtschaftsraum einzugehen. Ohne diese laufen Schweizer Hochschulen Gefahr, in Forschungsverbänden marginalisiert zu werden und keine Projektleitungen mehr übernehmen zu können. Sie verlieren weiter Einfluss im wissenschaftlichen Networking.

Mit der Ablehnung haben Bund und Kantone weiterhin keine Möglichkeit, sich aktiv an der Ausarbeitung des EU Rechts im Rahmen der unterstellten Verträge zu beteiligen, wie sie heute nur gerade im Bereich von Schengen Dublin besteht. Sie können sich nicht an den Netzwerken beteiligen und erleiden damit weitere Informationsdefizite, die sich auch auf die eigene Rechtssetzung negativ auswirken können.

Der Druck, bestehende Regelungen aus wirtschaftlichen Gründen nachzuvollziehen, wird sich vor allem im Bereich der modernen und grenzüberschreitenden Informationstechnologie, wie z.B. Datenschutz verstärken. Viele Unternehmungen in der Schweiz müssen auf Grund ihrer internationalen Verflechtung nach EU rechtlichen Standards ausrichten, ohne dass die schweizerische Politik, Regierung und Verwaltung auf die Ausgestaltung dieser Regelungen einen Einfluss hat. Die Ablehnung des Abkommens resultiert im Ergebnis in einer Verschlechterung der Souveränität, wenn wir diese am Grad des effektiven Einflusses und Selbstbestimmung und nicht an formalen Kriterien messen. Die Schweiz wird ohne Abkommen de facto stärker fremdbestimmt.

Die Ablehnung des Abkommens bedeutet, dass Streitigkeiten zwischen der Schweiz und der EU weiterhin allein politisch gelöst werden müssen und eine Streitbeilegung zwischenstaatlich mit Ausnahme des Versicherungsabkommens nicht zur Verfügung steht. Die Erfahrung zeigt, dass dies für die Schweiz als stärker vom Marktzugang abhängiges Land ungünstig ist. Es hat sich beim Streit über die Besteuerung von Holdinggesellschaften, dem automatischen Informationsaustausch, der Anerkennung der Börsenäquivalenz oder der Einsetzung von Schutzzöllen im Stahlbereich gezeigt. Die Schweiz ist diesen Massnahmen

weitgehend machtlos ausgesetzt und praktisch nicht in der Lage, Ausgleichsmassnahmen auf Grund ihrer engen wirtschaftlichen Integration in der Union wirksam umzusetzen. Sie verfügt realistischerweise als die stärker vom Binnenmarkt abhängige Partei über ein nur beschränktes Retorsionspotential gegenüber der Union.

Es ist ein Irrtum zu glauben, dass umstrittene Fragen mit der Ablehnung des Abkommens vom Tisch sind. Mit der Ablehnung des Abkommens sind Retorsionen gegen die gegenwärtige Ausgestaltung der flankierenden Massnahmen nicht ausgeschlossen, insbesondere gegen die 8 Tage Regel und das allgemeine Kautionserfordernis. Denn nach der Rechtsprechung des EuGH basieren die Einwände unmittelbar auf der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV), die für zeitlich beschränkte Leistungen im Freizügigkeitsabkommen in der Schweiz bereits besteht. Die EU kann damit, kommt es nicht zu einer befriedigenden Regelung, einseitig und z.B. den Zugang von schweizerischen Dienstleitern im Ausland (Architekten, Ingenieure, Berater etc.) einschränken und die Stellung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer verschlechtern. Solch einseitige Massnahmen können bei einer Ablehnung des Abkommens nicht verhindert werden. Sie unterliegen keiner gerichtlichen Prüfung. Die Schweiz kann sodann im Entsenderecht nicht von der vorgesehenen Amts- und Rechtshilfe gegenüber säumigen Unternehmungen im Ausland profitieren. Sie ist angewiesen, sie vor Ort ins Recht fassen zu müssen. Sie wird weiterhin mit eingeengtem Spielraum auf die autonome Durchsetzung von Kontrollen und Bussen im Rahmen von angegriffenen flankierenden Massnahmen angewiesen sein.

## **V. Die Grundfrage der Souveränität**

In der politischen Debatte um das institutionelle Abkommen werden wirtschaftliche Überlegungen und seine langfristigen Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz und deren Wohlfahrt eine wichtige Rolle spielen. Im Mittelpunkt aber wird, wie bereits ange-tönt, die Frage der nationalen Souveränität stehen. Es geht um grundsätzliche Fragen. Es geht auch um Ideologie. Denn das Rahmenabkommen lässt die bisherige Formel der wirtschaftlichen Integration mit institutioneller Abstinenz hinter sich und macht erste Schritte der institutionellen Integration durch die Einführung der Mitsprache, die Anbindung auch an künftiges Recht sowie den Ausbau der Streitbeilegungsverfahren und der Rechtssicherheit.

Aus dem Blickwinkel eines traditionellen und formellen Souveränitätsverständnisses, das durch die geschichtliche Erfahrung der Weltkriege geprägt wurde, führt das Abkommen nach Auffassung seiner Kritiker zu einer Einschränkung der Selbstbestimmung. Die Schweiz verliere die Autonomie in der Gestaltung des betreffenden Bereichs, solange der Vertrag mit Wirkung für die unterstellten Verträge in Kraft steht. Das ist aber nicht aussergewöhnlich. Jeder Vertrag hat diese Wirkung, im Kleinen wie im Grossen. Er schränkt Spielräume ein um anderweitig Chancen wahrzunehmen. Neu ist für die Schweiz, dass diese Wirkungen für die Dauer des Vertrages auch für künftige Regelungen und Entwicklungen in den unterstellten Gebieten gelten, was mit einer verstärkten Mitsprache kompensiert wird und einer *Escape* Klausel unterliegt. Im Übrigen bleibt es beim Alten: Die schweizerischen Gerichte entscheiden über die Auslegung und Anwendung der bilateralen Verträge weiterhin autonom, unter Berücksichtigung des EU Rechts. Das Bundesgericht behält das letzte

Wort. Ein Vorabentscheidung durch den Europäischen Gerichtshof ist hier im Unterschied zum zwischenstaatlichen Schiedsverfahren nicht vorgesehen.

Die Debatte um das institutionelle Rahmenabkommen muss sich daher fragen und klar werden, ob die Schweiz bei ihrem traditionellen Souveränitätsverständnis bleiben kann oder ob sie die Entwicklungen der letzten fünfzig Jahre in Europa mitberücksichtigen will und einen ersten, bescheidenen Schritt der institutionellen Anbindung machen will. Sie kann dafür auf die eigene Geschichte greifen. Artikel 3 der Bundesverfassung von 1999 besagt: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist: sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“ Diese auf die Verfassung von 1848 zurückgehende Formulierung zeigt, wie sehr die Souveränität innerhalb der Eidgenossenschaft einem historischen Prozess unterworfen war. Sie ist nicht statisch, sondern entwickelt sich in der Zeit. Niemand würde heute bestreiten, dass die eigentliche Souveränität – das letzte Wort – beim Bund und seinen Stimmbürgerinnen und Bürgern liegt. Kein Kanton kann selbständig aus dem Bund austreten oder über die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen alleine entscheiden. Und gleichzeitig spielen die Kantone in der Gestaltung der Politik eine zentrale Rolle, zumal sie in vielen Bereichen für die Umsetzung und Verwirklichung nicht nur ihres Rechts, sondern auch des Bundesrechts verantwortlich sind. Im Ergebnis liegt hier eine kooperative oder geteilte Souveränität vor.

In der Schweiz wird Souveränität leider zu wenig differenziert diskutiert. Darunter leidet auch die gegenwärtige Debatte um den bilateralen Weg und seine Zukunft. Eine Gebietskörperschaft sei souverän oder sie ist es nicht. So lautet das Schlagwort. So einfach ist das aber nicht. Es stimmt nicht einmal für das Völkerrecht, denn es gibt durchaus eine eingeschränkte Völkerrechtsunmittelbarkeit auch der Kantone. Das gleiche gilt umso mehr für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die wie die Kantone ihre Souveränität teilweise abgegeben haben, aber in diesen Bereichen weiter in Mehrheiten den Ton angeben. Alle bestimmen mit. Sie üben ihre Souveränität kooperativ und geteilt in Zusammenarbeit aus.

In der politischen Debatte der Schweiz wird die Souveränität demgegenüber einer politischen verstandenen „Unabhängigkeit“ und „Selbstbestimmung“ gleichgestellt, die immer und auch hier in derselben Weise verwendet wird: Das InstA wäre das Ende der Unabhängigkeit. Dabei wird die Frage vermieden, wo für die Übernahme internationaler Verpflichtungen die Grenze liegt, an der die Unabhängigkeit aufgegeben wird. Und vollends wird ausgeblendet, dass mit der Übernahme internationaler Verpflichtungen auch Rechte erworben werden, die über die Landesgrenzen hinauswirken; beim InstA z.B. der erleichterte Marktzugang und die Möglichkeit der Mitbestimmung auf Kommissionsebene oder die Absicherung der Rechte von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern in der Europäischen Union.

Kooperative oder geteilte Souveränität bestimmt heute denn auch zunehmend das Verhältnis zwischen den Staaten allgemein und bildet die Grundlage der Lehre der Mehrebenen-Regierung, wie sie heute auch unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausgeprägt gilt und anerkannt ist. Es geht um die Frage, wer eine Aufgabe am besten übernehmen kann, wer ein öffentliches Gut am besten zum Wohle der Bevölkerung schaffen soll. Das sind zentrale Fragen der Politik, die im Rahmen demokratischer Entscheidungsprozesse entschieden werden müssen. Kooperative Souveränität richtet sich nicht nach formalen



Kriterien. Sie fragt vielmehr, wie der Einfluss am besten und wirksamsten bei der Gestaltung der eigenen Lebensverhältnisse wahrgenommen werden kann. Sie richtet sich nach der Frage, wie Wohlfahrtseffekte am besten erzielt werden können. Das war übrigens auch das ursprüngliche Anliegen der in den Religionskriegen entstandenen Souveränitätslehre bei Bodin und bei Hobbes im 16. und 17. Jahrhundert, bevor sich die Souveränität auf Unabhängigkeit und Selbstbestimmung im Zuge der Nationalstaatenbildung und Dekolonialisierung reduzierte.

Das Rahmenabkommen macht hier einen ersten und wichtigen Schritt, was erklärt, warum dies vielen Schweizer Stimmbürgerinnen und Bürger Mühe macht und Politikerinnen und Politiker dem Abkommen am liebsten trotz wirtschaftlich offensichtlichen Nachteilen mit Blick auf die nächsten Wahlen aus dem Wege gehen. Fragen des Marktzugangs und des Wettbewerbs können heute weltweit, aber vor allem in Europa, nicht mehr im Alleingang gelöst werden. Man denke nur an die Probleme des Klimawandels oder der internationalen Migration. Es bedarf eines Verständnisses der kooperativen Souveränität und der Zusammenarbeit. Dies bedingt eine beschränkte Delegation von Rechtssetzungsaufgaben an eine übergeordnete Einheit, wie dies auch nach Artikel 3 der Bundesverfassung innerhalb der Schweiz 1948 vorgesehen wurde und im Schweizer Erfolgsmodell praktiziert wird.

Die anstehende Übertragung von Kompetenzen mit dem Rahmenabkommen ist punktuell und bescheiden. Sie erlaubt es, Erfahrungen zu machen und Vertrauen aufzubauen. Sie legt den Grundstein für eine längere Entwicklung in Köpfen und Herzen der Menschen in diesem Land hin zur Überzeugung, dass das Wohl unserer Kinder und Enkel und ihre Lebenschancen besser sind als bei einer fortgesetzten institutionellen Abstinenz mit formaler Selbstbestimmung und zunehmender tatsächlicher Fremdbestimmung.

Die Möglichkeiten des *Decision-Shaping* im institutionellen Abkommen sowie der neue gemischte Ausschuss der Parlamente sind aus dieser Sicht von zentraler Bedeutung. Beide erlauben es der Schweiz, ihre reichen Erfahrungen mit der Mehrebenen Regierung von Gemeinden, Kantonen und Bund endlich in die Debatte der EU zu werfen, ihre Interessen aktiv zu vertreten und andere davon zu überzeugen. Von zentraler Bedeutung ist gleichzeitig, dass die Regelung von Streitigkeiten nicht nur politisch und damit einem ungleichen Kräfteverhältnis unterworfen ist, sondern nach Grundsätzen des Rechts auf rationale Art und Weise im Rahmen eines Mehrebenensystems erfolgt. Die *Rule of Law* gewinnt mit diesem Abkommen erheblich.

## **VI. Hausaufgaben der Schweiz**

Die Auseinandersetzung mit dem institutionellen Abkommen ist anspruchsvoll. Die Debatte muss auf Grundlage des vorliegenden Textes und nicht länger in politischen Schlagworten geführt werden. Sie muss Gesamtzusammenhang und Einzelfragen thematisieren. Sie muss in den Gesamtkontext der Entwicklung weltweit, den genannten veränderten geopolitischen Verhältnissen, unter Berücksichtigung der heute bestehenden institutionellen Defizite im Verhältnis zur Union geführt werden. Sie muss dabei vor allem das vorherrschende traditionelle Souveränitätsverständnis der Schweiz hinterfragen und kritisch überdenken. Die Vorlage bietet dazu die Chance, in einer breiten Öffentlichkeit Einsicht und Fortschritte zu erzielen. Durch die Klärung der Grundfrage können die Voraussetzungen für eine zeitgemässe Entscheidung und für die Zukunft geschaffen werden.

Diese Debatte steht ganz am Anfang. Anders als in der Innenpolitik konnte das Dossier nicht schrittweise entwickelt werden. Lernprozesse blieben aus. Die Debatte beschränkte sich auf Schlagwörter und Slogans. Ein Text wurde erst spät veröffentlicht. Kantone, Parteien und Verbände und die Zivilgesellschaft hatten keinen Zugang zu Entwürfen und Konzeptpapieren. Die Schweiz kann hier von den Erfahrungen in den Verhandlungen der EU mit den USA (TTIP) und mit Kanada (CETA) lernen. Die Öffentlichkeit wurde hier viel stärker als früher bereits während den Verhandlungen einbezogen. Verhandlungsvorschläge der EU wurden publiziert. Die verschiedenen Regierungsebenen und die Zivilgesellschaft müssen auch in unserem Land viel früher einbezogen werden. Daraus wird man für die Zukunft die Lehren in der Aussenpolitik und Gesetzgebung zu ziehen haben. Heute gilt es vorerst, diese Arbeit für das Rahmenabkommen nachzuholen und aufzuholen in der Zeit. Ein Aufschub und eine Verdrängung des Grundproblems durch die Politik sind nicht im Interesse des Landes und seiner Bevölkerung. Damit die Mitwirkungsverfahren nicht zur Blockade und zu Fehlentscheiden führen, setzen sie eine politische Kultur voraus, die Fakten und eine realistische Beurteilung ihrer Bedeutung als Grundlage anerkennt und die Verständigung sucht. Die europapolitische Debatte der letzten Jahre hielt sich in weiter Ferne von solchen Leitlinien. Die häufigste Kritik am InstA besagt, das Abkommen habe keine Aussicht, im Parlament und Volk eine Mehrheit zu finden. Niemand gesteht ein, dass dies das zwangsläufige Ergebnis einer Diskussion ist, die eigene Vorstellungen und Forderungen als legitim und allein massgeblich darstellt, Einwände und Ansprüche der Gegenseite aber als arrogant und erpresserisch abtut. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden von Politikern bevormundet. Es wird ihnen nicht zugestanden, sich in der Sache schrittweise in der politischen Debatte eine eigene Meinung zu bilden.

## **VII. Nächste Schritte**

Wir erwarten auf Grund der vorstehenden Überlegungen, dass der Bundesrat in den Konsultationen und dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur Kantone, Parteien, Wirtschaftsverbände und Sozialpartner begrüsst, sondern wegen seiner grundlegenden Bedeutung auch die interessierten Organisationen der Zivilgesellschaft umfassend einbezieht. Es geht nicht an, wie gewohnt nur die referendumsfähigen Organisationen ernst zu nehmen.

Wir erachten einen Aufschub und den Versuch, weitere Verhandlungen zu führen als nicht zielführend. Die Erfahrungen mit Brexit zeigen, dass die Mitgliedstaaten der EU heute in institutionellen Fragen geschlossen auftreten und sich nicht auseinanderdividieren lassen. Wir erwarten, dass der Bundesrat seine Führungsaufgaben in der Aussenpolitik wahrnimmt und das Abkommen paraphieren lässt und im Frühjahr unterzeichnet und dazu steht. Damit kann das ordentliche Verfahren zur Genehmigung von Staatsverträgen unter Einschluss eines möglichen Referendums in nützlicher Frist an die Hand genommen werden. Wir fordern als Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, dass wir Gelegenheit haben, über diese für die Zukunft des Landes, unserer Kinder und Enkel entscheidende Vorlage mitbestimmen zu können. Damit wird auch der Weg für weitere Verhandlungen in wichtigen Dossiers und die notwendige Aufdatierung von Verträgen möglich. Damit erhält die schweizerische Europapolitik eine klare Perspektive für die nächsten Jahre.