

## Das institutionelle Abkommen und der Rückhalt beim Souverän

Fabian Schmid, Sekretär der Vereinigung *La Suisse en Europe*

*Mit einer gewissen Regelmässigkeit wird behauptet, das institutionelle Abkommen (InstA) habe keine Zukunft. Gar vom faktischen Tod ist zuweilen zu lesen. Doch welchen Stand hat das Rahmenabkommen eigentlich in der Bevölkerung? Eine Übersicht der jüngeren Meinungsumfragen schafft Klärung und steht in einem gewissen Kontrast zur vorherrschenden Haltung in der Politik.*

### Umfragen während den Verhandlungen

Sommer 2018 – bis zu 59% Zustimmung zum Abschluss eines Rahmenabkommens: Im Sommer 2018 sprachen sich in zwei Umfragen 49% beziehungsweise 59% der Teilnehmenden klar oder eher für den Abschluss eines Rahmenabkommens aus. In einer Tamedia-Umfrage mit knapp 15'000 Teilnehmenden wurde die Frage «Soll die Schweiz ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU abschliessen, um die Übernahme von neuem EU-Recht und die Beilegung von Streitigkeiten zu regeln?» mit mehr Ja- als Nein-Stimmen beantwortet (49% ja, 43% nein, Rest unentschieden).<sup>1</sup> Eine Aufschlüsselung nach Partei-Präferenz zeigte, dass der Zuspruch unter den SympathisantInnen der SP (73%), der Grünen (73%), der Grünliberalen (65%) und der BDP (61%) am deutlichsten ist; aber auch bei jenen der FDP und CVP war eine Mehrheit zumindest eher dafür. Interessant ist die Aufschlüsselung nach Partei-Präferenz insbesondere, weil die Tamedia-Umfrage nur wenige Tage nach einem Interview mit Aussenminister Cassis erschien, in welchem dieser den Schutz der hohen Schweizer Löhne infrage gestellt und damit insbesondere die politische Linke vor den Kopf gestossen hatte.<sup>2</sup> Das hielt deren Basis jedoch nicht davon ab, in der Umfrage deutlich für das Rahmenabkommen Stellung zu beziehen.

Eine Meinungsumfrage der Forschungsstelle Sotomo im Auftrag der SRG kam ebenfalls im Sommer 2018 gar auf 59% „Ja“- oder „eher Ja“-Stimmen für ein Vertragswerk mit Brüssel, während 38% ein solches Abkommen ablehnten.<sup>3</sup> Wieder war die Zustimmung in der SP-Basis (86%) am höchsten, gefolgt von GLP (82%), Grünen (79%), FDP (76%) und CVP (75%). Einzig bei den SVP-SympathisantInnen fand das Ziel eines Vertragswerks keine Mehrheit (17%). Die Studie kam ausserdem zum Schluss, dass eine Mehrheit der Befragten die flankierenden Massnahmen nicht für unantastbar hielt.<sup>4</sup>

### Umfragen nach Abschluss der Verhandlungen

Frühling 2019 – bis zu 60% Zustimmung zum Vertragsentwurf: Seit November 2018 liegt ein Vertragsentwurf des Rahmenabkommens vor. Die erste grosse Umfrage des Forschungsinstituts gfs.bern zum InstA kam im März 2019 zum Schluss, dass 60 Prozent der Befragten «bestimmt dafür» oder «eher dafür» seien.<sup>5</sup> Die Umfrage kam zum Ergebnis, dass GLP-, SP- und Grünen-WählerInnen das Rahmenabkommen mit 80 Prozent und mehr eher oder bestimmt unterstützen.<sup>6</sup> Zwar war bei den

<sup>1</sup> <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/unterstuetzung-fuer-rahmenabkommen-waechst/story/10992643>

<sup>2</sup> Auch die Schweiz müsse in Bezug auf den Lohnschutz bereit sein, «über den eigenen Schatten zu springen»; siehe <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/cassis-hinterfragt-lohnschutz-und-sticht-in-ein-wespennest-132686196>

<sup>3</sup> <https://www.srf.ch/news/schweiz/rahmenabkommen-mit-der-eu-eine-mehrheit-will-mit-bruessel-verhandeln>

<sup>4</sup> <https://www.srf.ch/news/schweiz/rahmenabkommen-mit-der-eu-eine-mehrheit-will-mit-bruessel-verhandeln>

<sup>5</sup> [https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/08/192005\\_standortch2019\\_kurzbericht\\_def.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/08/192005_standortch2019_kurzbericht_def.pdf), S. 7.

<sup>6</sup> [https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/08/192005\\_standortch2019\\_kurzbericht\\_def.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/08/192005_standortch2019_kurzbericht_def.pdf) S. 8.

Befragten der Lohnschutz das stärkste Argument gegen den Rahmenvertrag, doch «die Angst vor Wohlstandsverlust ohne Abkommen ist stärker als [die Angst] davor, dass der Lohnschutz nicht mehr gewährleistet wäre», so Co-Forschungsleiter Urs Bieri.<sup>7</sup> Auch bei den Mitteparteien fanden sich Mehrheiten und selbst bei den SVP-SympathisantInnen 36%, welche «ja» oder «bestimmt ja» zum Entwurf sagten. Die Studie hielt aber auch fest, dass die Befragten bei freier Wahl am liebsten mit dem bisherigen Modell weiterfahren würden.<sup>8</sup> Die Meinungsbildung war ausserdem noch weit von einem Abschluss entfernt, fielen doch insgesamt fast zwei Drittel aller Positionierungen zum InstA ins Lager der «eher» Zustimmenden oder Ablehnenden.

Eine weitere Umfrage wurde durch Stefanie Walter, Professorin für Internationale Beziehungen und Politische Ökonomie an der Universität Zürich, mit Infratest dimap im März und April 2019 durchgeführt. Dieser zufolge würden 47,8% dem Rahmenabkommen sicher (12%) oder eher (35,8%) zustimmen, 43,7 Prozent dagegen sicher (17,2%) oder eher (26,5%) «nein» sagen.<sup>9</sup> Besonders hoch fiel die Zustimmung zum Abkommen bei den WählerInnen von GLP, BDP und SP aus; einzig unter den WählerInnen der SVP sprachen sich weniger als 50% «für» oder «eher für» das Abkommen aus.<sup>10</sup>

Herbst 2019 – 52% Zustimmung für Weiterentwicklung des bilateralen Verhältnisses: In einer Studie von gfs.bern im Auftrag der Crédit Suisse und des Europa Forums Luzern sprach sich eine Mehrheit von 52% für die klare oder gezielte Weiterentwicklung des Verhältnisses der Schweiz mit der EU aus.<sup>11</sup> Darunter votierte eine klare Mehrheit in erster Priorität für den bestehenden Vorschlag eines institutionellen Rahmenabkommens (63% der BefürworterInnen). Die AutorInnen bilanzierten: «Namentlich bei der knappen Mehrheit, die eine Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit der EU wünscht, geniesst das Rahmenabkommen in seiner heutigen Form eine gewisse Grundakzeptanz.»<sup>12</sup> Demgegenüber sprachen sich 39% für den Erhalt des Status Quo oder eine Reduktion der Zusammenarbeit mit der EU aus. Selbst in dieser Gruppe sprach sich jedoch eine Minderheit dafür aus, die bilateralen Verträge fortzusetzen und über das institutionelle Rahmenabkommen auszubauen.<sup>13</sup> Die AutorInnen der Umfrage kamen aber auch zum Schluss, dass nur 60% der Befragten überhaupt wahrgenommen hatten, dass es Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über ein Rahmenabkommen gab.

Sommer 2020 – 64% Zustimmung zum Vertragsentwurf: Auch in dieser Umfrage von gfs.bern im Auftrag von Interpharma fand das Rahmenabkommen eine stabile Mehrheit – Tendenz gegenüber dem Vorjahr sogar leicht steigend (von 60% auf 64% „ja“ oder „eher ja“).<sup>14</sup> Im Direktvergleich mit anderen Szenarien schnitten zwar ein Freihandelsabkommen und – etwas überraschend – der EWR-Beitritt noch besser ab. Präsentierte es sich aber bei einem Urnengang als einzig mögliche Option, war das Rahmenabkommen durchaus mehrheitsfähig. Die AutorInnen der Studie bilanzierten:

---

<sup>7</sup> <https://www.srf.ch/news/schweiz/zaehneknirschende-zustimmung-zurzeit-sagen-60-prozent-ja-zum-eu-rahmenabkommen>

<sup>8</sup> [https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/08/192005\\_standortch2019\\_kurzbericht\\_def.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/08/192005_standortch2019_kurzbericht_def.pdf) S. 11.

<sup>9</sup> <https://www.defacto.expert/2019/06/08/volk-rahmenabkommen/>

<sup>10</sup> <https://www.defacto.expert/2019/06/08/volk-rahmenabkommen/>

<sup>11</sup> [https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/10/193112\\_europabaro\\_schlussbericht\\_def.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/10/193112_europabaro_schlussbericht_def.pdf), S. 8.

<sup>12</sup> [https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/10/193112\\_europabaro\\_schlussbericht\\_def.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/10/193112_europabaro_schlussbericht_def.pdf), S. 10.

<sup>13</sup> [https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/10/193112\\_europabaro\\_schlussbericht\\_def.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2019/10/193112_europabaro_schlussbericht_def.pdf), S. 10.

<sup>14</sup> [https://www.interpharma.ch/wp-content/uploads/2020/06/200625\\_Europabefragung\\_WiK\\_FINAL.pdf](https://www.interpharma.ch/wp-content/uploads/2020/06/200625_Europabefragung_WiK_FINAL.pdf), S. 14.

«Augenscheinlich ist das Rahmenabkommen ein Vertrag, dem man aktuell zustimmt, weil man sich geregelte Beziehungen auf europäischer Ebene wünscht.»<sup>15</sup>

Während eine Aufschlüsselung nach Parteipräferenzen in dieser Umfrage ausblieb, zeigten die Analysen der wichtigsten Pro- und Contra-Argumente kaum Neuigkeiten: Die wichtigsten Argumente für ein «Ja» bestanden in der Sicherung des Zugangs zum Exportmarkt und der Planungssicherheit für die Wirtschaft. Deutlich an Zustimmung gewonnen hatte beispielsweise aber auch die Aussage, dass es ohne Abkommen künftig keine neuen Verträge mit der EU gebe. Demgegenüber fand wie 2019 nur das Lohnschutzargument («Abkommen verbietet griffigen Lohnschutz») einen mehrheitsfähigen Status mit fast 60% Zustimmung unter allen Antwortenden.<sup>16</sup>

### **Die jüngsten Zahlen**

Herbst 2020 – 65% Zustimmung für Weiterentwicklung des bilateralen Verhältnisses: Im jüngsten Europa-Barometer des gfs.bern im Auftrag der Crédit Suisse und des Europa Forums Luzern wünscht sich eine klare Mehrheit von 65% der Befragten für die Zukunft eine Weiterentwicklung der Beziehungen mit der EU.<sup>17</sup> Das entspricht einer Zunahme von 13% gegenüber derselben Frage im Vorjahr. Gegenüber 2019 hat unter jenen Befragten, die diese «klare» oder «gezielte» Weiterentwicklung des bilateralen Verhältnisses wünschen, der Zuspruch zum Rahmenabkommen jedoch gelitten. In diesem sehen 53% immer noch den zu favorisierenden Weg, rund ein Viertel – und damit deutlich mehr als noch 2019 – wünscht sich hingegen, dass das InstA neu verhandelt wird. Immerhin 14% der Befragten, die keinen Ausbau der Beziehungen mit der EU wünschen, würden die Bilateralen trotzdem über ein Rahmenabkommen ausbauen.<sup>18</sup> Nach wie vor ist die Wahrnehmung des Dossiers jedoch beschränkt: Nur 60% haben zwischen Ende 2019 und dem Befragungszeitpunkt im Juli und August 2020 das Dossier aktiv wahrgenommen.<sup>19</sup>

Winter 2020 - mehr als 60% der Schweizer Unternehmen unterstützen das Rahmenabkommen: Ende 2020 ergab eine repräsentative Studie des gfs.bern im Auftrag von economiesuisse und Alliance Economie-Politique, dass sich von 1'700 befragten Schweizer Unternehmen eine relative Mehrheit eine Ausdehnung der bilateralen Beziehungen auf neue Bereiche wünscht, wobei insbesondere im Gewerbe, dem Gesundheits- und Sozialwesen sowie bei Unternehmen des Dienstleistungssektors diese Ansicht zugenommen hat. Alternativen zum bilateralen Weg sind derzeit bei den befragten Unternehmen nicht mehrheitsfähig: Unter verschiedenen möglichen Szenarien einer Volksabstimmung geniesst die Option «Beibehaltung der bilateralen Verträge mit einem institutionellen Rahmenabkommen» den mit riesigem Abstand grössten Zuspruch (73% der Unternehmen äusserten sich bestimmt oder eher dafür).<sup>20</sup> Und würde das institutionelle Abkommen zur Abstimmung kommen, wären aktuell 61% der befragten Schweizer Unternehmen bestimmt oder eher dafür.<sup>21</sup> Als wichtigste Gründe dafür werden die Planungssicherheit für die Wirtschaft und der Schutz guter Bedingungen für die Exportindustrie angeführt.

---

<sup>15</sup> [https://www.interpharma.ch/wp-content/uploads/2020/06/200625\\_Europabefragung\\_WiK\\_FINAL.pdf](https://www.interpharma.ch/wp-content/uploads/2020/06/200625_Europabefragung_WiK_FINAL.pdf), S. 16.

<sup>16</sup> [https://www.interpharma.ch/wp-content/uploads/2020/06/200625\\_Europabefragung\\_WiK\\_FINAL.pdf](https://www.interpharma.ch/wp-content/uploads/2020/06/200625_Europabefragung_WiK_FINAL.pdf) S. 14f.

<sup>17</sup> [https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2020/11/credit-suisse-europa-barometer-2020\\_de\\_final.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2020/11/credit-suisse-europa-barometer-2020_de_final.pdf) S. 13.

<sup>18</sup> [https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2020/11/credit-suisse-europa-barometer-2020\\_de\\_final.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2020/11/credit-suisse-europa-barometer-2020_de_final.pdf) S. 14

<sup>19</sup> [https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2020/11/credit-suisse-europa-barometer-2020\\_de\\_final.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2020/11/credit-suisse-europa-barometer-2020_de_final.pdf) S. 15

<sup>20</sup> [https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2020/12/erfolgsklarenschweizerwirtschaft\\_kurzbericht\\_2020.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2020/12/erfolgsklarenschweizerwirtschaft_kurzbericht_2020.pdf), S. 13f.

<sup>21</sup> [https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2020/12/erfolgsklarenschweizerwirtschaft\\_kurzbericht\\_2020.pdf](https://www.gfsbern.ch/wp-content/uploads/2020/12/erfolgsklarenschweizerwirtschaft_kurzbericht_2020.pdf), S. 17

## Diskrepanz zwischen Umfragewerten und Parteipositionierungen

Meinungsumfragen vermitteln Momentaufnahmen und nehmen insbesondere kein Resultat einer Volksabstimmung vorweg – erst recht nicht, wenn der Abschluss des Meinungsbildungsprozesses noch in weiter Ferne ist. Dennoch ist festzuhalten, dass mit einer gewissen Konstanz eine Mehrheit der SchweizerInnen zumindest eher für den weiteren Ausbau des bilateralen Verhältnisses plädiert oder – je nach Fragestellung – explizit den vorliegenden Abkommensentwurf anzunehmen gedenkt. Der anhaltende Rückhalt für das Rahmenabkommen ist insbesondere deshalb bemerkenswert, weil in der Aussenwahrnehmung seit fast zwei Jahren seitens des Bundesrats europapolitisch mehrheitlich Schweigen herrscht, während die KritikerInnen des Abkommens zahlreich sind und den Diskurs dominieren.<sup>22</sup>

Derzeit steht einzig die grünliberale Partei hinter dem Vertragsentwurf und unterstützt das Rahmenabkommen in seiner heutigen Form. Die anderen Parteien – einzelne ExponentInnen jeweils ausgenommen – knüpfen ihre Unterstützung bislang an den Erfolg von Nachverhandlungen in verschiedenen Punkten. Dabei geht es primär um den Lohnschutz, die Unionsbürgerrichtlinie, die staatlichen Beihilfen sowie auch wieder verstärkt um Souveränitätsfragen.<sup>23</sup> Aber wäre es nicht angebracht, mit den vorliegenden Umfragewerten die Stimme des Souveräns stärker zu berücksichtigen? Ist es nicht ein Erfordernis der Demokratie, die Stimme des Volkes auch in der Europapolitik ernst zu nehmen?

Das gilt umso mehr, da die Umfrageresultate zum Rahmenabkommen angesichts der jüngeren Abstimmungsresultate in verwandten Bereichen nicht wirklich überraschen sollten. Wann immer die SchweizerInnen in den letzten Jahren einen Aspekt des bilateralen Verhältnisses zu beurteilen hatten, war das Verdikt mehr als deutlich: Sie sprachen sich 2019 mit 63,7% für die Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie im Schweizer Waffenrecht aus und wehrten 2020 den Angriff der Kündigungsinitiative auf die Bilateralen I (sog. Begrenzungsinitiative) mit 61.7% ab; 2018 wurde überdies die sogenannte Selbstbestimmungsinitiative mit 66.3% Nein-Stimmen verworfen, welche bei einer Annahme auch die bilateralen Verträge hätte betreffen können. Keines dieser Resultate bedurfte eines Zufallsmehrs – 60 und mehr Prozent der Stimmenden sorgten dreimal für deutliche Resultate. Doch diese Bekenntnisse des Souveräns zum bilateralen Weg scheinen gerne ausgeblendet zu werden. Dabei ist es angesichts der Umfragen zum Rahmenabkommen und den europapolitischen Abstimmungen der letzten Jahre schlicht unwahr, zu behaupten, das Abkommen habe vor dem Volk keine Chance.

Die Erosion des bilateralen Weges ist eine reale Gefahr, wenn es nicht bald Fortschritte beim institutionellen Abkommen gibt. Und die Herausforderungen – sei es beim zu aktualisierenden Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, der Forschungszusammenarbeit oder den blockierten Verhandlungen über Strom- und Gesundheitsabkommen – liegen nicht in weiter Ferne, sondern bedürfen jetzt einer Lösung.

---

<sup>22</sup> Neben den Parteien spielt dabei auch der Einfluss von Verbänden und Kantonen eine entscheidende Rolle, wie ASE-Präsident Thomas Cottier in einem kritischen Beitrag diskutiert: <https://suisse-en-europe.ch/wp-content/uploads/2020/10/Rahmenabkommen-Schweiz-EU-Cottier-0920.pdf>

<sup>23</sup> Alles Fragen, zu welchen die Vereinigung La Suisse en Europe sich bereits positioniert hat: <https://suisse-en-europe.ch/rahmenabkommen-ase-legt-auslegende-erklarungen-vor/> sowie <https://suisse-en-europe.ch/das-rahmenabkommen-und-die-souveraenitaet/>