

Die Schweiz ohne Rahmenabkommen mit der EU: Folgen und Optionen

Thomas Cottier*, Christian Etter** und Jean-Daniel Gerber***

„Die Gefahr ist ... real, dass es mit unseren Beziehungen zur EU wieder einmal läuft wie immer. So wie bei der Diskussion über die nachrichtenlosen Vermögen, das Bankgeheimnis, das Anflugregime in Kloten oder den Steuerstreit mit den USA: Wir empören uns und weisen Forderungen weit von uns, bis der Druck zu gross wird und wir uns kleinlaut in das Notwendige schicken – zu deutlich schlechteren und teureren Bedingungen als ursprünglich diskutiert,“ Peter A. Fischer, *Wie weiter ohne Rahmenabkommen?*, NZZ, 30. April 2021, S. 21.

Abstract

Die nachfolgende Analyse diskutiert den geopolitischen Hintergrund mit seiner zunehmenden Instabilität und die Auswirkungen auf globale Wertschöpfungsketten. Das Papier befasst sich mit dem damit verbundenen weltweiten Bedeutungsgewinn der Regionalisierung – insbesondere auch in Europa. Die Haltung der EU bei Abwesenheit des Rahmenabkommens wird dargelegt: Verzicht auf Aufdatierungen bestehender und Aushandlung neuer bilateraler Abkommen, es sei denn, sie liegen im Interesse der EU. Die Option eines Drittstaatsverhältnisses wird erläutert: Beschränkung auf das Freihandelsabkommen von 1972 und dessen allfällige Neuverhandlung, die – wenn sie überhaupt gelingt - viel Zeit beanspruchen und Auswirkungen auf die Landwirtschaft haben wird. Die trotz der grundlegenden Bedeutung der WTO beschränkte Eignung derselben als Rückfallposition wird aufgezeigt sowie die Gründe, weshalb die Vorstellung von «*Global Switzerland*» die Realitäten der aktuellen Blockbildung und der global zunehmenden Unsicherheiten verkennt. Die engen Grenzen und beschränkte Wirkung einseitiger Übernahmen von EU-Recht und anderer interner Massnahmen werden erläutert: Marktzugangsrechte sind damit nicht verbunden und ein dem Swisslex-Paket der 90er Jahre vergleichbares Rechtsetzungsprogramm steht nicht zur Verfügung. Allfällige Reformprojekte wären innenpolitisch höchst umstritten und würden die Spannungen

* Emeritierter Professor für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht, Senior Research Fellow, World Trade Institute, Universität Bern; Präsident der Vereinigung *La Suisse en Europe* (ASE).

** Ehemaliger Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Vorstandsmitglied der Vereinigung *La Suisse en Europe* (ASE).

*** Ehemaliger Staatssekretär für Wirtschaft und Direktor des Staatssekretariats für Wirtschaft, Präsident der Plattform Schweiz Europa (PSE).

VORSTAND

Präsident

Thomas Cottier

Vizepräsidentin

Joëlle de Sépibus

Mitglieder

Christian Etter, Rosa Losada, Melanie Mettler, Matthias Meyer, Philippe Nell, Alois Ochsner, Friedrich Sauerländer, Chantale Taux, Gérard Viatte, Jean Zwahlen, Jelena Apelt (Sekretariat)

zwischen den Sozialpartnern und zwischen der Industrie und Landwirtschaft erhöhen. Und selbst wenn es gelänge, einen solchen Plan B zu entwerfen, wird daran erinnert, dass die Umsetzung des Reformpakets nach der Ablehnung des EWR-Beitritts mehr als 10 Jahre beanspruchte, während denen die Schweiz in eine Rezession geriet. Schliesslich diskutiert das Papier die Alternativen EWR- Beitritt und EU-Beitritt und die damit verbundenen politischen Hindernisse.

Mit der kurzsichtigen Entscheidung vom 26.5.2021, die Kompromissuche für das institutionelle Rahmenabkommen aufzugeben, hat der Bundesrat eine schwere Verantwortung übernommen. Mit der Nichtunterzeichnung des Rahmenabkommens verhindert er eine effektive Diskussion durch Parlament und Schweizer Volk über die Vor- und Nachteile des wichtigsten ausserpolitischen und ausserwirtschaftspolitischen Vorhabens der letzten 30 Jahre. Er wird als Hauptverantwortlicher für die kommenden Verwerfungen der Beziehungen Schweiz – EU und die damit verbundenen Probleme und Wohlfahrtsverluste dastehen. Es liegt nun am Parlament, seine verfassungsrechtliche Verantwortung in der Aussenpolitik wahrzunehmen und den Fehlentscheid des Bundesrates zu korrigieren.

I.	Einleitung	3
II.	Sicherheitspolitische Ausgangslage.....	3
	A. Zunahme der Spannungen.....	3
	B. Störung von Wertschöpfungsketten	4
	C. Investition in Europa und Stärkung der EU	4
III.	Künftige Beziehungen der Schweiz zur EU	4
	A. Rückschritte beim bisherigen «bilateralen Weg»	4
	B. Entwicklung zu einem Drittstaatverhältnis	5
	C. Umfassendes Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU?	5
	D. EWR- oder EU-Beitritt?.....	7
	E. Politik der EU-Kompatibilität?	7
IV.	Die WTO als Rückfallebene?	8
V.	Wiederaufnahme der Verhandlungen zu einem umfassenden Handelsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA?.....	9
VI.	Global Switzerland?.....	9
VII.	Innenpolitische Massnahmen.....	10
	A. Swiss Lex II?.....	10
	B. Zunahme der innenpolitischen Polarisierung.....	10
	C. Hohe Kosten für die Schweiz.....	10
VIII.	Die Verantwortung des Parlaments.....	11

I. Einleitung

Am 26.5.21 gab der Bundesrat den Abbruch der Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU bekannt. Gleichentags und damit von langer Hand vorbereitet, publizierte er seinen Bericht betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU.¹ Der Bericht rekapituliert die Geschichte der Verhandlungen und erklärt, weshalb der Bundesrat die Verhandlungen auf Grund verbleibender Differenzen abgebrochen hat. Dem Bericht lässt sich keine umfassende geopolitische Einordnung und keine umfassende Abwägung von Vor- und Nachteilen im Vergleich zu den Alternativen zum Abkommen entnehmen, die in eine Güterabwägung des Gesamtinteresses über Einzelfragen hinaus einbezogen werden müssten. Die vorliegende Analyse holt dies nach und zeigt auf, dass der Entscheid des Bundesrates die grösseren Zusammenhänge verkennt sowie wesentliche Vorteile des ausgehandelten Abkommenstextes und gewichtige Nachteile des Ausbleibens des Rahmenabkommens ausser Acht lässt. Das Parlament muss nun eine umfassendere Beurteilung vornehmen und seine Verantwortung in dieser staatsleitenden Entscheidung wahrnehmen.

II. Sicherheitspolitische Ausgangslage

A. Zunahme der Spannungen

Der Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 14. April 2021² analysiert die Risiken und Gefahren der internationalen Entwicklung für die Schweiz. Bedrohungen umfassen vermehrte Cyber-Angriffe, konventionelle Konflikte, Terrorismus, Spannungen durch den Klimawandel. Er hält fest, dass die Lage an der europäischen Peripherie instabiler geworden ist. Er betont die Notwendigkeit einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit und unter weiteren Zielen die Notwendigkeit einer erhöhten Resilienz zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit.

Zunehmende Unsicherheit und Rückkehr von einer multipolaren Welt zu einer bipolaren Welt durch die Rivalitäten von China und den USA prägen die Entwicklung. Die Möglichkeit regionaler Konflikte und von Versorgungsengpässen besteht selbst innerhalb Europas, namentlich durch die Unberechenbarkeit Russlands. Die EU bleibt sicherheitspolitisch mit der NATO von den USA abhängig und kann eine eigenständige Haltung nur bei gleichzeitigem Aufbau militärischer und strategischer Kapazitäten erreichen. Die neutrale Schweiz befindet sich in einer ungemütlichen Lage und riskiert, zwischen Hammer und Amboss zu geraten.

¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/66828.pdf> (besucht am 7.6.21)

² Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates (Stand 14.4.2021); <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/66420.pdf> (besucht am 7.6.21). Der Bericht wurde am 28. April 2021 in die Vernehmlassung geschickt.

B. Störung von Wertschöpfungsketten

Wirtschaftlich wirkt sich die Gesamtlage durch vermehrte Störungen der globalen Wertschöpfungsketten aus. Das gilt namentlich für den schwelenden Konflikt im Südchinesischen Meer, aber auch für die Region Nahost/Arabischer Golf/Iran. Der Prozess der Globalisierung verlangsamt sich in der Folge (*Glocalisation*). Die Entwicklung deutet gesamthaft auf eine stärkere Regionalisierung der Wertschöpfungsketten hin. Der Klimawandel kann zu Verwerfungen in der Versorgung mit Lebensmitteln führen, auch für die Schweiz. Neben den weltweiten Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen der WTO gewinnen vertraglich geregelte regionale Wirtschaftsbeziehungen für die Exportwirtschaft und für die Versorgungssicherheit an Bedeutung.

C. Investition in Europa und Stärkung der EU

Deutschland ist bestrebt, seine wirtschaftliche Abhängigkeit von China zu reduzieren und seine Investition in Europa zu verstärken und abzusichern. Die erstmalige Mutualisierung der Pandemie-Schulden der EU-Mitgliedstaaten im Jahre 2020 und die Garantien Deutschlands von 88 Mia € für den Wiederaufbau Europas (gesamthaft 338 Mia und 386 Mia zinsgünstige Darlehen) könnten sich als Meilenstein der europäischen Integration erweisen. Brexit hat den Willen und die Fähigkeit der Mitgliedstaaten gestärkt geeint aufzutreten und diesen den wirtschaftlichen und innenpolitischen Wert des einheitlichen Binnenmarktes vor Augen geführt. Austrittsforderungen sind weitgehend verstummt. Die EU tritt handelspolitisch im Rahmen der WTO und ihrer Präferenzabkommen einheitlicher auf als bisher. Die Mitgliedstaaten lassen sich auf dem diplomatischen Parkett kaum mehr wie früher auseinanderdividieren. Das gilt auch im Verhältnis Schweiz-EU, wobei Deutschland die stärksten Interessen einer Schadensbegrenzung hat und seine Interessen im Prozess der Meinungsbildung einbringen wird.

III. Künftige Beziehungen der Schweiz zur EU

A. Rückschritte beim bisherigen «bilateralen Weg»

Die EU hält weiterhin an ihrer Haltung fest, dass sie mit der Schweiz ohne institutionelles Rahmenabkommen keine neuen Abkommen abschliessen und keine Aufdatierungen bestehender Abkommen vornehmen wird, die nicht in ihrem eigenen Interesse sind. Die Berücksichtigung der Marktzugangsanliegen der Schweizer Wirtschaft bleibt damit fremdbestimmt. Kein Plan B kann mit neuen Abkommen und Aufdatierungen bestehender Verträge rechnen. Das gilt namentlich für die regelmässig erforderliche Nachführung des MRA mit unmittelbaren Nachteilen für die Medizinaltechnik und sehr bald für die Maschinenindustrie und dann sukzessive für weitere der 20 Exportbranchen, die Gegenstand des MRA sind, aber auch für die digitale Wirtschaft, die auf Anerkennung des Standorts Schweiz für die Speicherung von EU-Daten angewiesen ist. Inwieweit die Eigeninteressen der EU im Bereich der Forschung, der Stromversorgung und der Gesundheit mittelfristig zu Abkommen führen können, ist offen.

Umgekehrt ist damit zu rechnen, dass die EU vorbestehende Forderungen rasch wieder auf den Tisch legen wird, namentlich um zumindest Teile der Unionsbürgerrichtlinie ins Freizügigkeitsabkommen (FZA) von 1999 zu integrieren. Als Vertragspartei des FZA wird sich die Schweiz einer solchen Ver-

handlung nicht entziehen können. Mangels Rahmenabkommen wird die Schweiz aber ohne die Möglichkeit dastehen, an ein paritätisches Schiedsgericht zu gelangen, um die Verhältnismässigkeit allfälliger Ausgleichsmassnahmen überprüfen zu lassen. Ohne Rahmenabkommen bleibt die EU in der Wahl der Gegenmassnahmen rechtlich frei, die sie ergreifen könnte, wenn ihre Erwartungen bezüglich Weiterentwicklung des FZA oder anderer Petita nicht in genügende Mass erfüllt werden. Der Verzicht auf das Rahmenabkommen löst diese Probleme nicht und verschlechtert die Verhandlungsposition der Schweiz.

Die Lage kann sich unvermittelt ändern, wenn eine akute Krise eintritt. Das ist beispielsweise möglich im Bereich der Stromversorgung, bei der angesichts des vertragslosen Zustands mit der fehlenden Einbettung in den europäischen Strommarkt grössere Blackouts in der Schweiz nicht ausgeschlossen werden können. Tritt dies und damit Störungen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens und der Kommunikationsnetze ein, wird die EU als Voraussetzung für den Abschluss eines nun notwendigen Stromkommens die Methode der dynamischen Rechtsübernahme und einen Streitbeilegungsmechanismus verlangen bzw. durchsetzen können – Bundesrat und Parlament bliebe keine andere Wahl. Dabei müssten die Flexibilitäten bei der Übernahme von EU-Recht, die der Schweiz – wie im Rahmenabkommen (Fassung vom 23.11.2018) vorgesehen – die Nicht-Übernahme von Binnenmarktrecht ermöglicht, neu verhandelt werden (und wären vermutlich bestenfalls abgespeckt zu retten).

B. Entwicklung zu einem Drittstaatverhältnis

Die Haltung des Bundesrates zum Rahmenabkommen hat den Goodwill der Schweiz bei der Kommission und den EU-Mitgliedstaaten erheblich strapaziert. Es wird einige Jahre dauern, bis Verhandlungen wieder konstruktiv aufgenommen werden können, zumal die Folgen der abnehmenden Wirksamkeit der Bilateralen I (infolge Ausbleibens der laufenden Aktualisierungen) für die EU-Seite nicht existenziell sind. Die Alternative zum Rahmenabkommen heisst vorerst Warten. Für den Standort Schweiz bedeutet dies den Verlust von Wertschöpfung, Arbeitsplätzen, Steuereinnahmen und Investitionen, indem sich Schweizer Exporteure zunehmend veranlasst sehen, Firmenaktivitäten in den EU-Raum zu verlagern, die unter Binnenmarktbedingungen in der Schweiz geblieben wären (Marketing, Verkauf, Produktion, F+E usw.). Die Ablehnung des Rahmenabkommens könnte sich weiter negativ auswirken auf die Zusammenarbeit im Rahmen der Abkommen von Schengen und Dublin und der Bewältigung von Terrorismusproblemen. Erschwert würde auch die Zusammenarbeit im Bereich der Abwehr von Cyber-Angriffen in der Sicherheitspolitik, wo eine enge internationale Kooperation erforderlich ist.

Die Beziehungen der Schweiz zur EU basieren zwar weiterhin auf den bestehenden Abkommen. Aber ohne deren Aktualisierung oder Weiterentwicklung nimmt ihre Wirkung zunehmend ab. Damit verbunden ist ein sukzessiver Verlust des privilegierten Binnenmarktzugangs. Der Verzicht auf das Rahmenabkommen führt die Schweiz im Verhältnis zur EU schrittweise in den Status eines Drittstaates, mit allen nicht-tarifären Handelshemmnissen, die damit verbunden sind.

C. Umfassendes Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU?

Der Werkplatz Schweiz ist durch die enge Verflechtung heute strukturell auf präferenzielle Handelsbeziehungen mit der EU angewiesen und in den wichtigsten Sektoren auf Zugang zum EU-Markt zu Bin-

nenmarktbedingungen, wie sie bisher insbesondere durch die Bilateralen I gewährleistet wurden. Das Freihandelsabkommen von 1972 (FHA 1972) garantiert zwar auch ohne Rahmenabkommen die beidseitige Zollbefreiung für Industrieprodukte. Da die 120 weiteren Abkommen, insbesondere die Bilateralen I, ohne Rahmenabkommen nur noch bei Interesse der EU nachgeführt werden, wird jedoch - wie erwähnt - der Zugang zum EU-Markt zu Binnenmarktbedingungen für einen Exportsektor nach dem anderen verloren gehen (kurzfristig für die Medizinaltechnik, dann für die Maschinenindustrie und sukzessive für weitere der 20 Exportbranchen, die Gegenstand des MRA sind). Ebenfalls blockiert ist die Aktualisierung mehrerer Anhänge des bilateralen Landwirtschaftsabkommens, darunter der Veterinärnachhang, was zu kostspieligen technischen Handelshemmnissen führen dürfte (z.B. Wiedereinführung von Lebensmittelzeugnissen und der seit 2002 abgeschafften Grenzkontrollen für tierische Produkte, einschliesslich Verlust der Anerkennung der Veterinärkontrollen in Drittstaaten).

Vor diesem Hintergrund könnte, ein Interesse der EU vorausgesetzt, die Option geprüft werden, das bestehende Freihandelsabkommen durch ein neues umfassendes Freihandels- und Kooperationsabkommen zu ersetzen. Ein solches Abkommen würde mangels vertraglich vereinbarter Rechtsübernahme und Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Vorschriften allerdings deutlich unterhalb des Marktzugangs zu Binnenmarktbedingungen (wie in den Bilateralen I und im Rahmenabkommen) bleiben.

Nimmt die EU mit der Schweiz Verhandlungen für ein derartiges Präferenzabkommen auf, wird sie gestützt auf Art. XXIV GATT den Einbezug des gesamten Handels, einschliesslich Landwirtschaftsprodukte einfordern (*substantially all the trade*). Hier liegt gegenüber dem FHA 1972 ein Potenzial für den Abbau von Zöllen und mengenmässigen Beschränkungen, zumal sich die Schweiz in Art. 15 FHA 1972 dazu programmatisch verpflichtet hatte, dieses Versprechen im Agrarabkommen von 1999 aber nur sehr punktuell (Käsefreihandel) eingehalten hat.

Da die Schweizer Wirtschaft (weit mehr als mit den USA) auf ein Präferenzabkommen mit der EU angewiesen ist, müsste die Landwirtschaft massive Konzessionen machen. Der hohe Zollschatz für den Agrarhandel liesse sich nicht mehr aufrechterhalten. Die Koalition von Wirtschaft und Landwirtschaft wird kaum mehr spielen. Die Landwirtschaftspolitik wird weitgehend ohne Grenzschutz auskommen und sich stark verändern und öffnen müssen. Es ist offensichtlich, dass sich damit die Spannungen auf die Innenpolitik verschieben. Der damit verbundene Prozess der Strukturanpassung dürfte viele Bauernbetriebe überfordern und in die Krise führen.

Die Verhandlungen würden auch die Liberalisierung der Dienstleistungen und der Investitionen einschliessen und brächten namentlich Teile der Banken, Versicherungen und Hedge-Fonds unter Druck. Die EU würde auch die Frage des Wettbewerbsrechts und der Beihilfen neu aufgreifen, welche letztere zur Ablehnung des Rahmenabkommens beigetragen haben. Wie schon in Bezug auf das FZA löst die Ablehnung des Rahmenabkommens auch in diesem Zusammenhang die Probleme der Schweiz nicht, sondern verschiebt sie lediglich in andere Gefässe.

Die Handelsverträge der EU mit Kanada (CETA) und mit Grossbritannien werden als Modell dienen. Selbst wenn in diesem Rahmen auch Bestimmungen zu Industriestandards ausgehandelt würden (analog zum CETA oder gewissen FHA der Schweiz, z.B. mit China), könnten diese bezüglich Abbau von

Handelshemmnissen das MRA und den Veterinäranghang des Agrarabkommens (beide Teil der Bilateralen I, die auf der Rechtsharmonisierung Schweiz-EU beruhen) nicht annähernd ersetzen. Dies hat der Bundesrat bereits in seinem Bericht in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] „Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen“ im Detail analysiert.³

Die Aushandlung umfassender Abkommen ist aufwändig. Das Abkommen mit Kanada mag dies illustrieren. Die Verhandlungen zum CETA zwischen Brüssel und Ottawa wurden am 6. März 2009 eingeleitet. Die Verhandlungen wurden im August 2014 abgeschlossen. Das Abkommen trat am 21. September 2017 in Teilen provisorisch in Kraft. Es ist noch heute nicht von allem EU-Mitgliedstaaten ratifiziert, was Voraussetzung für dessen vollumfängliche, definitive Inkraftsetzung ist.

Es ist davon auszugehen, dass die EU gegenüber der Schweiz in Bezug auf neue Verhandlungsvorhaben mehrere Jahre Zurückhaltung zeigen wird und allfällige Verhandlungen über ein Kooperationsabkommens viel Zeit beanspruchen werden. Das Ergebnis bleibt zudem ungewiss, auch ob das mögliche Ergebnis in der Schweiz, namentlich wegen notwendigen Agrarkonzessionen, mehrheitsfähig wäre.

D. EWR- oder EU-Beitritt?

Will man ein Drittstaatenverhältnis vermeiden, so wird sich erneut die Frage des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum stellen. Die Vorteile sind bekannt, aber auch die Teilnahmebedingungen, welche u.a. in der automatischen Übernahme des gesamten binnemarktrelevanten EU-Rechts ohne Mitbestimmung liegen. Somit wird die Frage der «Fremdbestimmung» im Vergleich zum Rahmenabkommen noch verstärkt in den Vordergrund treten. Die Akzeptanz wäre in der Schweiz kaum gegeben, hat doch schon die flexiblere dynamische Rechtsübernahme des Rahmenabkommens wesentlich zum Widerstand gegen dieses beigetragen.

Die Frage des Beitritts zur EU ist eine weitere Option, die erneut aktiviert werden kann. Sie steht wohl nur langfristig als realpolitische Alternative zur Verfügung, nämlich in einer Phase, in der die Schweiz aus innenpolitischen Gründen keine Reformen mehr durchführen kann und endsparend an Wettbewerbskraft einbüsst. Diese Situation veranlassten bekanntlich Schweden und Österreich anfangs der 90er Jahre Mitglied der EU zu werden.

E. Politik der EU-Kompatibilität?

Die Schweiz wird während der Warteperiode und der Suche nach Alternativen und auch nachher vermehrt EU-Recht einseitig übernehmen, um Marktzugangshindernisse - soweit einseitig möglich - zu verringern (Politik der EU-Kompatibilität). Das dürfte das Hauptstück eines Plan B sein. Rechtssicher-

³ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/39666.pdf> ; S. 75 (Fazit): «Die bilateralen Abkommen wurden abgeschlossen, weil den Bedürfnissen der Schweizer Wirtschaft im Bereich des Marktzugangs mit einem FHA allein nicht genügend Rechnung getragen werden konnte und weil eine Kooperation in weiteren Bereichen erwünscht war. Die bilateralen Abkommen wahren die Interessen der Schweiz weit umfassender, als dies mit einem FHA je erreicht werden kann.»

heit für den Marktzugang kann die autonome Rechtsangleichung (anders als die vertraglich vereinbarte Harmonisierung wie mit den Bilateralen I) allerdings nicht gewährleisten. Je länger die Aktualisierung der bestehenden Verträge ausbleibt und je weniger oder je später neue Abkommen abgeschlossen werden, desto stärker tritt diese Komponente in den Vordergrund. Die Schweiz verliert damit weiter an Eigenständigkeit, in dem sie Recht übernimmt, ohne Rechtssicherheit zu erhalten und bei dessen Ausarbeitung sie – anders als im Rahmenabkommen – als Drittstaat keine Mitsprache ausüben kann. Wegen des Mangels eines eigentlichen Streitbeilegungsmechanismus wird auch die Gefahr der Diskriminierung der Schweiz und von «Sticheleien» und schwerwiegenderen Gegenmassnahmen gegen unser Land zunehmen.

IV. Die WTO als Rückfallebene?

Die Basis der wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zur EU bilden - wie für die Beziehungen zu allen anderen der über 160 WTO-Mitgliedstaaten - die multilateralen Regeln der WTO. Diese regeln die Handelsbeziehungen zu den USA als dem zweitgrössten Handelspartner der Schweiz praktisch ausschliesslich, da mit den USA kein präferenzielles Abkommen besteht. Auch wenn der Handel Schweiz – EU durch zahlreiche Präferenzabkommen geregelt ist (namentlich FHA 1972, Bilaterale I), können Streitigkeiten zwischen der Schweiz und der EU zu Themen, die nicht präferenziell geregelt sind, z.B. Fragen der Beihilfen, in der WTO ausgetragen werden und unterliegen der verbindlichen WTO-Streitbeilegung. Es ist möglich, dass sich die WTO in den kommenden Jahren vor allem in Bezug auf die Nachhaltigkeit des Handels und der Bekämpfung des Klimawandels sowie im Handel mit Medikamenten weiterentwickeln könnte. Die Frage ist, inwieweit die neue Bipolarität (USA – China) dies erlauben wird. Die Schweiz wird die Bemühungen um Anpassung des WTO Regelwerkes weiterhin unterstützen, ebenso allfällige plurilaterale Verhandlungen, die u.U. formell ausserhalb der WTO stattfinden könnten (analog den nicht weiterverfolgten Verhandlungen über ein plurilaterales Dienstleistungsabkommen).

Die WTO wird aber (abgesehen von Ausnahmen im Bereich des geistigen Eigentums und allenfalls plurilateraler Abkommen) weder die mit den bilateralen Marktzugangsabkommen präferenziell erzielte Handelsliberalisierung noch eine mit dem EU-Recht vergleichbare Integrationsdichte erreichen. Das multilaterale Welthandelsrecht kann die zum grössten Teil präferenziell vereinbarte europäische Integration nicht ersetzen.

Auch in der OECD bleibt die Schweiz gefordert, namentlich in Fragen der Unternehmensbesteuerung und Steuerflucht. Die Mehrheit ihrer Mitglieder arbeitet im Gegensatz zur Schweiz auf eine weitergehende Harmonisierung der Gesetzgebung hin.

V. Wiederaufnahme der Verhandlungen zu einem umfassenden Handelsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA?

Profitieren könnte die Schweiz u.U. von einer Wiederaufnahme der TTIP-Verhandlungen zwischen der EU und den USA, soweit dort transatlantisch einheitliche oder gegenseitig anerkannte technische und andere Vorschriften ausgehandelt würden. Die Schweiz könnte von der Beseitigung technischer Handelshemmnisse zwischen den beiden Hauptmärkten auch als Drittstaat Nutzen ziehen. Eine Assoziierung der Schweiz setzt jedoch die Bereitschaft der USA und der EU voraus, und der Nutzen für die Schweiz würde sich vor allem auf jene Sektoren beschränken, in denen das MRA Schweiz-EU (noch) aktuell und funktionsfähig ist. Ob die TTIP-Verhandlungen zwischen den USA und der EU wieder aufgenommen werden, ist derzeit offen. Die Schweiz kann sich nicht darauf verlassen, zumal ohne Rahmenabkommen das MRA laufend an Wirkung einbüsst.

VI. Global Switzerland?

Inspiziert von *Global Britain* Boris Johnsons und in Anlehnung an Ideen eines europäischen Stadtstaates mit neoliberalen Regulierungen vor allem im Finanzbereich («Singapur an der Limmat» etc.) wird der globalen Ausrichtung der Schweiz und einer Abkehr von der europäischen Integration das Wort gesprochen. Dies wird vor allem von Finanzkreisen postuliert, die ein Interesse an einer geringen Regulierung haben und einen stärkeren Einfluss des EU-Finanzmarktrechts befürchten, welches sie als technokratische Überregulierung qualifizieren und welches für die Schweiz als Ganze nachteilig sei (und nicht nur für eine spezifische Interessengruppe).

Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik ist seit jeher auf die gesamte Welt gerichtet (Universalität). Der Unterschied zu *Global Switzerland* besteht erstens darin, dass die traditionelle universelle Aussenpolitik der Schweiz komplementär zu engen Beziehungen mit der EU angelegt ist und diese nicht ersetzt, und zweitens, dass das Modell Singapur zentralistisch orientiert und von oben herab dekretiert worden ist und nicht auf Agrarinteressen Rücksicht nehmen muss.

Pläne zur Einschränkung der Beziehungen zur EU zugunsten der Beziehungen zu sog. weltweiten Wachstumsmärkten müssen sodann im Lichte der vorgenannten geopolitischen Lage beurteilt werden. Die bestehenden und die potenziellen Spannungen und Störungen der Lieferketten und auch der Touristenströme und die Unsicherheit von Investitionen in und aus den Wachstumszonen Asiens dürfen nicht verkannt werden.

Die derzeit 32 Freihandelsabkommen der Schweiz mit 41 Partnern (einschliesslich mit China) ergänzen die Regeln der WTO und die Verträge mit der EU. Sie gehen teils entsprechenden Abkommen der EU voraus, teils ziehen sie nach, um Diskriminierungen auf den Zielmärkten zu vermeiden. Dabei stösst die Schweiz auf die Schwierigkeit, aus innenpolitischen Gründen nur beschränkte Agrarkonzessionen anbieten zu können. Sie hat dies insbesondere in ihren wiederholten und erfolglosen Bemühungen für ein Freihandelsabkommen mit den USA erfahren. Aus ähnlichen Gründen ist ein FHA mit der Schweiz auch für verschiedene Schwellenländer und Entwicklungsländer nicht prioritär oder gar uninteressant, es sei denn man versuche mit verstärkter Entwicklungshilfe und Technologietransfer zu

kompensieren. *Global Switzerland* kann jedenfalls die starke Vernetzung mit der EU nicht ablösen, ohne in eine grosse Unsicherheit gerade in Zeiten einer erneut stärkeren Regionalisierung zu führen.

VII. Innenpolitische Massnahmen

A. Swiss Lex II?

Angesichts von Schwierigkeiten und Zeitbedarf, neue Abkommen zu schliessen, wird der Handlungsdruck in den nächsten Jahren in erster Linie auf der Innenpolitik liegen. Dafür sprechen die Erfahrungen nach der Ablehnung des EWR Vertrages im Jahre 1992. Bedeutsame Erlasse wie die Revision des Kartellrechts, das Binnenmarktgesetz und das Gesetz über technische Handelshemmnisse wurden damals eingeführt. Dazu kamen zahlreiche Vorlagen, welche im Rahmen von Eurolex vorbereitet und dann als Swiss Lex-Paket verabschiedet wurden. Solche Projekte bestehen derzeit nicht und es ist davon auszugehen, dass lediglich die seit 1988 standardmässig geführte Politik der Europakompatibilität weitergeführt wird – notabene ohne Verbesserung des Marktzugangs in der EU. Dazu kommt, dass es lange dauert, bis ein Reformpaket greift. Bei Swiss Lex I dauerte es bis zur vollen Umsetzung mehr als 10 Jahre. In dieser Zeit rutsche die Schweiz punkto Wachstum des BSP auf den zweitletzten Platz der OECD ab. Einzig Italien verzeichnete ein noch kleineres Wachstum. Ein solches Paket besteht heute nicht. Massnahmen müssten punktuell an die Hand genommen werden.

B. Zunahme der innenpolitischen Polarisierung

Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit wird nach Steuersenkungen und Deregulierungen rufen und die Reform der Altersvorsorge unter Druck setzen (vgl. NZZ vom 30. 4. 21 S. 21). Die Sozialpartnerschaft dürfte leiden, und die flankierenden Massnahmen werden Gegenstand von Angriffen sein, gegen die sich die Linke kaum mit einer Initiative zur Kündigung des Freizügigkeitsabkommens zur Wehr setzen kann. Die innenpolitische Polarisierung wird im Verbund mit den genannten Spannungen zwischen Industrie und Landwirtschaft zunehmen.

Der Preis für die Ablehnung des Rahmenabkommens besteht nicht zuletzt in der Verlagerung des Streits in die Innenpolitik. Die zerstrittene Schweiz wird sich mit einer noch stärker eingeschränkten Handlungsfähigkeit in der Europapolitik konfrontiert sehen. Die Politik der vermeintlichen Besitzstandswahrung dürfte dominierend sein. Gleichzeitig wird, wie dargelegt, vermehrt EU-Recht zur Schadensbegrenzung herangezogen und die Politik der einseitigen Europakompatibilität wegen der laufenden Erosion der bilateralen Verträge verstärkt.

C. Hohe Kosten für die Schweiz

Die Ablehnung des Rahmenabkommens ist nebst der internen Polarisierung insbesondere im Bereich des Zugangs zum EU-Markt mit heute unterschätzten Kosten für den Wirtschaftsstandort Schweiz verbunden. Der Bundesrat trägt innenpolitisch die Hauptverantwortung für die Folgen einer Ablehnung des Rahmenabkommens. Seine Verhandlungsstrategie leistete dem Scheitern Vorschub und dient einer national-konservativen Ideologie und verzagter Besitzstandswahrung aus der Sicht von Partikularinter-

ressen. Die negativen Folgen dieses Verhaltens werden sich im Zeitpunkt der nächsten nationalen Wahlen manifestiert haben und dürften diese nicht unwesentlich beeinflussen. Die Europafrage stellt sich dann möglicherweise erneut ins Zentrum. Vermeiden lässt sie sich angesichts der geografischen Lage der Schweiz und der geopolitischen Entwicklungen nicht.

VIII. Die Verantwortung des Parlaments

Der Abbruch der Verhandlungen am 26.5.21 und die Nichtunterzeichnung des Rahmenabkommens erweist sich auf Grund der vorliegenden Überlegungen als eine Fehlentscheidung des Bundesrates, die nicht von sachlichen, sondern parteipolitischen Überlegungen geleitet wurde. Es bestehen kurz- und mittelfristig keine valablen Alternativen zum institutionellen Rahmenabkommen und seinen für die Schweiz und ihre Souveränität vorteilhaften Mechanismen der flexiblen Rechtsübernahme, der Mitsprache und der Streitbeilegung.

Es liegt nun am Parlament, seine Aufgaben der Aufsicht über die Aussenpolitik gemäss Art. 166 und 184 BV und Art. 24 des Parlamentsgesetzes im Sinne von *Checks and Balances* wahrzunehmen. Diese Bestimmungen verlangen, dass das Parlament über den am 26.5.21 vom Bundesrat beschlossenen Verhandlungsabbruch und die Nichtunterzeichnung befindet, weil damit nicht nur die materielle Abänderung bestehender Verträge, insbesondere des MRA, sondern auch eine staatsleitende Entscheidung in der Europapolitik vorgenommen wird. Das Parlament kann sich dieser verfassungsrechtlichen Verantwortung gegenüber Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen nicht entziehen. Es liegt an den beiden Räten, ein historisches Regierungsversagen zu korrigieren und das Land in die Zukunft zu führen. Dazu besteht kurzfristig neben EWR- und EU-Beitritt weiterhin die Möglichkeit, das Rahmenabkommen nach erneuten Konsultationen von Seiten der Schweiz wieder aufzunehmen und - so wie heute ausgehandelt - mit kleineren Modifikationen zu unterzeichnen. Ob und wie lange die EU dazu noch Hand bieten wird, ist ungewiss. Aus Brüssel ist zu hören, dass die Bereitschaft der Kommission und der Mitgliedsländer für diese Art eines für die Schweiz und ihre direkten Demokratie massgeschneiderten und flexiblen Ansatzes ausgeschöpft ist. Die Zeit drängt.

Bern, den 7.6.21