

Besänftigen, verhandeln, leise drohen

Europapolitik Der Bundesrat genehmigt 1,3 Milliarden Franken für Ost- und Südeuropa, um gegenüber der EU eine «positive Dynamik» zu schaffen. Trotz aller Widerstände versucht die Regierung, ein Rahmenabkommen zu erzwingen.

Fabian Renz und
Markus Häfliger

Das Zeitfenster wird enger und enger. Bis spätestens Anfang Winter müsste es der Schweiz gelingen, sich mit der EU auf ein institutionelles Rahmenabkommen zu einigen – andernfalls hat sie mit Sanktionen Brüssels zu rechnen, die insbesondere die Schweizer Börse treffen könnten. Die gestrigen Entscheide des Bundesrats, angekündigt schon im Sommer, waren daher mit Spannung erwartet worden: Endlich, so die Hoffnung, würde klar werden, wie die Regierung die verfahrenere Situation in den Verhandlungen zum Besseren zu wenden gedenkt.

Beschlossen hat der Bundesrat nun eine Massnahme, mit der er eine «positive Dynamik» in Brüssel erzeugen möchte, wie Aussenminister Ignazio Cassis (FDP) erläuterte. Es geht dabei um die 1,3 Milliarden Franken, die als sogenannter Erweiterungsbeitrag nach Osteuropa fließen sollen – wobei ein Teil des Geldes auch für Projekte zu einer besseren Steuerung der Migration in Südeuropa gedacht ist. Das Vorhaben des Bundesrats hat diese Zeitung bereits letzte Woche publik gemacht: Er schlägt dem Parlament die Freigabe der Gelder vor. Gemäss Insidern beantragte SVP-Bundesrat Guy Parmelin in einem Mitbericht, mit der Zahlung zuzuwarten, fand im Kollegium aber keine Mehrheit.

Das Geld fliesst noch nicht

Der auch «Kohäsionsmilliarde» genannte Beitrag wird von der EU eigentlich als selbstverständliche Gegenleistung für die Teilhabe am Binnenmarkt betrachtet. Doch der Bundesrat hat, ungewöhnlich genug, in sein Communiqué eine leise Drohung gepackt: Sollten die bilateralen



Wäre wohl zu Konzessionen gegenüber Brüssel bereit: Aussenminister Ignazio Cassis. Foto: Peter Schneider (Keystone)

Beziehungen wegen des Rahmenabkommens in eine ernste Krise geraten, «dann wird das Parlament die neue Ausgangslage berücksichtigen können».

Im Klartext: Falls die EU etwa der Schweizer Börse den Marktzugang verweigert, ist das Parlament gehalten, die Kohäsionsmilliarde abzulehnen.

Zeitlich passt das gut. Im Dezember wird sich die erste der beiden Parlamentskammern, aller Voraussicht nach der Ständerat, mit den 1,3 Milliarden befass-

sen. Gegen Ende Jahr hat die EU dann zu entscheiden, ob sie die Schweizer Börsenregeln weiterhin anerkennt – aktuell ist die Anerkennung auf ein Jahr beschränkt. Wird die Schweiz abgestraft, könnte der Nationalrat dann im Frühling die Erweiterungszahlung abschliessen.

Die Parteien scheinen fürs Erste gewillt, die ihnen von Cassis zugeordnete Rolle auszufüllen. «Falls die Börsenäquivalenz wegfällt, kann ich mir nicht vorstellen, dass die Kohäsionsmil-

liarde bei uns durchkommt», sagt CVP-Präsident Gerhard Pfister. «Die Börsenäquivalenz muss gewährleistet sein, sonst gibt es keinen Erweiterungsbeitrag», bekräftigt FDP-Ständerat Damian Müller. Die SVP lehnt den Beitrag ohnehin kategorisch ab.

Neuer Gipfel mit Juncker?

Der Bundesrat setzt aber nicht allein auf die Kohäsionsmilliarde. Er verhandelt mit der EU weiterhin über die offenen Fragen – offenbar in der ernsthaften Hoff-

nung, die Streitereien doch noch diesen Herbst beilegen zu können. Chefunterhändler Roberto Balzaretto wird nächste Woche nach Brüssel reisen; wie es heisst, ist sogar mehr als ein Besuch geplant. Und Bundespräsident Alain Berset (SP) wird am 19. Oktober beim Asien-Europa-Gipfel in Brüssel erwartet, wo ein Treffen mit EU-Kommissionschef Jean-Claude Juncker stattfinden könnte. Optimisten halten es sogar für möglich, dass bei diesem Anlass die feierliche Ei-

nigung auf ein Rahmenabkommen verkündet wird.

Cassis legte gestern aber unmissverständlich dar, dass einer solchen Einigung eine «Hauptdifferenz» plus einige «Nebendifferenzen» entgegenstehen. Die «Hauptdifferenz» betrifft die flankierenden Massnahmen zum Schutz der Schweizer Löhne: Nach wie vor verlangt die EU, dass die Flankierenden abgeschwächt und dem Urteil der europäischen Richter unterstellt werden. Cassis wäre wohl bereit zu Konzessionen, kann diese aber gleichwohl schwerlich eingehen, da der Schweizerische Gewerkschaftsbund hierzu kategorisch Nein sagt. Er bekräftigte seine kompromisslose Haltung gestern gleich noch einmal: An der Delegiertenversammlung in Bern wurde eine Resolution verabschiedet, die «mehr, nicht weniger Schutz» fordert.

Sonderjob für Berset

Die von Bundesrat Cassis erwähnten «Nebendifferenzen» (Unionsbürgerrichtlinie, Arbeitslosenentschädigung) haben es teilweise ebenfalls in sich. Trotzdem scheint es innerhalb des Bundesrats eine Art Achse der Willigen zu geben, bestehend aus Cassis, Johann Schneider-Ammann (FDP) und Doris Leuthard (CVP): eine Achse, die den Abschluss eines Rahmenabkommens forcieren will und hierfür auch zu einer Kraftprobe mit den Gewerkschaften bereit wäre. Die «Turbos» wollten Sozialdemokrat Berset dem Vernehmen nach gar verpflichten, seine störrischen Gewerkschaftsossen argumentativ zu bearbeiten.

Das soll Berset etwas sauer aufgestossen sein. Aber immerhin waren er und seine Parteikollegin Simonetta Sommaruga am Ende bereit, die Verhandlungsoffensive der FDP- und CVP-Bundesräte mitzutragen.

«Diese «Alles oder nichts»-Rhetorik ist gefährlich»

Europarechtlerin Astrid Epiney sieht beim Rahmenabkommen Raum für Kompromisse.

Der Bundesrat will die Verhandlungen mit der EU fortsetzen. Was sagen Sie dazu? Ich begrüsse den Schritt. Nach der inner-schweizerischen Kontroverse um die flankierenden Massnahmen hätte es sein können, dass der Bundesrat die Verhandlungen sistiert. Ich halte es für zentral, dass die Schweiz und die EU nun rasch zu einem Abschluss kommen.

Warum?

Spätestens seit 2008 insistiert die EU auf ein Rahmenabkommen. Die EU hat die institutionelle Seite der bilateralen Verträge mit der Schweiz stets als eine Art Übergangslösung angesehen. Doch ein EU-Beitritt ist politisch hierzulande bislang nicht mehrheitsfähig gewesen. Das hat Folgen. Wir sind nun an einem Punkt angelangt, an dem die EU das bisherige Verhältnis zur Schweiz nicht mehr wie bis anhin fortführen will. Das aber bedeutet: Ohne ein Rahmenabkommen ist ein erfolgreicher bilateraler Weg gefährdet. Das hiesse: Es gäbe kei-

ne neuen Verträge mehr, und die bestehenden Abkommen könnten sich nicht im notwendigen Mass weiterentwickeln.

Warum soll die Schweiz aufs Tempo drücken?

Ein Punkt geht oft vergessen. Die Schweiz hat ein dringendes Interesse an einem Rahmenabkommen, da es Rechtssicherheit schafft und verstärkt auf rechtliche Verfahren und Grundsätze setzt. Damit werden die Möglichkeiten politischen Drucks verringert, was für den kleineren Partner von grosser Bedeutung ist. Die EU hat viele Möglichkeiten, Massnahmen zu ergreifen, die der Schweiz sehr schaden könnten, so etwa bei der periodisch neu anstehenden Entscheidung der Beteiligung der Schweiz an den europäischen Rahmenprogrammen zur Forschung.

Die SVP sieht das anders.

Egal, von welcher politischen Seite: Diese «Alles oder nichts»-Rhetorik halte ich für gefährlich, sie manövriert die Schweiz in eine

Sackgasse. Die dem Europäischen Gerichtshof offenbar zugeordnete Rolle für die Auslegung der bilateralen Abkommen taxiere ich im Übrigen als sehr gut vertretbar, geht es doch um die Auslegung von EU-Recht, das übernommen wird; dies auf der Grundlage von Abkommen, die den Zugang der Schweiz zum Binnenmarkt bezwecken.

Bern will keine Zugeständnisse bei den flankierenden Massnahmen, die EU verlangt Konzessionen. Wie soll es da ein Abkommen geben?

Es hängt davon ab, was man unter «keine Konzessionen machen» versteht. Man kann es so auslegen, dass das, was heute im Gesetz steht, wie etwa die 8-Tage-Regel, eine Art Ewigkeitsgarantie haben soll. So aber habe ich das nie verstanden. Vielmehr soll der Arbeitnehmerschutz in der Schweiz, wie er heute besteht, gewährleistet bleiben.

Die Gewerkschaften verlangen aber, dass die flankierenden

Massnahmen vom Abkommen ausgenommen werden.

Es ist eine Illusion, zu glauben, dass die EU einen solchen Abschluss akzeptiert. Sinnvoller wäre es, die Lage rational zu analysieren. Eine Möglichkeit für einen Kompromiss sehe ich in der sogenannt auslegenden Erklärung, die das Völkerrecht kennt. Die Vertragspartner geben hier ihr Verständnis eines Vertragspunktes zu Protokoll, ohne dass dies Bestandteil des konkreten Vertrags ist. Die Partner könnten dann formulieren, dass sie davon ausgehen, die Interessen der Arbeitnehmenden und insbesondere der Lohnschutz könnten durch verhältnismässige Massnahmen gewährleistet werden.

Interview: Stefan Häne



Astrid Epiney
Die 53-jährige Europarechtlerin ist Rektorin der Universität Freiburg.

Brüssel macht Druck

Reaktion der EU «Wir freuen uns, den Schweizer Chefunterhändler Roberto Balzaretto nächste Woche für eine weitere Verhandlungsrunde zu treffen», teilte EU-Kommissionssprecherin Mina Andreeva gestern mit. Um hinzuzufügen, dass für eine Einigung beim Rahmenabkommen nicht mehr viel Zeit bleibe. Die erste Reaktion auf den Entscheid des Bundesrates, die Verhandlungen fortzusetzen, ist zwar höflich, doch Brüssel erhöht den Druck: Die Zeit dränge, das Fenster schliesse sich Mitte Oktober, so die Sprecherin. In den kommenden Wochen seien Fortschritte bei den offenen Punkten dringend notwendig.

Die Frist hat mit dem Brexit zu tun, bei dem am EU-Gipfel vom 18. Oktober die heisse Phase beginnt. In Brüssel will man dann den Kopf für die Briten frei haben und fürchtet negative Interferenzen, wenn die Verhandlungen mit den Schweizern bis dann nicht abgeschlossen sind. Aber wie das gehen soll, bleibt unklar. Auf Brüsseler Seite ist mit Blick auf die roten Linien der Schweiz keine Flexibi-

lität zu erkennen. Bestimmungen zu den Staatsbeiträgen und die sogenannten flankierenden Massnahmen müssten integraler Bestandteil eines künftigen Rahmenabkommens sein, so die EU-Kommission. Wer im Binnenmarkt wirtschaften wolle, müsse sich an die Regeln halten.

Falls es mit der Einigung in den nächsten zwei Wochen nicht klappt, muss die Schweizer Seite damit rechnen, dass Brüssel die Verhandlungen mit der Schweiz zumindest auf Eis legt und die Börsenäquivalenz gar nicht oder höchstens noch einmal um ein Jahr verlängert.

Die EU-Kommission begrüsste gestern zwar, dass der Bundesrat die Kohäsionsmilliarde auf den Weg schickt. Zugleich aber mahnt sie: Der Kohäsionsbeitrag sei eine «natürliche Konsequenz» des Zugangs zum Binnenmarkt und müsse im Verhältnis zum «substanzialen Nutzen» stehen, den die Schweiz daraus ziehe. Sollte das Parlament das Geld als Druckmittel zurückhalten, käme das in der EU nicht gut an.

Stephan Israel, Brüssel