

# Schweizer Bauern als perfekte Zielscheibe

Unter dem Rahmenabkommen könnte die EU die Schweiz mit Gegenmassnahmen unter Druck setzen – diesen sind aber Grenzen gesetzt

In der Debatte um das Rahmenabkommen sind die «Ausgleichsmassnahmen» eine grosse Unbekannte. Denkbar sind Zölle auf Käse oder Nachteile für Auslandschweizer. Hauptsache, es tut weh.

FABIAN SCHÄFER, BERN

Es ist die zentrale Frage: Wie stark würde das Rahmenabkommen mit der EU die demokratische Entscheidungsfreiheit der Schweiz einschränken? Sie übernimmt schon heute fleissig neues EU-Recht, aber immer freiwillig. Künftig würde sich die Schweiz im Prinzip verpflichten, neue Vorschriften stets innert maximal drei Jahren zu übernehmen, wenn einer der fünf Verträge betroffen ist, die dem Abkommen unterstehen (Personenfreizügigkeit, Land- und Luftverkehr, Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse).

Doch keine Regel ohne Ausnahme: Das Parlament oder, bei einem Referendum, das Volk kann die Rechtsübernahme immer noch ablehnen. Daraufhin kann die EU das neue Schiedsgericht anrufen. Stellt dieses fest, dass das neue Recht tatsächlich einen der fünf Verträge betrifft, muss die Schweiz einlenken. Legt sie sich quer, kann die EU als Ultima ratio «Ausgleichsmassnahmen» beschliessen. Weniger euphemistisch formuliert, handelt es sich um Gegenmassnahmen oder Repressalien. Kritiker des Abkommens sprechen von «Sanktionen».

## Ein Ablaufdatum gibt es nicht

Unabhängig vom Namen ist dieses Element für die Beurteilung des Rahmenvertrags wesentlich. Salopp gesagt: Je abschreckender die Gegenmassnahmen, desto stärker wird die Entscheidungsfreiheit relativiert. Es drohen potenziell frustrierende Alibi-Abstimmungen, vor denen die Behörden dem Volk einbläuen, man solle keinesfalls Nein stimmen, weil die EU sonst Gegenschläge ausführe. Unangenehm ist, dass man nicht im Voraus weiss, ob solche Schritte drohen und worin sie bestehen. Auch Experten haben Mühe, mögliche Massnahmen präzise zu benennen. Diese hängen vom Einzelfall ab. Naheliegender ist, dass die EU im Agrarbereich einseitig Zölle oder Kontingente zulasten der Schweizer Bauern einführt oder erhöht. Um Exportbranchen wie die Maschinenindustrie zu treffen, kann sie Teile des Abkommens über die technischen Handelshemmnisse ausser Kraft setzen und gewisse Produkte nicht mehr ohne Prüfung zulassen.

Mit der Landwirtschaft verfügt die EU über eine perfekte Angriffsfläche. Denn die Ausgleichsmassnahmen haben vor allem ein Ziel, wie der Zür-



Die EU könnte einseitig Zölle auf Käse aus der Schweiz einführen.

CHRISTOPH RUCKSTUHL / NZZ

cher Europarechtler Matthias Oesch erläutert: «Sie sollen für die Schweiz so schmerzhaft sein, dass sie ihre Verpflichtungen einhält und das neue EU-Recht übernimmt.» Ein Beispiel: Wenn die EU im liberalisierten Käsemarkt Zölle einführt, kann sie hoffen, dass die Schweiz das umstrittene Recht unter dem Druck der einflussreichen Bauernlobby doch noch akzeptiert. Ähnlich sieht es der Berner Europarechtler Thomas Cottier mit Verweis auf die Erfahrungen aus der Welthandelsorganisation WTO. «Das Ziel ist immer, einen Staat oder die Gegner einer angestrebten Regelung an empfindlicher Stelle zu treffen.»

So gesehen gibt es eine zweite Gruppe, die sich für Gegenmassnahmen fast schon aufdrängt: die Auslandschweizer in EU-Staaten, deren Verband politisch ebenfalls schlagkräftig ist. Beide Professoren halten es für denkbar, dass Brüssel Rechte der Auslandschweizer, die auf der Freizügigkeit fussen, einschränkt: bei Aufenthaltsfragen, Sozialleistungen oder Steuern. Hier gilt jedoch eine wichtige Auflage: Bestehende Rechte sind nicht betroffen. So haben etwa Auslandschweizer, die heute schon in einem EU-Land arbeiten und leben, nichts zu befürchten. Zumindest vorderhand nicht: Laut Cottier ist es möglich, dass sie später tangiert sind, wenn sie zum Beispiel die Arbeit verlieren. Si-

cher betroffen wären Schweizer, die neu in ein EU-Land ziehen wollen.

Ins Gewicht fällt, dass die Ausgleichsmassnahmen auch längere Zeit gelten können. Sie haben grundsätzlich kein Ablaufdatum, darin sind sich Cottier und Oesch einig. Sie greifen, bis die Schweiz einlenkt – oder eine andere politische Einigung mit der EU gelingt.

Kann sich die Schweiz darauf verlassen, dass diese Gegenschläge nur im jeweils betroffenen Rechtsbereich er-

laubt sind? Nein, sagen die Professoren. Möglich seien sie wie im WTO-Recht in allen Abkommen, die dem Rahmenvertrag unterstehen. Das heisst: Sollte sich die Schweiz dereinst entgegen dem Entschieden des Schiedsgerichts weigern, Teile der Unionsbürgerrichtlinie zu übernehmen, kann die EU darauf mit Zöllen, Kontingenten oder der Aberkennung von Produktstandards antworten.

Beim Bund zeichnet man ein etwas harmloseres Bild. Das Aussende-

## Was gilt bei der Börse?

fab. Die Befürworter des Rahmenabkommens betonen, mit diesem sei die Schweiz besser vor Nadelstichen der EU geschützt und könne sich rechtlich dagegen wehren. Als Beispiel wird der Poker um die Börse genannt: Weil die Schweiz beim Rahmenabkommen bremst, verweigert Brüssel der hiesigen Börse die dauerhafte Anerkennung. Wäre das mit dem Rahmenvertrag nicht mehr möglich? Es kommt darauf an.

Gemäss der Europarechtlerin Christa Tobler kann die EU weiterhin frei entscheiden, ob sie die Börse anerkennt. Einen Rechtsanspruch habe die Schweiz nicht, ein Marktzugangsabkommen über Finanzdienstleistungen gebe es bisher

nicht. Insofern könnte sich die Schweiz weiterhin nur politisch wehren. Aber: Das gilt – plakativ gesagt – nur ausserhalb des Rahmenabkommens. Erlaubt wäre zum Beispiel, dass die EU die Anerkennung verweigert, um die Schweiz bei den Unternehmenssteuern unter Druck zu setzen, denn diese fallen nicht unter den Rahmenvertrag. Hingegen wäre die Drangsaliierung der Börse nach Tobler verboten, wenn es der EU um die umstrittenen Arbeitslosengelder für Grenzgänger ginge. Diese Frage fällt unter das Rahmenabkommen, das Gegenmassnahmen auf jene fünf Bereiche begrenzt, die dem Abkommen unterstehen. Hier könnte die Schweiz an das Schiedsgericht gelangen.

ment EDA schreibt zwar, «es scheint nicht ausgeschlossen», dass Massnahmen in sachfremden Bereichen innerhalb des Rahmenvertrags zulässig sein könnten. Aber dazu brauchte es laut dem EDA durchaus eine gewisse inhaltliche Nähe der betroffenen Bereiche. Das Departement nennt zudem dieses fiktive Beispiel: Falls die Schweiz neue Vorschriften zu Bio-Produkten nicht übernehme, könnte die EU den ganzen Bio- und Öko-Teil des Agrarabkommens einseitig ausser Kraft setzen.

## Wie misst man den Schaden?

Klar ist, dass die Schweiz nicht zurück-schlagen darf. Sie muss die Verträge einhalten, solange die EU das Rahmenabkommen nicht verletzt. Wehrlos ist sie trotzdem nicht. Die Schweiz kann vom Schiedsgericht überprüfen lassen, ob die Ausgleichsmassnahmen der EU verhältnismässig sind. Was das genau heisst, hängt jeweils wieder vom Einzelfall ab. Das Prinzip ist gemäss Cottier aber klar: «Man darf nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen.» Die EU dürfe nicht die gesamte Freizügigkeit aussetzen, nur weil die Schweiz Teile der Unionsbürgerrichtlinie ablehne. Hier gibt es laut dem EDA auch keine Probleme mit echten oder vermeintlichen «fremden Richtern»: Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit entscheide das Schiedsgericht allein, der Europäische Gerichtshof habe nichts zu sagen.

Professor Oesch betont, dass die Massnahmen dem Namen nach für einen Ausgleich sorgen sollen. Sprich: Die EU darf der Schweiz zirka denselben Schaden zufügen, der ihr durch die verweigerte Rechtsübernahme entsteht. Aber wie misst man das? Im Unterschied zu Handelskonflikten lässt sich kaum berechnen, was es «kostet», wenn die Schweiz im Fall der Unionsbürgerrichtlinie Regeln zu Fragen wie Ausschaffungen und Sozialhilfe nicht schluckt. Delikates Detail: Die EU darf die Gegenmassnahmen sofort anwenden und muss nicht warten, bis das Schiedsgericht deren Verhältnismässigkeit geprüft hat.

All dies gilt beidseitig: Auch die Schweiz kann Gegenmassnahmen ergreifen, wenn die EU den Vertrag verletzt. Gemäss Oesch ist dies primär in einer Konstellation denkbar: wenn die EU nicht dafür sorgt, dass relevantes neues Recht in die bilateralen Verträge übernommen werden kann. In diesem Stil hat Brüssel nach der Annahme der Zuwanderungsinitiative 2014 die Aktualisierung des Abkommens über die technischen Handelshemmnisse blockiert, zum Leidwesen der Schweizer Exporteure. Solch politisch motivierte Nadelstiche würde das Rahmenabkommen verhindern. In dieser Verrechtlichung sehen beide Professoren wichtige Vorteile für die Schweiz als kleinere Vertragspartnerin.

# Der Bundesrat bittet zur Europa-Aussprache

Die Regierung will in Gesprächen mit Parlament, Kantonen, Parteien und Wirtschaft den innenpolitischen Spielraum zum Rahmenabkommen ausloten

For. Bern · Der Bundesrat konnte sich im Dezember beim Rahmenabkommen zu keiner klaren Position durchringen. Es gab keine Mehrheit für ein Nein zum ausgehandelten Vertragsentwurf. Aber auch keine Mehrheit für ein Ja. Um einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden, hat die Regierung eine Konsultation zum Entwurf beschlossen. Nun hat sie an ihrer ersten Sitzung im neuen Jahr deren Modalitäten festgelegt. Auch inhaltliche Aspekte zur Europapolitik seien erörtert worden, sagte Bundesrats-sprecher André Simonazzi am Mittwoch. Dabei ging es auch darum, den beiden neuen Bundesrätinnen Viola Amherd und Karin Keller-Sutter die Haltung des Bundesrats darzulegen. Dem Vernehmen nach das Europa-Thema an der Sitzung viel Zeit in Anspruch. Dabei hat die Regierung laut Simonazzi jedoch keine Entscheide zum Inhalt, sondern nur zum Ablauf der Konsultation

getroffen. Für Aussagen, ob die beiden neuen Regierungsmitglieder Impulse in die eine oder andere Richtung geben, ist es noch zu früh.

## «Interaktive Treffen»

Der Bundesrat ist bemüht, den Ball flach zu halten. Statt, wie ursprünglich geplant, Aussenminister Ignazio Cassis hat er Staatssekretär Roberto Balzaretto zur Information der Medien delegiert.

Die Konsultation zum Vertragsentwurf sei keine klassische Vernehmlassung, sagte Balzaretto. Vielmehr seien «interaktive Treffen» vorgesehen, um die Positionen der betroffenen Kreise zu erfahren. Angehört werden die Aussenpolitischen und die Wirtschaftskommissionen beider Räte, die Konferenz der Kantonsregierungen, alle im Parlament vertretenen Parteien, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, Wirtschafts-

verbände sowie Vertreter von Hochschulen. Parteien und Sozialpartner werden jeweils zusammen eingeladen. Fraglich ist, ob in dieser Zusammensetzung der Spielraum für Kompromisse bei den Parteiexponenten oder bei den Gewerkschaften ausgelotet werden kann. Besser geeignet wären vertrauliche bilaterale Gespräche. Es ist indes davon auszugehen, dass es parallel zur offiziellen Konsultation zu solchen Treffen kommt.

Federführend in der Konsultation ist Aussenminister Cassis, unter Mithilfe von Wirtschaftsminister Guy Parmelin und Bundespräsident Ueli Maurer. An jedem Treffen wird laut Balzaretto mindestens ein Bundesrat teilnehmen. Zu dem Treffen mit den Parteien werden alle drei Regierungsmitglieder erwartet.

Die Zusammensetzung der Bundesratsdelegation hat eine parteipolitisch brisante Note. Mit Maurer und Parmelin gehören zwei Vertreter der SVP, die

das Rahmenabkommen kategorisch ablehnt, dazu.

## Spiel auf Zeit

Dass der Bundesrat die Positionen nicht schriftlich abholt, begründete Balzaretto mit der Bedeutung und der Komplexität des Geschäfts. Die Treffen böten Gelegenheit für Nachfragen und Präzisierungen. Mit der Konsultation verfolgt der Bundesrat das Ziel, eine konsolidierte Position zu den umstrittenen Punkten zu finden. Damit hätte die Regierung eine Grundlage für weitere Gespräche mit Brüssel, falls die EU dazu überhaupt Hand bieten würde.

Mit der Konsultation lässt sich auch Zeit gewinnen. Darauf deutet der Fahrplan des Bundesrats hin. Die Treffen sind zwischen Februar und Mitte März geplant. Bis Ende März können alle interessierten Kreise schriftlich zum Vertrags-

entwurf Stellung nehmen. Der Bundesrat wird sich dann im Frühling mit dem Ergebnis der Konsultation befassen. Wobei Balzaretto betonte, der Frühling umfasse den Zeitraum von Ende März bis Ende Juni. Realistisch dürfte die Prognose des Staatssekretärs sein, wonach der Bundesrat «vor den Sommerferien» entscheide, ob und wie es weitergehe. Brüssel hält den Zeitdruck hoch: Die befristete Anerkennung der Schweizer Börse läuft Ende Juni ab. Falls der Bundesrat nochmals in Brüssel anklopfen will, muss er erst warten, bis sich nach den Europawahlen im Mai die neue EU-Kommission formiert hat.

Parallel zu den Diskussionen über den Rahmenvertrag läuft der Brexit. Balzaretto rechnet nicht damit, dass die neusten Entwicklungen in Grossbritannien Auswirkungen auf die Schweiz haben. Auch bei einem No-Deal müsse die Schweiz über den vorliegenden Vertragsentwurf entscheiden, sagte er.