

# Wie weiter mit Europa?

Vor dem Entscheid des Bundesrats fordern auch Skeptiker ausserhalb der SVP Nachverhandlungen über die Souveränitätsfragen

FABIAN SCHÄFER, BERN

Unter grösster Geheimhaltung hat der Bundesrat vergangene Woche eine Aussprache über die anstehenden Gespräche mit der EU geführt. Die neue Chefunterhändlerin Livia Leu war dem Vernehmen nach dabei, die Diskussion habe jedoch nur eine knappe Stunde gedauert. Am Mittwoch soll sie weitergehen. In Bern – und erst recht in Brüssel – wird erwartet, dass der Bundesrat diese Woche Farbe bekennt und seine Position für die weiteren Verhandlungen über das Rahmenabkommen mit der EU festlegt.

Die Aufgabe ist knifflig. Der freisinnige Aussenminister Ignazio Cassis und seine Bundesratskollegen müssen antizipieren, welche Verbesserungen notwendig sind, damit das erbittert umkämpfte Vertragswerk hierzulande allen Unkenrufen zum Trotz vielleicht doch noch eine Chance hat. Im Zentrum steht die Frage, die alt Bundesrat Johann Schneider-Ammann mit einem Gastbeitrag in der NZZ im September in Erinnerung gerufen hat: Muss der Bundesrat bei den weiteren Gesprächen auch die sogenannten Souveränitätsfragen noch einmal zum Thema machen?

Schneider-Ammann und seine Mitstreiter stören sich an der Rolle, die der Europäische Gerichtshof (EuGH) bei der Streitschlichtung spielen soll. Ihnen geht auch die neue Guillotineklausel zu weit. Sie fürchten, die Schweiz könnte das Abkommen kaum mehr kündigen, weil sie damit rechnen muss, dann auch die heute geltenden Marktzugangsabkommen der Bilateralen I zu verlieren.

## Die Anwälte sind eher skeptisch

Soll der Bundesrat nun Staatssekretärin Leu beauftragen, auch über diese Punkte zu verhandeln? Das wäre eine Abkehr von seiner bisherigen Haltung. Im Juni 2019 hat er der EU mitgeteilt, er wolle nur noch über drei besonders sensitive Themen sprechen: den Lohnschutz, die befürchtete Ausdehnung der Personenfreizügigkeit durch die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) sowie die staatlichen Beihilfen, die für den Service public relevant sind.

Die grosse Frage ist, ob das reicht. Angenommen, die EU wäre kompromissbereit und käme der Schweiz in den drei Punkten entgegen – würde das genügen? Oder würde die «Schneider-Ammann-Fraktion» den Vertrag sogar dann zu Fall bringen? Entscheidend sind in dieser Frage die konservativen Flügel der CVP und der FDP. Die SVP ist ohnehin gegen das Abkommen, während die Linke zustimmen dürfte, wenn die drei Punkte verbindlich geklärt sind.

Bei FDP und CVP gibt es eine interessante Parallele, wie Gespräche mit National- und Ständeräten zeigen: Aussenpolitiker, die das Dossier gut kennen, sind eher geneigt, den Vertrag zu unterstützen. Rechtsanwälte hingegen beurteilen die dem EuGH zugeordnete Rolle relativ kritisch. Derweil betonen alle angefragten Parlamentarier, sie seien für die Fortsetzung des bilateralen Wegs – aber nicht um jeden Preis.

Darüber hinaus sind die Unterschiede gross. Der frühere FDP-Magistrat Schneider-Ammann findet in der eigenen Partei nicht viele Gleichgesinnte, zumindest nicht unter den Parlamentariern. Ganz anders bei der CVP: Dass der Parteichef Gerhard Pfister dem Vertrag äusserst skeptisch gegenübersteht, ist schon länger bekannt. Doch auch andere Parteigrössen sagen bereits heute, dass sie das Abkommen ablehnen, wenn es bei den Souveränitätsfragen keine Verbesserungen gibt.

Zu dieser Gruppe gehört Nationalrat Markus Ritter, der für diesen Fall auch den «vehementen Widerstand» des Bauernverbands ankündigt, dessen Präsident er ist. Ritter stört sich an der «dominanten» Rolle des EuGH und befürchtet, dass die Bauern die Opfer des Abkommens wären, wenn auch das Freihandelsabkommen von 1972 nach Neuverhandlungen mit einbezogen würde. Der Hintergrund: Wenn die Schweiz



Im Bundeshaus wird um die Position für die Fortsetzung der Gespräche mit der EU gerungen.

ARND WIEGMANN / REUTERS

neues EU-Recht ausnahmsweise nicht übernehmen, könnte die EU künftig «Ausgleichsmassnahmen» gegen die Schweiz ergreifen. Die Landwirtschaft wäre eine denkbare Zielscheibe.

Ähnlich skeptisch ist CVP-Nationalrat Marco Romano, Vizepräsident der Fraktion. Als Tessiner fokussiert er auf die Frage des Lohnschutzes. Er geht davon aus, dass mit dem Plan des Bundesrats in diesem Bereich keine langfristigen Garantien möglich wären. «Deshalb müsste ich das Abkommen ablehnen, wenn sich an der Rolle des EuGH nichts mehr ändert.»

## Der springende Punkt

Auch der Walliser CVP-Ständerat Beat Rieder legt sich fest: «Die Streitbeilegung muss neu verhandelt und verbessert werden, sonst kann ich dieses Abkommen nicht akzeptieren.» Als Prozessanwalt mit Erfahrungen im Umgang mit Schiedsgerichten könne er über den ausgehandelten Mechanismus nur den Kopf schütteln. «Wenn ein Schiedsgericht wie hier vorgesehen unter wesentlichem Einfluss eines anderen Gerichts steht, dann ist es kein Schiedsgericht mehr.»

Aus Rieders Sicht ist der Plan des Bundesrats, in den besonders sensitiven Bereichen nachträglich Ausnahmen auszuhandeln, äusserst schwierig. «Dies ist ja das Eingeständnis dafür, dass schlecht verhandelt wurde und die Rechtsübernahme verbunden mit einer einseitig konzipierten Streitschlichtung problematisch ist.» Niemand wisse, wie sich das EU-Recht in den nächsten Jahrzehnten entwickle. Deshalb sei unmöglich vor auszusehen, in welchen Rechtsbereichen es für die Schweiz heikel werden könnte.

Rieder fürchtet um die Unabhängigkeit der Schweizer Justiz, weil das Bundesgericht in Fragen des EU-Rechts zwingend die Entscheide des EuGH übernehmen müsste, was seine Position als letzte Instanz infrage stelle. Aber orientiert sich das Gericht nicht schon heute freiwillig am Gerichtshof? «Es ist ein riesiger Unterschied, ob man der Rechtsprechung des EuGH wenn mög-

lich folgt oder diese zwingend übernehmen muss.» Heute könne das Gericht davon abweichen, wenn es einen Entscheid als falsch beurteile.

Wird sich die harte Linie des Wallisers in der CVP durchsetzen? Viele seiner Kollegen sind zwar ebenfalls skeptisch, legen sich aber noch nicht fest. Zu ihnen gehört Ständerat Pirmin Bischof, der nicht nur in den drei definierten Bereichen handfeste Verbesserungen verlangt, sondern auch bei den Souveränitätsfragen. «Der vorliegende Entwurf gibt dem EuGH eine Dominanz, die für die Schweiz nicht erträglich wäre.» Wenn der Bundesrat nicht versuche, dies auf dem Verhandlungsweg noch zu ändern, «läuft er Gefahr, dass ich das Abkommen ablehnen werde».

## Klärung in konkreten Fragen

Anders sieht es CVP-Ständerat Benedikt Würth, der das Thema als ehemaliger Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen gut kennt. Aus seiner Sicht muss das Thema Souveränität innerhalb der drei offenen Fragen konkret geklärt werden, vor allem bei der Personenfreizügigkeit und der Unionsbürgerrichtlinie. Letztere müsse ganz ausgenommen werden, damit keine neuen Ansprüche auf Sozialhilfe und Niederlassung resultieren. Durch die angedachte «Immunsierung» würde die Souveränitätsproblematik in den politisch sensitiven Bereichen gezielt entschärft, weil dadurch der Geltungsbereich des Abkommens eingeschränkt würde.

Einen generellen «Reset» bei der Streitbeilegung hält Würth jedoch für unrealistisch. Der Bundesrat könne kaum hinter die Position zurück, die er letzten Sommer nach «sehr umfassenden» innenpolitischen Konsultationen festgelegt habe. «Die Regierung muss nun endlich ihre Führungsaufgabe in der Aussenpolitik wahrnehmen.» Würth bestreitet nicht, dass der Vertrag zu einem Verlust an Souveränität führen würde. Hier brauche es wie immer eine sorgfältige Güterabwägung mit der wirtschaftlichen Stabilität.

CVP-Nationalrätin Elisabeth Schneider-Schneiter steht dem Vertrag ebenfalls vorsichtig positiv gegenüber: Sie erkennt darin gar keinen Verlust an Souveränität, zumal die Schweiz eine Rechtsübernahme immer noch verweigern könne. Falls die EU mit Gegenmassnahmen reagiert, würde das Schiedsgericht diese unabhängig – ohne Einbezug des EuGH – überprüfen, wie Schneider betont. Sie würde dem Vertrag zustimmen, wenn der Bundesrat bei den drei Punkten Verbesserungen erzielt und innenpolitisch die Mitwirkung von Volk, Parlament und Kantonen bei der Rechtsübernahme gewährleistet ist.

## FDP unzufrieden mit Guillotine

Kurz gesagt: Die CVP ist europapolitisch ziemlich breit aufgestellt. Einen einheitlicheren Eindruck hinterlässt zurzeit die FDP. Ihre Bundeshausfraktion hat letzte Woche nach längerer Pause wieder einmal über die Europapolitik gesprochen. Im Beisein des Aussenministers hat sie die bisherige Position gestützt: Die FDP bleibt beim «Ja aus Vernunft», das sie 2019 beschlossen hat. Nur ganz vereinzelt sollen Parlamentarier dagegen gestimmt haben. Allerdings war die Fraktion nicht komplett. Weil vergangene Woche nur der Nationalrat tagte, fehlten die meisten Ständeräte.

Allerdings – und das wird gern übersehen – ist auch die FDP nicht voll auf Bundesratskurs: Sie verlangt weiterhin Korrekturen bei der Guillotineklausel, an der sich auch Schneider-Ammann stört. Und tatsächlich ist aus der Verwaltung zu hören, hier seien möglicherweise Verbesserungen möglich. Zwar lasse sich die Guillotine kaum ganz eliminieren, aber im «Kleingedruckten» seien Änderungen denkbar.

Zu den relevanten Kräften in der FDP gehört Ständerat Damian Müller. Der Aussenpolitiker verhehlt nicht, dass es ihn ärgert, wenn nun infolge von Schneider-Ammanns Intervention «die immergleichen Behauptungen» aufgetischt würden, obwohl man im Parlament seit Jahren darüber spreche. «Wer den Vertragstext liest und versteht, kann nicht im Ernst von einem gravierenden Souveränitätsverlust sprechen.» Am Ende brauche es wie bei jedem Abkommen ein politisches Abwägen. Müller betont, er sei nur bereit, dem Vertrag zuzustimmen, wenn die EU der Schweiz bei den drei Konkretisierungen «unmissverständlich» entgegenkomme. Entscheidend ist für ihn der Ausschluss der Unionsbürgerrichtlinie. «Falls die Verhandlungen erfolgreich sind, muss sich der Gesamtbundesrat endlich zusammenraufen und den Vertrag mit aller Kraft unterstützen.»

Doch auch unter den Freisinnigen sind Skeptiker zu finden oder zumindest Unschlüssige. Die beiden Ständeräte und Rechtsanwältinnen Andrea Caroni und Thomas Hefti zum Beispiel wollen sich bei der Frage, ob für sie Korrekturen bei den Souveränitätsfragen zwingend notwendig sind, nicht festlegen. Einen Schritt weiter ist Martin Schmid, auch er FDP-Ständerat und Anwalt: «Johann Schneider-Ammann hat in erfreulicher Offenheit genau die richtigen Fragen angesprochen, der Bundesrat muss zwingend über die Rolle des EuGH verhandeln.» Andernfalls sei die Wahrscheinlichkeit gross, dass er das Abkommen nicht unterstützen werde.

FDP-Nationalrat Kurt Fluri hingegen, auch er Rechtsanwalt, stellt sich klar hinter das Abkommen. Für ihn überwiegen die Vorteile bei der Streitschlichtung. «Die Schweiz wäre nicht mehr der Willkür der EU ausgeliefert.» Fluri sieht es als grossen Fortschritt, dass Bern Ausgleichsmassnahmen der EU schiedsrichterlich überprüfen lassen könnte. Heute ist das nicht möglich, wenn Brüssel die Schweiz abstrafte wie im Fall der Börse. Fluri hält denn auch nichts von Schneider-Ammanns Vorschlag: «Wenn jetzt verlangt wird, auch noch über die Souveränitätsfragen zu verhandeln, ist das illusorisch – oder die bewusste Inkaufnahme eines Scheiterns.»

«Es ist ein riesiger Unterschied, ob man der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs wenn möglich folgt oder diese zwingend übernehmen muss.»

Beat Rieder  
Walliser CVP-Nationalrat