

—
SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Online-Publikation

Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert
La politique étrangère Suisse Au défi du XXIème siècle

Schweiz – Europäische Union: Eine Chronologie der Verhandlungen über einen institutionellen Rahmen von 2002 bis Ende 2024

Januar 2025

In der von der SGA-ASPE in Auftrag gegebenen Buchpublikation «Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert» wurde eine «Chronologie des Institutionellen Rahmenabkommens» publiziert, die bis zum Abbruch der Verhandlungen im Mai 2021 nachgeführt war. Sie wird hier ergänzt mit den Entwicklungen bis zum Abschluss der Verhandlungen Ende 2024 für ein Abkommen zur «Stabilisierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen». Autorin für die Chronologie bis Mai 2021 war Joëlle Kuntz. Autor der Ergänzung bis Ende 2024 ist Markus Mugglin.

2002: Eine Schweizer Idee

Das umfassende Abkommen mit der Europäischen Union ist ursprünglich eine Schweizer Idee. Sie geht auf die Überlegungen des früheren Urner Ständerats Franz Muheim im Rahmen der Studiengruppe Schweiz-Europa zurück und wird im März 2002 in einem Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats erstmals der Öffentlichkeit vorgestellt. Während der Bundesrat an der zehn Jahre zuvor in Brüssel geäußerten Beitrittsperspektive festhält, wollen die Vertreter der Kantone die Optionen erweitern. Ihr Bericht schlägt ein „Assoziierungsabkommen“ mit der Union vor.

2004: Immer noch eine Schweizer Idee

Die Idee wird in einem Artikel in der NZZ vom 21. März 2004 vom früheren Staatssekretär Franz Blankart (1936-2021) mit der Bezeichnung „Rahmenvertrag“ aufgegriffen. 2004 sind die Verhandlungen mit der EU in vollem Gang, das zweite Paket bilateraler sektoraler Abkommen wird unterzeichnet.

2005: Eine von der EU geteilte Idee

Die Bilateralen II werden 2005 zeitgleich mit dem Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum und zum Dublin-Abkommen in einer Volksabstimmung gutgeheissen. Im gleichen Zug akzeptiert das Schweizer Volk eine Ausdehnung der Abkommen auf die zehn neuen Beitrittsländer.

Die Bilateralen sind unter Dach und Fach, aber ihre Weiterentwicklung und der Inhalt der künftigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU bleiben noch zu definieren. Im Juni 2005 trifft sich Bundesrätin Micheline Calmy-Rey zweimal mit der EU-Kommissarin für Aussenbeziehungen, Benita Ferrero Waldner. Gemeinsam erörtern sie die Möglichkeit der Einrichtung einer gemeinsamen Expertengruppe zur Ausarbeitung eines möglichen Rahmenabkommens. Weder der Bundesrat noch die Europäische Kommission noch die Mitgliedstaaten sind für eine Wiederaufnahme der gerade erst abgeschlossenen Verhandlungen. Die Kommission scheint jedoch an einem Rahmenabkommen, das der Schweiz substanzielle Zugeständnisse, z. B. im Steuerbereich, abfordern würde, interessiert zu sein.

Am 6. Oktober 2005 reicht der Thurgauer Ständerat Philippe Staehelin ein Postulat ein, in dem er vom Bundesrat einen Bericht über ein mögliches Rahmenabkommens verlangt. Der Bundesrat kann dies nicht ablehnen. Im Dezember erfüllt er das Postulat mit der Zustimmung des Ständerats.

2006: Abschied von der Möglichkeit einer Mitgliedschaft

2006 steht die Schweiz am Scheideweg: Der Bundesrat gibt das strategische Ziel des Beitritts auf – er wird neu bloss als eine von mehreren Optionen betrachtet. Er legte die Idee eines Rahmenabkommens den politischen Kreisen zur Prüfung vor. Gleichzeitig verhandelt Bundesrätin Doris Leuthard ihrerseits mit der EU über ein Stromabkommen.

2008: Das Rahmenabkommen wird eine europäische Idee.

2008 schlägt der Europäische Rat Alarm: In einer Pressemitteilung äussert er „Besorgnis über die ungleiche Anwendung der abgeschlossenen bilateralen Abkommen, insbesondere der «Acht-Tage-Regel» (über die Meldepflicht für entsandte Arbeitskräfte). Die Kommission hat erkannt, dass ein Beitritt der Schweiz zur EU in weite Ferne gerückt ist, und beginnt, die Alternative eines Rahmenabkommens zur Stabilisierung der Beziehungen in Betracht zu ziehen. Bern reagiert nicht.

2010: Zunehmende Europäisierung

2010 verweist der Europäische Rat darauf, dass es keine neuen sektoralen Abkommen geben wird. Die in Vorbereitung befindlichen Abkommen über Elektrizität, landwirtschaftliche Erzeugnisse und Chemikalien (REACH) sollen erst nach der Unterzeichnung eines Rahmenabkommens, das insbesondere auch einen Streitbeilegungsmechanismus umfasst, abgeschlossen werden.

In einem Treffen zwischen Doris Leuthard und dem Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, am 19. Juni 2010, wird die Bildung einer gemeinsamen Expertengruppe beschlossen. In der Schweiz wird das Bundesgericht konsultiert. Professor Daniel Thürer unterbreitet einen Bericht über ein Streitschlichtungsmodell. Die Arbeit der Expertengruppe gerät wegen der Frage der Souveränität ins Stocken.

2012: Ja zum Abkommen, aber zu welchem?

2012 übernimmt Didier Burkhalter die Leitung des EDA. Der Bundesrat erklärt sich bereit, auf Wunsch von Brüssel auf ein Institutionelles Abkommen einzutreten. Im März besucht Bundespräsidentin Eveline Widmer-Schlumpf EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso. Am 15. Juni 2012 folgt ein Schreiben: Die Schweiz schlägt vor, den Bundesrat als Aufsichtsbehörde für die Umsetzung des Abkommens zu bestimmen und das Bundesgericht mit der Streitschlichtung zu betrauen.

Im Dezember 2012 lehnt die Europäische Kommission mit Unterstützung des Ministerrats die auf der Grundlage der in der Expertengruppe formulierten Vorschläge der Schweiz ab. Die Schweiz ihrerseits anerkennt und akzeptiert die Notwendigkeit eines rechtlich homogenen Markts, lehnt aber jeglichen internationalen Konfliktlösungsmechanismus ab.

Frankreich und Deutschland werden aktiv, um einen Abbruch des Dialogs zu verhindern.

2013: Es geht vorwärts.

Im März 2013 findet in Freiburg ein entscheidendes Treffen statt: Staatssekretär Yves Rossier empfängt David O'Sullivan, sein Pendant bei der Europäischen Kommission. Die Spitzendiplomaten erarbeiten ein «Non-Paper», das drei Optionen für einen verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus vorschlägt. Bundesrat und EU-Kommission entscheiden sich gemeinsam für den Europäischen Gerichtshof als zuständige Streitschlichtungsbehörde. Es folgt ein Aufschrei in der Schweiz, die Rechtsprofessoren liefern sich einen heftigen Schlagabtausch, die CVP verkündet ihre Präferenz für den EFTA-Gerichtshof, aber auf der höchsten Ebene herrscht Einigkeit

zwischen der Schweiz und der EU. Von nun an ist der Weg frei für substantielle Verhandlungen.

Das Jahr 2013 vergeht mit Konsultationen zum Verhandlungsmandat. Brüssel schlägt die Übernahme des EWR vor, aber das kommt für die Schweiz nicht infrage. Am 18. Dezember einigen sich Parlament und Kantone auf die Verhandlungsthemen.

2014: Es geht rückwärts

Der bestehende Schwung kommt am 9. Februar 2014 mit der Annahme der SVP-Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», die dem bilateralen Freizügigkeitsabkommen zuwiderläuft, zum Erliegen.

Am 16. Februar teilt der Bundesrat der Kommission mit, dass er das Protokoll über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien nicht unterzeichnen könne.

Als Vergeltungsmaßnahme setzt die Kommission wie angekündigt die Verhandlungen über die Zusammenarbeit in der Forschung, das Bildungsprogramm «Erasmus» und das Stromabkommen aus.

Nach einer anfänglichen Phase der Lähmung gelingt es dem Bundesrat schliesslich, die EU zur Aufnahme von Gesprächen über das Institutionelle Abkommen zu bewegen. Er ist der Ansicht, die Verhandlungen wären angesichts der Einigung vom März 2013 über die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs und der gefühlte günstigen Stimmungslage in Brüssel eine Sache von wenigen Wochen.

In der Tat eröffnet die Kommission – seit Anfang Mai frisch im Amt – am 22. Mai bereits die erste Verhandlungssitzung. Aber der Stillstand wird bereits im Oktober erkennbar. Bern versteht die Beweggründe der EU-Kommission nicht wirklich und ist sich auch nicht im Klaren darüber, was die Schweiz will. In der Zwischenzeit hat der Chefunterhändler, Staatssekretär Yves Rossier, das Vertrauen des Bundesrats verloren.

2015: Alles steht still

Ein Jahr vergeht, bevor am 12. August 2015 Jacques de Watteville als Chefunterhändler übernimmt. Zu diesem Zeitpunkt wird die parlamentarische Agenda von der Vorbereitung der Umsetzung der Initiative vom Februar 2014 dominiert. Das Institutionelle Abkommen bleibt bis zur Verabschiedung des Gesetzes am 16. Dezember 2016 in der Schublade.

In der Zwischenzeit wird über den Brexit abgestimmt (Juni 2016). Am 19. September führt Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker Gespräche mit Johann Schneider-Ammann in Zürich. Vor der Presse bemerkt er scherzhaft, wenn von konstruktiven Gesprächen die Rede sei, bedeute dies meist, dass man auf keinen grünen Zweig komme.

2017: Tun wir so, als ginge es vorwärts

Am 6. April 2017 vereinbaren Bundespräsidentin Doris Leuthard und EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, das Dossier „abzustauben“. Man

verspricht, die Gespräche wieder aufzunehmen und zu beschleunigen. Auch die Frage der Erneuerung des Schweizer Beitrags zum Europäischen Kohäsionsfonds muss vorankommen.

In Wirklichkeit bewegt sich nichts. Am 14. Juni gibt Bundesrat Didier Burkhalter seinen Rücktritt für Oktober bekannt. Auf Schweizer Seite sind die Verhandlungen praktisch zum Erliegen gekommen. Die erwartete Erneuerung des Kohäsionsfonds kommt im Schneckentempo voran: Die Botschaft ist noch nicht fertiggestellt.

Bei einem Besuch in Bern am 23. November wartet Kommissionspräsident Juncker mit einem Zugeständnis seitens der EU auf: In den Streitbeilegungsmechanismus, der sich bisher ausschließlich auf den Europäischen Gerichtshof gestützt hat, soll die Möglichkeit eines Schiedsgerichts eingeführt werden. Der Bundesrat reagiert nicht sofort. Er lehnt den Antrag der EU ab, die Verhandlungen bis zum Ende einer sechsmonatigen Frist – also bis April 2018 – abzuschliessen. In diesem Klima der Unsicherheit kündigt der Bundesrat die Zahlung von 1,3 Milliarden Franken an den Europäischen Kohäsionsfonds an.

Beim Institutionelle Abkommen selbst bewegt sich nichts. Der Bundesrat weicht aus, er hat es nicht eilig. Daran stösst sich die Kommission. Im Dezember 2017 entzieht sie den Schweizer Banken die Börsenäquivalenz, die sie ihnen vorübergehend bis Ende Dezember 2018 gewährt hatte, damit diese ungehindert an europäischen Börsen tätig sein konnten. Es folgen empörte Proteste aus der Schweiz.

2018: Wir beeilen uns ja, aber...

Anfang 2018 beschliesst der Bundesrat, die Verhandlungen wieder aufzunehmen. Er akzeptiert den Vorschlag von Kommissionspräsident Juncker für ein Schiedsgericht zur Beilegung von Streitigkeiten, ernennt mit Botschafter Roberto Balzaretto einen neuen Chefunterhändler und revidiert am 2. März nach zahlreichen Regierungssitzungen das Verhandlungsmandat. Die Gespräche nehmen an Fahrt auf, und Jean-Claude Juncker will sie bis Ende 2018 abschließen. Ende März lanciert der Bundesrat eine Vernehmlassung zur Botschaft über die Erneuerung des Kohäsionsfonds. Es werden Maßnahmen ergriffen, um die durch den Verlust der Börsenäquivalenz entstehenden Nachteile auszugleichen.

Am 13. Juni deutet der neue Vorsteher des Departements für auswärtige Angelegenheiten, Ignazio Cassis, an, er sei bereit, der EU Zugeständnisse bei den Bedingungen für entsandte Arbeitskräfte zu machen, wobei der Lohnschutz laut Bundesrat eine rote Linie sei. Überrascht und schockiert darüber, nicht konsultiert worden zu sein, reagiert der Schweizerische Gewerkschaftsbund bereits am 8. August mit einem Boykott der Gespräche zwischen den Sozialpartnern. Die Schweizer Delegation in Brüssel wartet auf eine Klärung des weiteren Vorgehens, die Arbeiten an der Ausarbeitung des Institutionellen Abkommens laufen aber dennoch weiter. Diverse Probleme werden ohne wesentliche Beteiligung der Schweiz gelöst.

Am 23. November übergibt EU-Kommissar Johannes Hahn am Flughafen Zürich den Vertragstext des Institutionellen Abkommens an Bundesrat Ignazio Cassis.

Der Bundesrat bezieht weder Stellung noch ermächtigt er das EDA, ihn zu paraphieren. Am 7. Dezember leitet er den Text zusammen mit einer einfachen

Erläuterung an die Teilnehmenden einer Reihe von Ad-hoc-Konsultationen weiter, die am 15. Januar 2019 aufgenommen und im April abgeschlossen werden sollen.

2019: Klarstellungen sind gewünscht

Als Schlussfolgerung aus diesen Konsultationen erklärt sich der Bundesrat in einem Schreiben an Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker vom 7. Juni bereit, das Abkommen in seinen Grundzügen zu akzeptieren, wünscht jedoch „Klarstellungen“ zu drei wichtigen Anliegen.

In seinem Antwortschreiben fordert der EU-Kommissionspräsident die Schweiz auf, ihre Fragen zu formulieren und diese vor dem 18. Juni – dem Datum, an dem die Union eine Bilanz ihrer Verhandlungen mit der Eidgenossenschaft ziehen müsse – Brüssel zu unterbreiten. Der Bundesrat erachtet diese Frist als zu knapp. Tatsächlich rechnet er mit dem Abgang des Kommissionspräsidenten, der vom Hin und Her der Brexit-Verhandlungen vollkommen vereinnahmt ist.

Karin Keller-Sutter ist als neugewähltes Mitglied des Bundesrats als Einzige nicht an den 2018 getroffenen Entscheiden beteiligt. Sie überzeugt das Regierungskollegium, den Entscheid zu verschieben, um prioritär die neue SVP-Initiative «Für eine massvolle Zuwanderung» abzuwehren. In einer Rede in Zürich im Juni 2019 äussert sie Zweifel am Abkommen. Sie sucht nach Möglichkeiten für ein Bündnis mit den Gewerkschaften, indem sie sich für Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose einsetzt. Das Parlament knüpft seine Milliarden-Zahlung an dem Europäischen Kohäsionsfonds an die Bedingung, dass die EU die Schweiz nicht diskriminiert (wie im Fall der Börsenäquivalenz).

Die am 2. Juli ernannte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen übernimmt im Umgang mit dem Schweizer Dossier die Regeln und Positionen ihres Vorgängers. Die Hoffnungen auf eine Änderung des Tons in Brüssel stellen sich als vergeblich heraus.

2020: Covid-19 mischt auf

Am 30. Januar 2020 trifft EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in Davos mit Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga zusammen. Sie einigen sich darauf, vor der Wiederaufnahme der Gespräche über das Institutionelle Abkommen die wahrscheinliche Ablehnung der SVP-Initiative «Für eine massvolle Zuwanderung» im Mai abzuwarten. Die EU kündigt der Schweiz jedoch an, dass die Kommission eine Richtlinie umsetzen werde, die sie ermächtigt, Schweizer Medizintechnikprodukten (Med Tech) die normative Äquivalenz zu verweigern, wenn ein Ergebnis ausbleibe. Diese Maßnahme würde am 26. Mai in Kraft treten, also fünf Tage nach der Abstimmung über die SVP-Initiative.

Das Covid-19 führt zu einer Verschiebung aller Fristen. Die eidgenössische Abstimmung wird auf den 27. September verschoben, das Inkrafttreten der Äquivalenzrichtlinie auf den 26. Mai 2021.

Im August 2020 lehnen SAV, SGB und Travail Suisse in einem gemeinsamen Schreiben an den Bundesrat die Aspekte des Abkommens ab, die mit Lohnschutz und Freizügigkeit zu tun haben und auf entsandte Arbeitskräfte angewendet werden.

Im November und Dezember 2020 erreichen die Spannungen in der Schweiz ihren Höhepunkt. Der Bundesrat übernimmt das Dossier, entlässt Staatssekretär Roberto Balzaretto und ersetzt ihn durch die Diplomatin Livia Leu, der er vertrauliche Anweisungen erteilt. Vertraulich, aber transparent: Die Anweisung lautet, die drei Punkte neu zu verhandeln, zu denen man ursprünglich nur «Klarstellungen» verlangt hatte.

Unterdessen beendet die Europäische Union ihren Verhandlungsmarathon mit London. Die Bedingungen des Freihandelsabkommens vom 24. Dezember 2020 zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich sorgen in der Schweiz für Kontroversen. Gegner des Abkommens werfen Bern vor, nicht wie Boris Johnson zu verhandeln. Der Bundesrat verteidigt sich und verweist auf die grundlegenden Unterschiede zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich.

2021: „Man bleibt in Kontakt“.

Die EU-Kommission empfängt Livia Leu am 21. Januar. Am Ende der zweistündigen Gespräche bekräftigt sie in einer Medienmitteilung, dass sie von der Schweiz die Einleitung des Prozesses zur Ratifizierung des ausgehandelten Institutionellen Abkommens in der ausgehandelten Form erwarte. In der Schweiz wird die Kampagne gegen das Abkommen mit der Bildung von zwei Gruppen aus Wirtschaftskreisen – «Kompass/Europa» und «autonomiesuisse» - zusätzlich belebt.

Die Gewerkschaften halten an ihrer Opposition zum Rahmenabkommen fest, da es ihrer Ansicht nach in den bilateralen Verträgen enthaltene flankierende Maßnahmen und damit den Lohnschutz schwächt.

Es folgen sechs weitere intensive, substanzielle und konkrete Verhandlungsrunden, ohne dass Resultate kommuniziert werden.

Im März drängen die Dachorganisationen der Schweizer Wirtschaft den Bundesrat, die strittigen Punkte zu regeln und eine Lösung zu finden. Auch der Nationalrat lehnt eine Motion der SVP-Fraktion «Rückweisung des Rahmenabkommens an die EU» mit 134:52 Stimmen ohne Enthaltung ab.

Am 23. April reist Bundespräsident Guy Parmelin zu einem Treffen mit Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen nach Brüssel. Sie empfängt ihn mit Optimismus und geht von einer raschen Einigung aus. Doch nach einem rund 90-minütigen Gespräch erklärt der Bundespräsident gegenüber den Medien: «Wir haben gemeinsam mit der Präsidentin der Europäischen Kommission festgestellt, dass wir in unseren Positionen weiterhin erhebliche Differenzen haben.» Ein weiteres Treffen wird nicht vereinbart; man einigt sich jedoch darauf, dass die Verhandlungsführerinnen in Kontakt bleiben.

Am 26. Mai, nach Konsultationen der Aussenpolitischen Kommissionen und der Kantone – die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats hatte dem Bundesrat sogar konkrete Lösungsansätze übermittelt -, kommuniziert der Bundespräsident den Abbruch der Verhandlungen seitens der Schweiz. Der Kommission wird ein Brief überbracht; Bern bekräftigt seine Absicht, «eine zuverlässige und engagierte Partnerin» der EU zu bleiben und den bilateralen Weg fortsetzen zu wollen.

Der Rahmenvertrag ist tot. Die Hoffnungen der Schweiz sind intakt.

Was auf das Rahmenabkommen folgt

23. Februar 2022: Neuer Anlauf mit neuen «Eckpunkten»

Neun Monate nach Abbruch der Verhandlungen mit der EU über ein «Institutionelles Abkommen» führt der Bundesrat eine europapolitische Klausur durch. Er bekräftigt das Interesse der Schweiz, den bilateralen Weg mit der EU fortzusetzen. Als Grundlage legt er neu einen «Paketansatz» fest als Alternative zum gescheiterten «Institutionellen Abkommen». Gleichzeitig publiziert er einen Bericht über die Regelungsunterschiede zwischen dem Recht der Schweiz und jenem der EU. Der Bundesrat entscheidet sich für die Aufnahme von Sondierungsgesprächen mit der EU.

März 2022: Es wird sondiert

In einer ersten Zwischenbilanz zwischen Staatssekretärin Livia Leu und Juraj Nociar, Kabinettschef von Kommissionsvizepräsident Maros Sefcovic zeigt sich laut Bundesrat, «dass der Paketvorschlag der Schweiz bei der EU insgesamt auf Interesse stösst».

31. August 2022: Neue Kohäsionszahlungen

Der Bundesrat genehmigt die bilateralen Umsetzungsabkommen für den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Der Beitrag der Schweiz ist eine Investition in die Stabilität, die Sicherheit und den Wohlstand in Europa. Der zweite Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten beläuft sich auf insgesamt 1'302 Millionen CHF über eine Laufzeit von zehn Jahren (2019 - 2029) = jährlich 130 Millionen Franken). Offene Frage bleibt, ab wann der Beitrag erhöht werden muss. Nach der Genehmigung des neuen Abkommens? Also frühestens ab 2028? Oder ab 2030 nach Ablauf des jetzigen Beitrags?

15. März 2023: EU-Kommissionsvize Sefcovic trifft Aussenminister Cassis.

Vor dem Treffen drängt Sefcovic in einem Referat an der Universität Freiburg auf eine rasche Einigung in den Sondierungsgesprächen und drückt die Hoffnung aus, die Verhandlungen bis Sommer 2024 abschliessen zu können.

September 2023: Wieder neuer Chefunterhändler

Seit Mai 2023 ist klar: Staatssekretärin Livia Leu tritt auf Ende der Sondierungsgespräche im Herbst als Chefunterhändlerin ab. Sie wechselt auf Oktober 2023 als Botschafterin nach Berlin. Als Chefunterhändler folgt ihr Patric Franzen, der zugleich Stellvertretender Staatssekretär wird. Neuer Staatssekretär wird Botschafter Alexandre Fasel. Vor der neusten Rochade übten seit Beginn der Gespräche und Verhandlungen über ein neues Abkommen mit der EU fünf verschiedene Botschafterinnen und Botschafter diese Funktion aus.

27. Oktober 2023: Nach 20 Monaten ein «Common Understanding»

Neu enthält es den von der Schweiz gewünschten «Paketansatz» und eine Reihe von Ausnahmen von der dynamischen Rechtsübernahme. Der Paketansatz unterscheidet sich vom früher angestrebten «Institutionellen Abkommen» dadurch, dass es neu nicht mehr um ein einziges Abkommen mit institutionellen Regeln geht, die als Rahmen für alle Binnenmarktverträge gelten. Neu sollen die institutionellen Regeln für jedes

einzelne Binnenmarktverträge separat «massgeschneidert» festgelegt werden. Es ist ein «vertikaler» statt dem vorherigen «horizontalen» Ansatz. Zum Paketansatz gehören zusätzlich neue Binnenmarkt- und Kooperationsabkommen, die Teilnahme der Schweiz an EU-Programmen, die staatlichen Beihilferegeln in den davon betroffenen Abkommen sowie ein verstärkter Beitrag der Schweiz an die Kohäsion in Europa. Durch diesen Ansatz entfällt die «Super-Guillotine», das heisst, ein Streitfall in einem Abkommen führt nicht automatisch zum Wegfall der anderen Abkommen.

08. November 2023: Beschluss, Verhandlungsmandat zu erarbeiten.

Bundespräsident Alain Berset und Bundeskanzler Walter Thurnherr informieren EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in einem Brief über den Entscheid des Bundesrates, ein Verhandlungsmandat auszuarbeiten. Es werde auf der Grundlage des Paketansatzes und entsprechend den im «Common Understanding» festgehaltenen Landezonen ausgearbeitet. Im Brief halten sie auch fest, dass das Common Understanding nicht als «rote Linie» für künftige Verhandlungen gelte.

15. Dezember 2023: Verhandlungsmandat geht in Konsultation.

Er bekräftigt den Willen, die Verhandlungen im Frühjahr 2024 aufzunehmen und möglichst im gleichen Jahr abzuschliessen. Das Vertragspaket soll von den institutionellen Fragen rund um die Rechtsübernahme, die Streitschlichtung und staatliche Beihilfen über neue Abkommen zu den Themen Strom, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit bis zu den konkreten Fragen um Zuwanderung, Lohnschutz, Sozialhilfe, Programme und Kohäsionszahlungen reichen. Es umfasst insgesamt 14 verschiedene Bereiche. Zu diesen Fragen konsultiert der Bundesrat die Aussenpolitischen Kommissionen sowie die übrigen zuständigen Kommissionen des Parlaments, die Kantone und zu einzelnen Fragen auch die Sozial- und Wirtschaftspartner.

Die EU-Kommission begrüsst den Abschluss der Sondierungsgespräche mit der Schweiz. Sie erklärt sich gleichzeitig zu Übergangsregelungen bereit, die es der Schweiz ermöglichen, noch vor Abschluss der Verhandlungen bei Forschungsprogrammen mitzuwirken.

15. Januar 2024: Bundespräsidentin und Kommissionspräsidentin treffen sich

Die Schweizer Bundespräsidentin Viola Amherd und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sprechen sich am Rande des WEF in Davos für die rasche Aufnahme von Verhandlungen aus.

08. März 2024: Verhandlungsmandat der Schweiz.

Gegenüber dem «Common Understanding» und dem Mandatsentwurf für die Verhandlungen enthält das Mandat beim Thema Zuwanderung eine wichtige Ergänzung. Der Bundesrat verlangt neu, die Schutzklausel im Abkommen über die Personenfreizügigkeit zu konkretisieren. Bisher ist der entsprechende Passus vage formuliert: «Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen» infolge der Zuwanderung könnten die beiden Seiten im Einvernehmen Abhilfemassnahmen beschliessen.

12. März 2024: Verhandlungsmandat der EU.

Als Ziel der Verhandlungen bezeichnet die EU die Modernisierung und Vertiefung der bilateralen Beziehungen zur Schweiz. Damit soll ein fairer Wettbewerb zwischen Unternehmen beider Seiten, die im Binnenmarkt tätig sind, gewährleistet und sollen

die Rechte von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in der Schweiz geschützt werden. Dazu gehöre auch, dass Diskriminierung zwischen Bürgerinnen und Bürgern verschiedener Mitgliedstaaten verhindert wird. Mit begrenzten Ausnahmen von der Angleichung an die EU-Vorschriften in den Bereichen Freizügigkeit, Entsendung von Arbeitnehmern sowie Schienen- und Straßenverkehr trage das Mandat auch den Anliegen der Schweiz Rechnung.

18. März 2024: Start der Verhandlungen

Bundespräsidentin Viola Amherd und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen eröffnen am 18. März 2024 in Brüssel die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union in Anwesenheit der Chefunterhändler beider Seiten. Die Bundespräsidentin trifft auch den Vizepräsidenten der EU-Kommission Maros Sefcovic. Die Verhandlungen umfassen 14 «Verhandlungstracks»: Institutionelle Module, staatliche Beihilfen, Personenfreizügigkeit, Lohnschutz, Landverkehr, Luftverkehr, gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, Landwirtschaft, Strom, Gesundheit, Programme wie Forschung und Ausbildung, Weltraum, Kohäsionsbeitrag sowie weitere Fragen.

07. November 2024: Bundespräsidentin trifft EU-Kommissionspräsidentin

Die Bundespräsidentin spricht am Rande des Gipfels der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) in Budapest mit EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen über die laufenden Verhandlungen mit der Schweiz. Sie sagt: «Nach wie vor ist die Kommission daran interessiert, bis Ende dieses Jahres die Gespräche abzuschliessen». Sie fügt hinzu: «Die Schweiz ist interessiert daran, vorwärts zu machen, aber das Resultat muss auch stimmen.»

November/Dezember 2024: Schlusspurt

Am 27. November treffen sich Maros Sefcovic und Ignazio Cassis in Bern. «Es ist an der Zeit, eine politische Bilanz unserer laufenden Verhandlungen zu ziehen, da wir weiterhin das gemeinsame Ziel verfolgen, die Verhandlungen bis zum Ende dieses Jahres abzuschliessen», sagt ein Sprecher der Europäischen Kommission vor dem Treffen. «Wir befinden uns auf der letzten Meile», sagt Aussenminister Ignazio Cassis. Es geht um «eine gemeinsame Diskussion, wie die letzten Punkte geklärt werden können». Aussenminister Ignazio Cassis telefoniert noch am Samstag 14.12 und am Montag 16.12. 2024 mit EU-Kommissionsvizepräsident Maros Sefcovic. Insgesamt fanden 200 Verhandlungsrunden statt.

21. Dezember 2024: Am Ziel

«Der heutige Tag ist ein Meilenstein für die Stabilisierung und die Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen». So würdigt Bundespräsidentin Viola Amherd den Abschluss der Verhandlungen mit der EU an einer zusammen mit EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen durchgeführten Medienkonferenz in Bern. Und weiter meinte die Bundespräsidentin: «Der Bundesrat ist überzeugt, dass das Verhandlungsmandat gut und für beide Partner vorteilhaft ist.» EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen ihrerseits würdigte das Abkommen als «historisch». Es hebe die Zusammenarbeit auf ein neues Niveau, es mache die Partnerschaft zukunftsfest.

Die Verhandlungen dauerten neun Monate. Der formelle Abschluss der Verhandlungen folgt im Frühling 2025 durch die Paraphierung der endgültigen

Abkommenstexte durch die Chefunterhändler der Schweiz und der EU. Vor der Sommerpause wird der Bundesrat eine Vernehmlassung starten. Sie soll zwei Teile enthalten: erstens das Abkommen und zweitens die interne Gesetzgebung zur Umsetzung. Auf der Grundlage der Vernehmlassungsergebnisse wird der Bundesrat die Botschaft zu Händen des Parlaments verabschieden. Diese soll etwa 1'400 Seiten umfassen – davon 350 Seiten Vertragstexte, 150 Erlassstexte und 900 Seiten erläuternde Texte. Das wird vor Ende 2025 der Fall sein. Die parlamentarische Beratung findet 2026 statt und zieht sich möglicherweise bis weit ins Jahr 2027 hinein. Danach kommt es mit Sicherheit zu einer Volksabstimmung – entweder obligatorisch oder fakultativ. Im letzteren Fall besteht kein Zweifel, dass die SVP ein Referendum ergreifen würde.

2027 oder 2028: Noch viele Jahre bis zum Referendum

Ob das Abkommens-Paket mit der EU dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum unterstellt wird, ist offen. Geht es nach den Vorgaben der Bundesverfassung, untersteht es dem fakultativen Referendum. Folglich würde das Volksmehr entscheiden. Das Parlament kann aber ein obligatorisches Referendum durchsetzen. Die Mehrheit der Kantone gäbe den Ausschlag. Die Hürde würde erhöht, was den Gegnern des Abkommens zugutekäme.

Wann es zur Abstimmung kommt, ist nicht zuletzt aus politisch-taktischen Gründen offen. Denn 2027 ist Wahljahr. Die SVP wäre sehr daran interessiert, im Wahljahr über das Abkommen mit der EU abzustimmen. Die anderen Parteien dürften aber wenig Interesse daran haben.

Rahmenabkommen und Stabilisierungsabkommen – nicht gleich, aber ähnlich

Institutionell sieht das neue Abkommen fast wie eine Kopie des 2021 definitiv gescheiterten Rahmenabkommens aus. Auch jetzt wird die dynamische Rechtsübernahme festgeschrieben, kann die Schweiz darüber entscheiden, ob sie in konkreten Fällen zur Rechtsübernahme bereit ist, wird ein Schiedsgericht geschaffen zur Beilegung von Streitfällen, wird der Europäische Gerichtshof zur Interpretation von EU-Binnenmarkt beigezogen, wird die Schweiz bei einem Nein zu einer Rechtsübernahme Ausgleichsmassnahmen in Kauf nehmen müssen. Von den Gegnern heisst es deshalb, das neue Abkommen sei nur «alter Wein in neuen Schläuchen».

Doch der Anschein trügt. Denn die Schweiz sieht im neuen Abkommen ihren Wunsch erfüllt, dass diese institutionellen Prinzipien nicht mehr «horizontal» auf alle einzelnen Abkommen übergestülpt sind; sie werden neu in den einzelnen Abkommen ausdifferenziert. Es handelt sich um die Umsetzung des sogenannten Paketansatzes. Das lässt Ausnahmen vom Prinzip der dynamischen Rechtsübernahme zu je nach den Eigenheiten der einzelnen Sektorabkommen. Es konnte auch die sogenannte «Super-Guillotine» wegverhandelt werden, dass Streitigkeiten in einem Bereich die gesamte Abkommenskonstruktion gefährden könnte.

Wie das Institutionelle Abkommen von 2018 bietet das neue Abkommen Rechtssicherheit und klar festgelegte Verfahren im Falle von Meinungsdivergenzen und Streitigkeiten. Das ist eine wesentliche Differenz zum aktuellen Stand im Verhältnis der Schweiz zur EU. Jetzt werden Meinungsdivergenzen entweder ergebnislos vor sich hergeschoben oder es werden einseitig Strafmassnahmen getroffen. Die EU hat auf die fehlenden Verhandlungsfortschritte mit der Verweigerung der Börsenäquivalenz reagiert, ist nicht mehr bereit, schweizerische Zertifizierungen für Med-Tech-Produkte

anzuerkennen, hat die Schweizer Forscherinnen und Forscher von EU-Programmen ausgeschlossen. Die Schweiz konnte sich dagegen nicht zur Wehr setzen mangels eines gemeinsam vereinbarten Streitschlichtungsmechanismus.

Rechtsübernahme als Prinzip mit Ausnahmen

Die dynamische Rechtsübernahme kommt an die Stelle der bisher statischen Abkommen. Doch das neue Abkommens-Paket sieht manch innenpolitisch höchst sensible Ausnahmen vor. Beim Lohnschutz gilt neu eine «Non-Regressions-Klausel», die das Schutzniveau gegen allfällige Rückschritte im EU-Entsenderecht absichert. Die Schweiz müsste diese nicht übernehmen.

Die Schweiz kann neu eine Schutzklausel gegen Zuwanderung anrufen bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen», ohne – wie es jetzt ist – die Zustimmung der EU einzuholen. Über die von der Schweiz geplanten Schutz-Massnahmen würde dann verhandelt. Sollte es dabei keine Einigung geben, käme es zu einem Streitschlichtungsverfahren mit allenfalls Ausgleichsmassnahmen.

Von der Unionsbürgerrichtlinie kann die Schweiz ihre Regeln zur Ausschaffung von Kriminellen ausnehmen. Im Gegensatz zur EU gilt die Freizügigkeit in der Schweiz weiterhin nur für Personen, die hier arbeiten oder selbst für sich sorgen können sowie ihre Familien.

Die Angebote der ausländischen Bahnkonkurrenz dürfen den schweizerischen Taktfahrplan nicht tangieren. Auch müssen sie hiesige Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten. Die Stromkonsumenten können weiterhin im regulierten Markt integriert bleiben. Der Bau von Reservekraftwerken, um Strommangellagen vorzubeugen, soll auch künftig möglich sein. Die Wasserkraft darf sich weiterhin in öffentlicher Hand befinden. Beim Agrarabkommen werden Subventionen, Zölle und Kontingente nicht betroffen.

Bei all diesen Ausnahmen von EU-Recht handelt es sich um bilaterales Recht. Der EuGH hat folglich dazu nichts zu sagen und zu interpretieren.

Noch fehlen die flankierenden Massnahmen

Der Abschluss der Verhandlungen mit der EU ist gleichzeitig der Start der innenpolitischen Debatte und der innenpolitischen flankierenden Ergänzung. Ab wann stuft die Schweiz die Zuwanderung als zu gross ein? Dafür wird sie Kriterien und Messgrössen definieren müssen. Wie wird sie das Versprechen, den Lohnschutz zu erhalten, absichern wollen. Wie wird sie das «decision shaping», das Einbringen der Schweizer Anliegen bei der Fortentwicklung von EU-Recht innenpolitisch und parlamentarisch gestalten? Noch ist das alles unklar. In der Vernehmlassungsvorlage wird sich der Bundesrat dazu äussern müssen.

Ein erstes europapolitisches Konkurrenz-Volksbegehren

Um das Verhältnis der Schweiz geht es auch bei der Initiative «Keine 10-Millionen-Schweiz» (Nachhaltigkeits-Initiative) der SVP. Wird sie angenommen, muss der Bundesrat bei Überschreiten der 10-Millionen-Limite gegen das Freizügigkeitsabkommen mit der EU verstossen bzw. versuchen, dieses neu auszuhandeln. Gelingt das nicht, muss er das Abkommen nach einer zweijährigen Überschreitung des Grenzwerts kündigen.

Der Bundesrat lehnt die Initiative ab. Die Kündigung des Freizügigkeitsabkommens gefährdet den bilateralen Weg, da sie aufgrund der Guillotine-Klausel zum Wegfall sämtlicher bilateraler Abkommen I mit der EU führt. Es besteht die Gefahr, dass auch die Schengen-/Dublin-Assoziierungsabkommen beendet würden.

Der Bundesrat wird bis im April 2025 eine Botschaft zu Händen des Parlaments vorlegen. Die parlamentarischen Debatten zur «10-Millionen-Schweiz» und zum neuen Abkommen mit der EU könnten sich zeitlich überschneiden.

Ein zweites europapolitisches Konkurrenz-Volksbegehren

Die Gründer des Vermögensverwaltungsunternehmens Partners Group mit Sitz in Baar lancieren die Initiative «Für eine direktdemokratische und wettbewerbsfähige Schweiz – keine EU-Passivmitgliedschaft» (Kompass-Initiative). Sie will das obligatorische Referendum bei völkerrechtlichen Verträgen einführen und die sachbereichsübergreifende dynamische Rechtsübernahme mittels Verfassungsänderung verunmöglichen. Die Initiative richtet sich gegen die Umsetzung eines Abkommens zwischen der Schweiz und der EU, das die dynamische Rechtsübernahme vorsieht.