

Gegenmassnahmen statt Guillotine

In der Debatte um das Rahmenabkommen mit der EU wird übersehen, dass es im Vergleich zum heutigen Arrangement den Freiraum für schweizerische Sonderregelungen erhöhen würde. **ROLF WEDER UND BEAT SPIRIG**

Die Diskussion um die Unantastbarkeit der flankierenden Massnahmen dominiert derzeit die öffentliche Auseinandersetzung zu einem Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Dabei wird ein zentraler Aspekt des Abkommens völlig ausgeblendet, den wir in diesem Beitrag ins Zentrum stellen möchten: die mit dem Abkommen im Grunde verbundene Flexibilität, von vereinbarten EU-Regelungen abweichen zu können.

Die politisch wertende Bandbreite der Bezeichnungen, von «Kolonialvertrag» über «Rahmenabkommen» zu «Freundschaftsvertrag», zeigt, wie unterschiedlich der Inhalt im In- und Ausland interpretiert wird. Im Grundsatz sollte ein solcher Vertrag einige wenige Funktionen erfüllen, nämlich die Übernahme, Anpassung und Auslegung der vertraglichen Regeln zwischen der Schweiz und der EU sowie die Präzisierung der Schiedsgerichtsbarkeit im Konfliktfall. Was relativ harmlos tönt, trifft einen empfindlichen Punkt. Es geht um Souveränität, um nationales Recht versus supranationales Recht und damit um das direktdemokratische Selbstverständnis von uns allen als Schweizerinnen und Schweizer. Die Situation ist entsprechend sensibel und politisch explosiv.

Natürlich kann man argumentieren, dass die von der EU in diesem Zusammenhang geforderte Anpassung der flankierenden Massnahmen, besonders der Acht-Tage-Vorankündigungsregel und der Kautionspflicht, einen Vorgeschmack darauf gibt, wie die schweizerische Eigenständigkeit durch ein Rahmenabkommen in Zukunft eingeschränkt würde. Ebenso wichtig wäre es aber, auch darauf hinzuweisen, dass auf der Basis des Abkommens genau diese flankierenden Massnahmen weiterhin möglich sein sollten, wenn die Schweiz «verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen» in Kauf nimmt. Die «eingebaute Flexibilität» ist unseres Erachtens das zentrale Element im institutionellen Rahmenabkommen – sofern die Verhandlungspartner es mit dem diesbezüglichen Inhalt wirklich ernst meinen. Betrachten wir diesen Aspekt im Folgenden etwas genauer.

Ausweg Entlastungsklausel

Was bedeutet es, wenn ein unabhängiges (sic!) Schiedsgericht sogenannte «verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen» bewerten würde, wie dies, wie man hört, vorgesehen ist? Derzeit gibt es kein institutionalisiertes Konfliktlösungsverfahren. Konflikte können nur im gemischten Ausschuss diskutiert werden. Institutionell hängt über diesen Diskussionen stets die Guillotine-Klausel, eine äusserst rigide «Alles oder Nichts»-Regel. Fällt zum Beispiel das Personenfreizügigkeitsabkommen, fallen damit sämtliche anderen Abkommen der Bilateralen I. Die Schweiz wird so erpressbar.

Aus der ökonomischen Theorie wissen wir, dass Flexibilität in den internationalen Abkommen deren langfristige Stabilität erhöht. Je rigider ein internationales

Abkommen gehalten ist, desto geringer ist seine langfristige Stabilität und umgekehrt. Wie lässt sich also institutionell Flexibilität in das Verhältnis Schweiz-EU einbauen, ohne dass (wie dies heute der Fall ist) daraus eine relativ grosse Unsicherheit hervorgeht, weil das Resultat zum Spielball der Politik wird und damit von der Macht des Stärkeren abhängt?

Eine Möglichkeit ist die Entlastungsklausel (Escape Clause). Eine solche Klausel ermöglicht es den Vertragspartnern, den Vertrag (ggf. nur temporär) zu verletzen, ohne aber das internationale Abkommen zu kündigen. Die Vertragsverletzung kann mit einer im Voraus bestimmten Kompensationsleistung belegt werden. Diese darf nicht zu gering sein, da sonst die Vertragsparteien die Entlastungsklausel zu oft anrufen. Sie darf aber auch nicht zu hoch sein, weil sonst das internationale Abkommen nicht zustande kommt bzw. zusammenbricht.



«Flexibilität in internationalen Abkommen erhöht deren langfristige Stabilität.»

Es handelt sich bei der Höhe der Kompensationsleistung um eine klassische spieltheoretische Optimierung zwischen zwei (oder mehreren) Vertragspartnern.

Die Bestimmungsfaktoren der Höhe der Kompensationsleistung sind einerseits der Nutzen der Abweichung von der Vereinbarung für das Land, das die Entlastungsklausel aufruft, und andererseits der Schaden, der dem Vertragspartnerland dadurch entsteht. Ist der Nutzen höher als der Schaden, sollten eine gegenseitig vorteilhafte Kompensation und damit eine langfristige Stabilisierung des Abkommens möglich sein. Natürlich ist es nie trivial, eine solche «optimale Kompensationsleistung» auszuhandeln. Ein vordefiniertes Verfahren kann aber helfen, eine solche Kompensationsleistung im konkreten Fall im Interesse beider Seiten zu bestimmen. Genau dies scheint de facto im Rahmenabkommen – etwas anders formuliert – vorgesehen zu sein.

Mit Bezug auf die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU würde dies etwa bedeuten, dass bei einer stark zunehmenden Immigration Beschränkungen über den Preis (worum es bei den flankierenden Massnahmen zu einem grossen Teil geht) oder die Menge (was durch eine Versteigerung von Zuwanderungsrechten geschehen könnte) möglich wären. Solche Beschränkungen hätten auf der Basis eines künftigen Rahmenabkommens zwar «Ausgleichsmassnahmen»

durch die EU zur Folge. Allerdings müssten diese aufgrund der möglichen Überprüfung durch ein unabhängiges Schiedsgericht «verhältnismässig» sein. Man vergleiche dies mit der heutigen Situation: Aufgrund der Guillotine-Klausel würde die Schweiz dadurch die Aufhebung sämtlicher Abkommen der Bilateralen I und somit die Verschlechterung des Binnenmarktzugangs für Schweizer Unternehmen riskieren. Dies widerspricht dem Geist des geplanten Rahmenabkommens.

Als verhältnismässig würde eine Gegenmassnahme der EU vom Schiedsgericht wohl nur dann akzeptiert, wenn die Kosten dieser Massnahme für die Schweiz nicht in einem Missverhältnis zum Schaden in der EU stehen. Trotz der juristisch und ökonomisch einigermaßen abschätzbaren Bedeutung dieser Regelung würde man gerne mehr darüber wissen, was die Vertragspartner hier ausgehandelt haben und welcher Spielraum in der Konkretisierung dieser «Entlastungsklausel» besteht: Kann eine Ausgleichsmassnahme in anderen Bereichen stattfinden, oder muss sie in der gleichen Materie bleiben? Welche Massstäbe werden an das Kriterium der Verhältnismässigkeit gesetzt? Könnte die Ausgleichsmassnahme darin bestehen, dass die Schweiz die EU für den entstandenen Schaden mit Geld kompensiert?

Abweichen ja – zu bestimmtem Preis

Letztlich bezweckt die EU mit dem Rahmenabkommen eine Anpassung der wichtigsten mit Bern abgeschlossenen Bilateralen I-Verträge an die sich «dynamisch» entwickelnde EU-Gesetzgebung. Da die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied einen Automatismus oder Blankocheck zur Rechtsübernahme auch in einem eng definierten Bereich nicht akzeptieren kann, wurde im Rahmenabkommen wohlweislich die Möglichkeit aufgenommen, bei Akzeptanz von verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen nicht alles übernehmen zu müssen. Mit anderen Worten: Die Schweiz kann bewusst vom EU-Recht abweichen, muss aber gewisse Kosten in Kauf nehmen.

Was heisst dies nun für die so vehement verteidigten flankierenden Massnahmen? Da die Schweiz diese oder ähnliche Formen des Lohnschutzes auch unter der Ägide eines Rahmenabkommens weiterführen kann, sollte weder der Erhalt noch die Abschaffung der Flankierenden als Vorbedingung für den Vertragsabschluss hochstilisiert werden. Existiert das Rahmenabkommen, hat die EU möglicherweise das Recht auf verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen. Warum also das Rahmenabkommen mit dem Hinweis auf «rote Linien» von vornherein ablehnen, wenn es im Gegensatz zur heutigen Regelung für schweizerische Eigenständigkeiten den Spielraum erhöht?

Rolf Weder ist Professor und Beat Spirig wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Aussenwirtschaft und Europäische Integration an der Universität Basel.