



## Brüssel auf verschiedenen Planeten?

um ein Rahmenabkommen der Schweiz mit  
 enhaufen zu enden. Warum ist es so weit

René Höltschi, Niklaus Nuspliger, Brüssel  
 21.6.2019, 05:30 Uhr

Die Distanz zwischen Bern und Brüssel beträgt nur rund 490 km Luftlinie, auf der Autobahn sind es um die 650 km. Doch mental-kulturell scheinen die beiden Hauptstädte auf verschiedenen Planeten zu liegen, führt man sich die Ereignisse der letzten Tage vor Augen. Am 7. Juni hat der Bundesrat in einem Brief an den EU-Kommissions-Präsidenten Jean-Claude Juncker seine «insgesamt positive Einschätzung» des vorliegenden Entwurfs für ein institutionelles Rahmenabkommen der Schweiz mit der EU (InstA) bestätigt, aber [«Klärungen» in den drei Punkten staatliche Beihilfen, Lohnschutz und Unionsbürgerrichtlinie verlangt](#). Am 11. Juni zeigte sich Juncker [in seiner Antwort bereit zu Klarstellungen](#). Die Chancen schienen gestiegen, dass die beiden Parteien doch noch zueinanderfinden würden.

WERBUNG



Hotel Mama verlassen. Zum ersten Mal allein in  
 durch. die Welt. Zieh's durch.

## Brief nicht ernst genommen

Und nun das: Am 18. Juni 2019 hat die EU-Kommission einen «Mangel an Fortschritten» festgestellt. Gelingt nicht eine wundersame Kehrtwende in allerletzter Minute, wird dies dazu führen, dass Brüssel die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Börsenregulierung mit jener der EU per Ende Juni auslaufen lassen wird. Dies könnte der Beginn einer schleichenden Erosion der bilateralen Beziehungen sein.

Wie konnte es so weit kommen? Zunächst hat die Schweiz einmal mehr Ankündigungen der EU nicht zum Nennwert genommen. So schrieb Juncker, dass die Klärungen Geist und Buchstaben des bisherigen Verhandlungsergebnisses respektieren und noch vor der (für die Börsenäquivalenz entscheidenden) Kommissionssitzung vom 18. Juni unter Dach und Fach gebracht werden müssten. Ziel sei die Unterzeichnung des InstA vor Ablauf der Amtszeit der Kommission Juncker per 31. Oktober (womit eine Unterschrift nach den Wahlen in der Schweiz möglich gewesen wäre). Doch die Schweiz las, was sie lesen wollte: dass noch Zeit sei bis Ende Oktober. In Bern freute man sich über die positiven Töne und sah eine befristete Verlängerung der Börsenäquivalenz bis Ende Oktober bereits als gesichert an. Die Zeitvorgaben Junckers tat man als unrealistisch ab und betonte, die Fristen im Brief seien nicht wörtlich zu lesen. Dabei hatte die EU die Juni-Frist schon im Dezember kommuniziert.

Zwar schickte der Bundesrat nach Junckers Brief seinen Chefunterhändler Roberto Balzaretto nach Brüssel, und informell waren von EU-Seite bereits Optionen für Zusatzerklärungen vorbereitet worden. Doch hatte Balzaretto laut Brüsseler Quellen kein bundesrätliches Mandat, um über Wortlaute zu feilschen. Vor allem aber kam die EU zum Schluss, dass die Schweiz unter dem Deckmantel der Klärungen eigentliche Nachverhandlungen in den beiden Kernbereichen Lohnschutz und Unionsbürgerrichtlinie anstrebe, was die EU seit Monaten ablehnt und womit man hinter den Stand vom letzten November zurückgeworfen würde.

## Schweizer Zeitschinder

Es entsteht der klare Eindruck, dass die Schweizer Regierung seit Abschluss der Verhandlungen auf Zeit spiele und sich vor den Wahlen im Oktober nicht festlegen wolle, heisst es in internen EU-Dokumenten. Zudem ist auch den Brüsseler Akteuren nicht entgangen, dass nicht nur die SVP jedes Rahmenabkommen ablehnt, sondern auch die SP nicht hinter dem derzeitigen Entwurf steht und damit vier von sieben Bundesräten unsichere Mitspieler sind.

Erschwerend kommt hinzu, dass EU-Vertretern das Schweizer Regierungssystem fremd ist. Die EU ist eine gigantische Verhandlungsmaschine und gewohnt, mit und zwischen Staaten zu verhandeln. Doch dies beruht stets darauf, dass ein Minister für sein Land spricht. Wie die Position seines Staates zustande kommt und zu Hause durchgesetzt wird, ist seine Sache. Das führt zum Beispiel dazu, dass sich Deutschland in Verhandlungen im Ministerrat immer mal wieder der Stimme enthalten muss, weil es noch keine in der Koalition abgestimmte Position gibt. Dass aber ein mit einem Aussenminister ausgehandeltes Verhandlungsergebnis danach in eine innenpolitische Konsultation geht und sechs Monate später von der Regierung noch immer nicht klar akzeptiert oder gar zurückgewiesen wird, ist ein Schweizer Unikat.

All dies hat die EU-Kommission zum Schluss geführt, dass fühlen müsse, wer nicht hören wolle: Die Verweigerung der Börsenäquivalenz soll – auch Brexit-bedingt – zeigen, dass die EU es ernst meint. Dass damit die innenpolitische Zustimmung zum Rahmenabkommen erst recht gefährdet sei, mache niemanden glücklich, heisst es in Brüssel. Aber man habe nicht mehr anders gekonnt und nicht mehr anders gewollt. Die EU kann sich dieses Powerplay insofern leisten, als eine Erosion des bilateralen Verhältnisses zwar beiden Seiten schadet, aber der Schaden auf der viel kleineren Schweizer Seite ungleich grösser wäre.

## **Grundsätzliche Gegensätze**

Hinter dem Desaster stehen auch grundsätzliche Fragen der EU-Aussenbeziehungen. Für die EU ist der bilaterale Weg, der der Schweiz auf Basis sektoraler Abkommen eine massgeschneiderte Teilnahme an Teilen des Binnenmarkts ermöglicht, eine nur den Schweizern gewährte Sonderlösung. Den Briten hingegen bekundet die EU wieder und wieder, dass es den Binnenmarkt nur als Ganzes – etwa im Rahmen einer EWR-Mitgliedschaft – gebe, aber nicht à la carte. Dass sie Bern anders behandelt, hat historische Gründe. Zum einen sind die massgeblichen Bilateralen I in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ausgehandelt worden. Damals hatte die EU 15 Mitglieder, darunter vier Nachbarstaaten der Schweiz. Heute sind es 28 Staaten. Hiervon haben 13 harte Beitrittsverhandlungen hinter sich, in denen man ihnen kaum Sonderregeln zugestanden hat. Entsprechend gering ist deren Verständnis für Schweizer Privilegien.

Zum andern lag während der damaligen Verhandlungen ein Schweizer Gesuch um einen EU-Beitritt auf dem Tisch, weshalb die EU die bilateralen Verträge eher als temporäre Zwischenlösung denn als Dauerzustand empfand. Vor diesem Hintergrund ist aus ihrer Sicht die Fortsetzung des bilateralen Wegs an sich schon ein Zugeständnis. Seit Jahren erklären nun aber alle EU-Institutionen in seltener Einmütigkeit, dass diese Fortsetzung nurmehr auf Basis eines Rahmenabkommens möglich sei, das die langwierigen Unsicherheiten und Probleme etwa bei der Rechtsübernahme und der Streitbeilegung ausräume. Es herrscht der Eindruck vor, dass die Schweiz zwar den Binnenmarkt nutzen, aber sich gleichzeitig vor Wettbewerb und Konkurrenz aus diesem über Gebühr schützen wolle.

Im erwähnten Brief betonte Juncker erneut, dass das InstA der Schweiz eine ambitionierte und ausgewogene Teilnahme am Binnenmarkt ermöglichen und den Akteuren beider Seiten grössere Rechtssicherheit garantieren würde. Mit dem Schiedsgericht, mit Zugeständnissen beim Lohnschutz und zuletzt mit diesem Brief hat er in seiner Wahrnehmung immer wieder die Hand ausgestreckt, doch hat die Schweiz noch immer nicht eingeschlagen, sondern sich einmal mehr hinter weiteren internen Abklärungen und neuen Forderungen verschanzt.

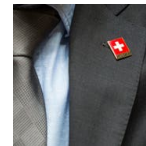
---

#### KOMMENTAR

### Rahmenvertrag mit der EU: Es braucht ein kleines Wunder von Ueli Maurer

Ein Fehler jagt den andern. Brüssel fühlt sich hinters Licht geführt und reagiert mit Druck, worauf die Schweiz zu Recht allergisch reagiert. Es droht eine Eskalation und am Ende womöglich gar das Aus für den bilateralen Weg. Dabei wäre eine Lösung in Griffweite.

Peter A. Fischer / 21.6.2019, 06:00



---

#### ERKLÄRT

### Was Sie über das Rahmenabkommen mit der EU wissen müssen

Am Freitag, den 7. Juni 2019, hat der Bundesrat das weitere Vorgehen zum geplanten Rahmenabkommen der Schweiz mit der EU festgelegt. Am 18. Juni hat die EU mangelnden Fortschritt festgestellt. Worum geht es und wie geht es weiter?

René Höltschi, Tobias Gafafer / 18.6.2019, 13:00



## EU-Kommission verlängert Börsenäquivalenz vorerst nicht – und feuert einen Warnschuss in Richtung Schweiz



Die EU wirft der Schweiz vor, nicht ernsthaft an Klarstellungen zum Rahmenvertrag interessiert zu sein. Darum will sie die Gleichwertigkeit der Schweizer Börsenregulierung auslaufen lassen. Für einen Kurswechsel bleiben nur noch wenige Tage Zeit.

Niklaus Nuspliger, Christoph G. Schmutz, Brüssel / 18.6.2019, 19:28

## Wie man (nicht) mit der EU verhandeln sollte

So unterschiedlich die Substanz der Verhandlungen der EU mit der Schweiz, Grossbritannien oder Griechenland ist, so gross sind manche Parallelen in Ablauf und Taktik. Sechs Lehren lassen sich ziehen.



René Höltschi, Brüssel / 17.11.2018, 11:45

## Newsletter NZZ am Abend

Erfahren Sie, was heute wichtig war, noch wichtig ist oder wird! Der kompakte Überblick am Abend, dazu Lese-Empfehlungen aus der Redaktion. [Hier können Sie sich mit einem Klick kostenlos anmelden.](#)

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.