

# ***Kleine Geschichte des Rahmenabkommens***

***Eine Idee, ihre Erfinder und was Brüssel  
und der Bundesrat daraus machten***

***Felix E. Müller***

***Die Idee eines Rahmenabkommens mit der Europäischen Union beschäftigt die Schweiz schon seit einigen Jahren. Was einst als Stabilisierung der Beziehungen zu Brüssel gedacht war, entwickelte sich immer mehr zur Schicksalspartie für das spezielle Verhältnis der Schweiz zur EU, den Bilateralismus. Scheitert das Abkommen, dürfte dieser Sonderweg zu Ende sein. Kommt es zustande, wird die Schweiz enger als zuvor an die EU gebunden sein. Die Schweiz tut sich schwer mit dieser Weichenstellung – überraschende Hintergründe zu einem aktuellen Thema.***

[112 Seiten zeitgenössische Politik]

**NZZ LIBRO E-Book**

***Kleine Geschichte  
des Rahmenabkommens  
Eine Idee, ihre Erfinder und was Brüssel  
und der Bundesrat daraus machten  
Felix E. Müller***

***Die Idee eines Rahmenabkommens mit der Europäischen Union beschäftigt die Schweiz schon seit einigen Jahren. Was einst als Stabilisierung der Beziehungen zu Brüssel gedacht war, entwickelte sich immer mehr zur Schicksalspartie für das spezielle Verhältnis der Schweiz zur EU, den Bilateralismus. Scheitert das Abkommen, dürfte dieser Sonderweg zu Ende sein. Kommt es zustande, wird die Schweiz enger als zuvor an die EU gebunden sein. Die Schweiz tut sich schwer mit dieser Weichenstellung – überraschende Hintergründe zu einem aktuellen Thema.***

[112 Seiten zeitgenössische Politik]

**NZZ LIBRO E-Book**

DIE NEUE POLIS

NZZ Libro

[DIE NEUE POLIS]

*Herausgegeben von Astrid Epiney und Georg Kreis*

*DIE NEUE POLIS ist Plattform für wichtige staatsrechtliche, politische, ökonomische und zeitgeschichtliche Fragen der Schweiz. Eine profilierte Herausgeberschaft versammelt namhafte Autoren aus verschiedenen Disziplinen, die das Für und Wider von Standpunkten zu aktuellen Fragen analysieren, kontrovers diskutieren und in einen grösseren Zusammenhang stellen. Damit leisten sie einen spannenden Beitrag zum gesellschaftspolitischen Diskurs.*

NZZ Libro

***Kleine Geschichte des  
Rahmenabkommens***

***Eine Idee, ihre Erfinder und was  
Brüssel und der Bundesrat  
daraus machten  
Felix E. Müller***

NZZ Libro

*Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im  
Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.*

© 2020 NZZ Libro, Schwabe Verlagsgruppe AG, Basel

*Reihen- und Umschlaggestaltung: unfolded, Zürich  
Satz: Mediengestaltung Marianne Otte, Konstanz  
E-Book-Konvertierung: CPI books GmbH, Leck*

*Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.*

ISBN 978-3-03810-470-4

ISBN E-Book 978-3-03810-487-2

[www.nzz-libro.ch](http://www.nzz-libro.ch)

NZZ Libro ist ein Imprint der Schwabe Verlagsgruppe AG

# ***Inhalt***

Vorwort

[1]

***Einleitung***

[2]

***Vom EWR-Nein zum Bilateralismus***

[3]

***Eine Idee wird geboren***

[4]

***Das Parlament fordert ein Rahmenabkommen***

[5]

***Die Bilateralen II haben Vorrang***

[6]

***Bundesrätin Calmy-Rey wirbt für ein  
Abkommen***

[7]

***Jedes Departement mit eigener Europapolitik***

[8]

***Die EU entdeckt das Rahmenabkommen***

[9]

***Der Bundesrat sagt: «Vielleicht»***

[10]

***Didier Burkhalters grosses Ziel***

[11]

***Staatssekretär Rossier gibt ein fatales Interview***

[12]

***Störfaktor Masseneinwanderungsinitiative***

[13]

***Kommissionspräsident Juncker überrascht alle***

[14]

***Zeitbombe «flankierende Massnahmen»  
explodiert***

[15]

***Bundesrat Cassis verspricht einen «Reset»***

[16]

***Das Abkommen ist fertig verhandelt - vielleicht***

[17]

***Schluss***

***Anmerkungen, Quellen und Literatur***

***Timeline***

***Abkürzungsverzeichnis und Glossar***

***Auszug aus der Eingabe der Groupe de réflexion  
an den Bundesrat***

# ***Vorwort***

Wir leben in einer Welt der gegenseitigen Abhängigkeit, in einer Welt, in der selbst der mächtigste Staat nicht alle Probleme allein zu lösen vermag, denn die Herausforderungen, die es zu meistern gilt, machen an der Grenze nicht halt. Denken Sie an die radioaktiven Niederschläge, an Fukushima, denken Sie an den Terrorismus, an die Ebolafieber-Epidemie, die im Jahr 2014 Westafrika plagte, denken Sie an die Klimaerwärmung und an die Migrationspolitik. Wir erleben tiefgreifende Veränderungen auf weltweiter Ebene. Immer häufiger wirken sich Faktoren oder Ereignisse ausserhalb unseres unmittelbaren Einflussbereichs auf unsere Wirtschaft und unser Alltagsleben aus. Infolgedessen gewinnt die Aussenpolitik, d. h. das Handeln eines Staats auf der internationalen Bühne, zunehmend an Bedeutung. Denn dort wird um die Bewältigung der globalen Herausforderungen gerungen, dort zeigen sich die Kräfteverhältnisse und die Fähigkeit eines Staats, seine Interessen zu vertreten. Die gewählten Behörden eines Landes treten internationalen Kompromissen bei und gehen die Verpflichtung ein, diese daheim zu vertreten, obwohl sie oftmals nur wenig zu ihrer Ausarbeitung beigetragen haben. Die UN-Klimakonferenz in Paris oder der UN-Migrationspakt zeigen, dass dies kein einfaches Unterfangen ist. Eine solche Erkenntnis müsste eigentlich die Position des Vorstehers oder der Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige

Angelegenheiten stärken, was übrigens in den meisten Ländern, wo die Aussenminister Macht haben, der Fall ist.

In der Schweiz vollzieht sich das Gegenteil: Angesichts der Häufung der auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen hält jedes Departement den Aufbau einer eigenen, sektorbezogenen Aussenpolitik für erstrebenswert. Traditionell wurde das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten häufig Vertretern der Sozialdemokratischen Partei anvertraut, denn der Vorsteher oder die Vorsteherin dieses Departements sollte einen möglichst geringen Einfluss auf die Innenpolitik ausüben, und infolgedessen besass die Linke, die in der Regierung die Minderheit bildete, nur eine eingeschränkte Macht. Wobei der Vorsteher oder die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten selbst dann einen schweren Stand hat, wenn er oder sie aus der traditionellen Rechten kommt. Eine integrierte aussenpolitische Strategie, die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten koordiniert wird, stiess und stösst noch immer auf grosse Hindernisse.

Die «Kleine Geschichte des Rahmenabkommens» von Felix E. Müller ist in diesem Zusammenhang aufschlussreich. Sie enthüllt unsere Unzulänglichkeiten: Departemente, die Sektor für Sektor im Alleingang regieren, anstatt mit vereinten Kräften zu kämpfen. Die Schweiz ist in zweifacher Hinsicht mit einem Führungsproblem konfrontiert, einerseits, was die Machtverteilung betrifft,

und andererseits in Bezug auf die Fähigkeit, eine tatsächliche Konkordanzdemokratie zu pflegen.

Im Hinblick auf die Machtverteilung unter den Mitgliedern des Bundesrats habe ich bereits 2005 die Idee eines Rahmenabkommens vertreten, und zwar aus folgendem Grund: Ein Rahmenabkommen würde die Möglichkeit bieten, die Positionen der Schweiz unter der Regie des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu koordinieren und zugleich den Einfluss des EDA und seines Vorstehers oder seiner Vorsteherin innerhalb des Gesamtbundesrates zu stärken, was die Kohärenz der schweizerischen Europapolitik gewährleisten und folglich ihren Ergebnissen mehr Effizienz sichern würde. Immerhin erntete ich bei meinen Kollegen verhaltenen Beifall.

Heute erleben die Europäer, wie sich unsere verschiedenen Vertreter in Brüssel die Klinke in die Hand geben, der eine, um seine finanziellen oder wirtschaftlichen Interessen zu verteidigen, der andere, um sich mit Migrationsfragen auseinanderzusetzen, der nächste, um politische Fragen zu erörtern. Sie erleben, dass der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin jedes Jahr wechselt, dass den Worten des Aussenministers oder der Aussenministerin in Bern widersprochen wird, dass das geduldig ausgehandelte Abkommen abgelehnt wird. Zumindest eine interne Verständigung und die Bemühung um einen Konsens vor Aufnahme der Verhandlung täten not. Doch dies setzt die Bereitschaft voraus, sich wenigstens einer Koordination

unterzuordnen. Im Jahr 2011 wurde das Integrationsbüro, das bis dahin vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft und vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten gemeinsam geleitet wurde, vollständig Letzterem angegliedert und mit einer neuen Bezeichnung ausgestattet: Direktion für europäische Angelegenheiten. Das ist zwar ein erster Schritt, aber es reicht nicht.

Im Hinblick auf die Fähigkeit des Systems, eine tatsächliche Konkordanzdemokratie zu pflegen, muss festgestellt werden, dass der Gesamtbundesrat gespalten ist und sich mit Entscheidungen schwertut. Die Europäische Union (EU) drängt die Schweiz zum Abschluss eines sogenannten institutionellen Abkommens mit ihr. Sie will nicht, dass die Schweiz das EU-Recht anders anwendet als ihre Mitgliedstaaten, die sich an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EUGH) orientieren müssen. Der Preis der Zustimmung zu einem solchen Abkommen erhitzt die Gemüter. Die Schweiz begrüsst Lösungen, die ihr bei gleichzeitiger Wahrung ihrer Souveränität und des einwandfreien Funktionierens ihrer Institutionen einen Marktzugang sichern würden, die ihre wirtschaftlichen Interessen berücksichtigen und im Bereich des Möglichen ihre komparativen Vorteile aufrechterhalten würden. All das ist nicht selbstverständlich, und sollten wir künftig keine tragbare Lösung finden, kommt ein gewaltiges Dilemma auf uns zu. Wir sollten uns entscheiden, einem von beiden den Vorrang einzuräumen: entweder dem Marktzugang oder der kompromisslosen

Achtung unserer Institutionen. Wir sollten zwischen unseren wirtschaftlichen und politischen Interessen trennen.

Es stellt sich also die Frage, ob dieses Vorhaben angesichts der unterschiedlichen Ansätze nicht zum Scheitern verurteilt ist.

Die Konkordanzdemokratie, auf die wir so stolz sind, ist im Bereich Aussenpolitik, genauer gesagt Europapolitik, nichts als Fassade. Es wäre höchste Zeit, sie nicht länger als Modell der Machtverteilung unter den Mitgliedern des Bundesrats aufzufassen, sondern als Konzept für die Gesamtpolitik und die Positionierung der Schweiz als Land zu begreifen. Was die Beziehungen zur EU betrifft, stellt die notwendige Anpassung unserer Konkordanzdemokratie keine bloss zweitrangige Aufgabe dar, sondern vielmehr eine ganz zentrale Herausforderung, die auf die Entwicklung der Schweiz enormen Einfluss hat. Und das Fehlen einer politischen Leitlinie ist in dieser Hinsicht mehr als besorgniserregend.

In diesem Stadium drängen sich zwei Schlussfolgerungen auf:

1.

*Die bilateralen Mechanismen nehmen zu und werden immer ausgefeilter.*

Die Integration des Besitzstands der EU durch die Schweiz vollzieht sich im Vergleich mit den Mitgliedsländern des

Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zusammenhanglos und bruchstückhaft, denn die Beziehung zur Schweiz beruht lediglich auf einer Ad-hoc-Grundlage, die sich in Sektoren aufgliedert. Zwar bewundern unter unseren europäischen Ansprechpartnern manche unsere wirtschaftlichen, politischen und sozialen Erfolge, doch gleichzeitig äussern sie Bedenken: Der bilaterale Mechanismus würde die Homogenität, die das einwandfreie Funktionieren des europäischen Binnenmarkts erfordert, nicht mehr gewährleisten. Sie haben den Eindruck, dass wir von bestimmten Aspekten des Binnenmarkts profitieren wollen, ohne uns seinen Regeln zu unterwerfen, dass wir uns nur die Rosinen aus dem Kuchen picken wollen, ohne Solidarität zu üben. Sie gehen davon aus, dass die mit der Schweiz geschlossenen Abkommen angesichts der Unverhältnismässigkeit zwischen den Chancen eines Markts mit 500 Millionen Verbrauchern einerseits und eines Markts mit knapp achteinhalb Millionen Einwohnern andererseits eine Schieflage aufweisen.

Infolgedessen will die EU verhindern, dass die Schweiz alle Vorteile eines Beitritts geniesst, ohne die dazugehörenden Pflichten erfüllen zu müssen. Sie vertritt die Ansicht, dass die Unternehmen aus Drittländern, die an ihrem Binnenmarkt teilhaben möchten, zu jedem Zeitpunkt denselben Rechtsnormen unterliegen und an deren Einhaltung gebunden sein müssen. Wenn strengere Richtlinien eingeführt werden, müssen diese folglich ebenso für jene gelten, die über einen freien Marktzugang