

## Die Schweiz sollte einen engen Austausch mit den Briten pflegen

Die Schweiz und Grossbritannien haben beide einen starken Souveränitätsreflex, sie stehen beide für eine Freihandelspolitik ein, und sie sind beide an einer guten Zusammenarbeit mit der EU interessiert.

Michael Ambühl und Daniela Scherer

11.12.17, 05:30 Uhr

In einem Interview mit dieser Zeitung führte der deutsche Finanzminister, Wolfgang Schäuble, Anfang Jahr aus, die Briten sollten sich doch «ein Beispiel daran nehmen, wie klug die Schweiz nationale Souveränität und enge Zusammenarbeit mit der EU verbindet». Inwieweit dieser Rat in Grossbritannien Anklang findet, ist offen. Zumindest aber hat Premierministerin Theresa May in ihrer Florentiner Rede betont, dass sie weder einen Beitritt zum EWR noch zum kanadischen Freihandelsvertrag anstrebe, da der Erste zu weit, der Zweite zu wenig weit gehe.

### Lässt sich die Situation Grossbritanniens überhaupt mit jener der Schweiz vergleichen?

Eine neue, kreative Lösung sei gesucht, die «die Freiheiten und Grundsätze der EU und die Wünsche des britischen Volkes respektiert». Wäre hierzu das Schweizer Modell ein denkbarer Ansatz? Oder könnten, umgekehrt, die Brexit-Verhandlungen unsere eigenen beeinflussen?



(Illustration: Peter Gut)

Lässt sich die Situation Grossbritanniens überhaupt mit jener der Schweiz vergleichen? Grossbritannien ist in einer ersten Verhandlungsphase mit der Klärung der Scheidungsfragen beschäftigt (finanziellen Verpflichtungen gegenüber der EU, Kontrolle der Landgrenze auf der irischen Insel, Rechtsgarantien für Staatsangehörige der EU-27 in Grossbritannien). In dieser Phase ist die Situation nicht vergleichbar. Dazu kommt, dass Grossbritannien dank seiner Grösse mehr Verhandlungsmacht und wegen seiner imperialen Vergangenheit ein anderes Selbstverständnis hat, das möglicherweise schwerer zu befriedigen ist. Es bestehen aber auch Ähnlichkeiten: Zum einen haben sowohl die Schweiz als auch Grossbritannien einen starken

Souveränitätsreflex und stehen beide für eine Freihandelspolitik ein. Zum anderen sind beide als Nichtmitglieder an einer guten Zusammenarbeit mit der EU interessiert.

## Zwei entscheidende Fragen

Sollten die 27 Mitgliedsstaaten entscheiden, dass «ausreichende Fortschritte» erzielt worden sind, ist die EU in einer zweiten Phase bereit, über die zukünftigen Beziehungen zu diskutieren. [Nach dem Deal vom vergangenen Freitag](#), ist dieser Entscheid diese Woche zu erwarten. Wie die Briten – falls der Brexit tatsächlich stattfindet – ihre Kooperation mit der EU zu realisieren gedenken, ist noch offen. Grundsätzlich stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung. Entweder mit einem Abkommen unterhalb der «Andockungsschwelle» («hard Brexit») oder einem oberhalb dieser Schwelle («soft Brexit»). Andocken bedeutet die Übernahme von Teilen oder der Gesamtheit der Binnenmarktregelungen (z. B. Schweizer Modell oder EWR). Bei einem Abkommen unterhalb der Schwelle, einem Freihandelsvertrag, findet formell keine Übernahme des Gemeinschaftsrechts statt (z. B. Kanada, Israel oder Ukraine).

Falls sich die Briten für ein Andockungsmodell entscheiden, hätten sie einen wesentlich weitergehenden Marktzugang. Dann müssten aber zwei entscheidende Fragen geregelt werden: jene der Binnenmarktfreiheiten und jene des institutionellen Verhältnisses. In Bezug auf die erste Frage haben Vertreter der EU schon mehrfach klargestellt, dass ein Binnenmarktzugang nur unter Einhaltung aller vier Grundfreiheiten (Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen) gewährt wird. Diese wurden bereits in den Römer Gründungsverträgen erwähnt und bilden einen identitätsstiftenden Pfeiler der EU. Es wäre daher für London kaum zielführend, eine dieser Freiheiten – namentlich die Personenfreizügigkeit – grundsätzlich infrage stellen zu wollen. Die Brexit-Abstimmung hat allerdings gezeigt, dass die Kontrolle der Freizügigkeit für Teile der Bevölkerung wichtig ist.

**Erst wenn eine Einigung über die Scheidungsfragen vorliegt, ist die EU in einer zweiten Phase bereit, über die zukünftige Zusammenarbeit zu diskutieren.**

Um die Interessenlage beider Verhandlungspartner zu berücksichtigen, müsste folglich versucht werden, die Regulierung der Migration und den Grundsatz der Personenfreizügigkeit unter einen Hut zu bringen. Eine mögliche Lösung hierfür wäre eine Schutzklausel, die bei stark überdurchschnittlicher Migration – im Vergleich zu den EU-Mitgliedstaaten – eine gewisse Begrenzung der Einwanderung zulässt. Das Konzept einer «emergency brake» wurde u. a. vom ehemaligen Vizepremierminister (und EU-Befürworter) Nick Clegg gefordert.

[Wir haben ein entsprechendes Schutzklausel-Modell für Grossbritannien berechnet](#), dieses Konzept könnte durchaus vernünftige Resultate liefern (die demnächst auch vom Europa-Institut Zürich publiziert werden). Bei stark überdurchschnittlicher Migration könnte die Einwanderung temporär eingeschränkt werden. Das Konzept könnte auf alle Mitglieder des Binnenmarktes angewandt werden und stünde daher im Einklang mit der Nichtdiskriminierung. Mit einer Schutzklausel scheint uns eine EU-kompatible Binnenmarkt-Andockung mit dem britischen Wunsch nach einer Regulierung der Migration vereinbar zu sein.

Nun stellt sich noch die sogenannte institutionelle Frage, insbesondere jene bezüglich der Weiterentwicklung des EU-Acquis: Sollen die relevanten Änderungen am Acquis quasi automatisch von Grossbritannien übernommen werden oder nicht? Die EU hat aus Homogenitätsgründen ein legitimes Interesse daran, dass Änderungen im EU-Recht von ihren Binnenmarkt-Partnern übernommen werden. Damit der Wunsch nach einer dynamischen Übernahme politisch akzeptabel wird, müssten allerdings vier Bedingungen erfüllt sein: erstens eine systematische Teilnahme von Grossbritannien am EU-«decision shaping» (im Gegensatz zum «decision making»). Damit wird auf eine pragmatische Weise ein Mitwirkungsrecht sichergestellt. Zweitens muss bei der Übernahme von neuem Recht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in Grossbritannien gewährleistet werden. Falls als Konsequenz daraus, drittens, Grossbritannien einzelne Änderungen des Acquis nicht übernehme, soll die Angemessenheit der von der EU ergriffenen «angemessenen Ausgleichsmassnahmen» durch ein Schiedsgericht überprüft werden dürfen.

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass Auslegungsfragen zum EU-Acquis dem Europäischen Gerichtshof vorbehalten sind. Demgegenüber können Bestimmungen von Abkommen, die nur das bilaterale Verhältnis EU und Drittstaat betreffen, einem Schiedsgericht unterstellt werden. Die EU hat in dieser Frage Verständnis signalisiert. Viertens sollte in essenziellen, speziell ausgewählten Themen – etwa im Bereich der Rechtshilfe – für die Briten keine Übernahmepflicht gelten.

**Das Konzept könnte auf alle Mitglieder des Binnenmarktes angewandt werden und stünde daher im Einklang mit der Nichtdiskriminierung.**

Aus britischer Sicht dürfte ein Andockungsmodell attraktiver sein, falls es gelingt, die politischen Fragen der Migration und der dynamischen Rechtsübernahme mit Schutzklausel und Garantien zu lösen. Im Übrigen drängt sich eine Mitgliedschaft in der Zollunion nicht auf. London wäre dann frei, eigene Handelsverträge mit Drittstaaten wie China abzuschliessen. Das Argument, dass das sensible Problem des Grenzverkehrs zwischen Irland und Nordirland nur mit einer Zollunion und harten Grenze gelöst werden kann, ist nicht überzeugend. Gerade das Beispiel Schweiz zeigt, dass ein erheblich höherer Grenzverkehr auch ohne Zollunion pragmatisch zu bewältigen ist.

Falls sich die Briten gegen eine Andockung entscheiden, müssten sie ein Freihandelsabkommen aushandeln. Da für die Premierministerin das weitreichende kanadische Abkommen zu wenig weit geht, bleibt es fraglich, ob die EU bereit wäre, in einem Handelsvertrag die ambitionierten britischen Bedürfnisse abzudecken. Der Brüsseler Unterhändler Barnier sprach vor kurzem von maximal «ein bisschen mehr als der Kanada-Deal».

## **Und die Schweiz?**

Je nach Ausgestaltung des Post-Brexit-Abkommens zeichnen sich für die Schweiz andere Auswirkungen ab. In einem Andockungsszenario gibt es grundsätzlich die Wahl zwischen dem EWR und einer massgeschneiderten, integrationsschwächeren Lösung, die nolens volens dem Schweizer Modell nahekäme. Sollte Grossbritannien wider Erwarten dem EWR beitreten, könnte der Druck zunehmen, das Schweizer Modell dem EWR anzugleichen. Dann wäre es

vermutlich sinnvoll, auf einen raschen Abschluss des Rahmenabkommens zu setzen, da dies den Schweizer bilateralen Weg festigt.

Sollte jedoch Grossbritannien ein massgeschneidertes Abkommen anstreben, würden die Briten vor Problemen stehen, welche die Schweiz mutatis mutandis auch hat. In diesem Szenario ist eine Wechselwirkung zwischen den Brexit-Verhandlungen und den Verhandlungen über ein Schweizer Rahmenabkommen offensichtlich. Wenn die Verhandlungen über die Eckwerte eines Post-Brexit-Abkommens schon im nächsten Jahr fixiert werden, könnte die Schweiz angesichts der grösseren Verhandlungsmacht Grossbritanniens zeitnah einen Nutzen ziehen.

Falls hingegen Grossbritannien ein Abkommen unter der Andockungsschwelle – also ein Freihandelsabkommen – anstrebt, sollte die Schweiz genau verfolgen, welchen Marktzugang die Briten aushandeln können. Erhielten diese nämlich einen guten Marktzugang, gäbe das der Schweizer Delegation interessante Argumentationshilfen. Unabhängig vom gewählten Brexit-Modell dürften die vier erwähnten Bedingungen bezüglich Weiterentwicklung des Rechts – Mitwirkungsrecht, ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Schiedsgericht, Ausnahmeregelung – auch für die Schweiz nötige und massvolle Absicherungen sein: nötig, um die Akzeptanz für ein Rahmenabkommen in der Schweiz zu schaffen, und massvoll, weil sie insofern nicht zu weit gehen, als sie die EU in der einen oder anderen Form schon einmal zugestanden hat.

Entgegen einer oft geäusserten Meinung müsste die Schweiz ein klares Interesse haben, einen engen Austausch mit den Briten zu pflegen, und zwar in allen Fällen. Wenn ein wichtiger neuer Akteur auf die Bühne kommt, auf der wir bereits unseren Platz behaupten wollen, kann dies auf unsere Bestrebungen nicht ohne Einfluss sein.

**Michael Ambühl** ist Professor für Verhandlungsführung an der ETH Zürich und ehemaliger Schweizer Unterhändler der Bilateralen II; **Daniela Scherer** ist Doktorandin am Lehrstuhl für Verhandlungsführung an der ETH.