

Zentralschweiz am Sonntag, 10. März 2019

Ex-FDP-Chef Philipp Müller zum EU-Rahmenabkommen: «Wir geben nicht einfach Souveränität auf»

Ex-Parteichef und Ständerat Philipp Müller ist massgeblich verantwortlich für den Mentalitätswechsel der FDP bezüglich des Rahmenabkommens mit der EU verantwortlich. Er erklärt, wieso sich ein nüchterner Blick in die Vertragsdetails lohnt.



Ehemaliger FDP-Präsident und heutiger Aargauer Ständerat: Philipp Müller.
Bild: Anthony Anex/Keystone

Interview: Eva Novak

Skepsis herrscht im Saal, als sich gut 30 Mitglieder der FDP-Liberalen Fraktion zum Europaseminar im Hotel H+ in Engelberg treffen. Das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU ruft viele Ängste und Sorgen hervor, welche die Leader der aussenpolitischen Kommissionen ebenso wie Aussenminister Ignazio Cassis zu zerstreuen versuchen. Doch Zweifel bleiben. Bis der Aargauer Ständerat und Ex-Parteipräsident Philipp Müller das Wort ergreift und die Fraktion «auf Linie bringt», wie es ein Mitglied formuliert. Nach mehr als fünf Stunden sagen die freisinnigen Parlamentarier mit nur drei Gegenstimmen und wenigen Enthaltungen Ja zum umstrittenen Vertrag.

Sie sind, wie Ihre Kollegen sagen, massgebend dafür verantwortlich, dass sich die FDP hinter das Rahmenabkommen stellt. Verkaufen Sie die Seele der Schweiz an die EU, wie in einem Leserbrief an CH Media stand?

Philipp Müller: Nach dem Fraktionsseminar in Engelberg dachte ich, es werde wieder jede Menge Hassmails und anonyme Telefonanrufe geben, wie damals bei der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative. Passiert ist das Gegenteil. Ich bekam sehr viele positive Reaktionen mit dem Tenor: Endlich weiss man bei der FDP, woran man ist. Keine zehn waren negativ. Ich fragte

die Absender, ob sie das Abkommen gelesen hätten und welche Punkte sie denn genau störten, damit ich mich mit ihnen darüber austauschen könne. Kein Einziger hat geantwortet.

Es heisst, Sie seien dem Druck des Wirtschaftsdachverbandes Economiesuisse oder von Aussenminister Ignazio Cassis erlegen.

Das ist barer Unsinn. Allein die Tatsache, dass ich in über 15 Jahren als Bundesparlamentarier meine zwei Zutrittsbadges nie jemandem gegeben habe, zeigt meine Unabhängigkeit. Wer so etwas behauptet, hat keine Ahnung, mit welcher Dynamik so ein Fraktionsseminar abläuft.

Wie läuft es denn ab?

Man kommt morgens rein, das Geschäft wird vorgestellt, und dann gibt es eine sachliche Debatte, von der man am Anfang nicht weiss, wohin sie führt. Man packt die besten Argumente aus und lässt sich auf eine Debatte ein. Das kann die FDP. Wir haben auf einem anständigen, streitlustigen und recht hohen Niveau debattiert, ohne dass Verletzungen übrig geblieben wären und man hätte sagen müssen: Mit dem gehe ich sicher nie mehr ein Bier trinken.

Und Bundesrat Cassis?

In der FDP-Fraktion hat der Bundesrat einen schweren Stand, denn er hat eine ganz andere Aufgabe als das Parlament. Es ist naiv zu glauben, ein Bundesrat könne eine ganze Fraktion zu einem Ja überreden, wenn die Fraktion eher auf der kritischen Seite ist.

Worauf gründet Ihr Ja?

Ich war nicht der Einzige, der dafür plädierte. Es stimmt aber, dass ich mich zuvor nächtelang in die Materie vertieft hatte. Nicht nur in das Abkommen mit seinen 22 Artikeln, sondern auch in den Anhang, die drei gemeinsamen Erklärungen, drei Protokolle sowie den Beschlussentwurf. Wer das ganze «Zubehör» nicht auch intensiv liest, hat seine Hausaufgaben nicht gemacht. Wichtig ist aber auch, was gar nicht im Abkommen steht, nämlich die Unionsbürgerrichtlinie. Die neue Entsenderichtlinie sowie die Durchsetzungsrichtlinie der EU muss man ebenfalls kennen, um den Zusammenhang zu sehen.

Nachdem Sie das alles bis ins letzte Detail studiert haben: Erklären Sie unseren Lesern bitte, was für das Abkommen spricht.

Zunächst stellt sich die Frage nach der Alternative. Seit dem 1. Juni 2002 haben wir die bilateralen Verträge, und zwar zu einem politisch sehr günstigen Preis. Wir haben damit den Zugang zum europäischen Binnenmarkt mit 500 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten, was für uns wirtschaftlich extrem wichtig ist. Rund 54 Prozent unserer Exporte gehen in die EU. Da geht es um Arbeitsplätze, nicht um irgendwelche Konzerne, die sich bereichern wollen. Für die EU beträgt der Anteil des Exports in die Schweiz nur 7 Prozent. Für die EU sind wir nicht ein so wichtiger Kunde, wie es die EU für uns ist.

Deshalb sollen wir unsere Souveränität aufgeben?

Wir geben nicht einfach Souveränität auf, sondern gewinnen Rechtssicherheit. Weil diese heute fehlt, bleiben Differenzen bestehen im gemischten Ausschuss, den es für jeden Vertrag gibt und der paritätisch aus Vertretern der Schweiz und der EU zusammengesetzt ist. Man streitet und geht auseinander, ohne eine Lösung für ein Problem zu haben. Wenn wir nicht spüren, werden wir gepiesackt, nach dem Motto: Macht vor Recht. Wir hätten unsere Lektion ja eigentlich lernen

müssen, sei es im Zusammenhang mit den nachrichtenlosen Vermögen, der Abschaffung des Bankkundengeheimnisses oder mit den Verfahren gegen die UBS in den USA. Bezogen auf das Verhältnis zur EU heisst das: Wir sind diejenigen, die ein Interesse an einer klaren Rechtslage haben. Deshalb gehört zum Kern des Rahmenabkommens ein ausgetüftelter Streitschlichtungsmechanismus, der verbindliche Spielregeln bietet...

...uns aber fremde Richter bringt, den Europäischen Gerichtshof (EuGH).

Wir müssen zwei Dinge auseinanderhalten: Einerseits den Prozess für eine von der EU gewünschte Rechtsübernahme und andererseits den Streitschlichtungsmechanismus. Es gibt im Übrigen keine automatische Rechtsübernahme. Ich muss immer wieder staunen, wie gestandene Politikerinnen und Politiker dies immer wieder behaupten. Bei der Rechtsübernahme kommt zuerst ein sektorieller Ausschuss zum Zug. Das heisst, dass gleich viele EU-Vertreter und Schweizer zusammensitzen und das Problem diskutieren. Werden sie sich nicht einig, gelangen sie ans Schiedsgericht. Dieses besteht in der Regel aus drei Leuten: einem Schweizer, einem EU-Vertreter und einem Neutralen, der von beiden Seiten genehmigt werden muss. Die Schweizer Seite kann also sagen, der Neutrale passe ihr nicht, und einen anderen verlangen. Wird das Schiedsgericht bei der Auslegung von EU-Recht nicht einig, ruft es den EuGH an. Der EuGH darf nur unionsrechtliche Begriffe auslegen, was dann für das Schiedsgericht verbindlich ist.

Es ist doch klar, dass der Gerichtshof gegen die Schweiz entscheidet.

Der Gerichtshof entscheidet gar nichts, er legt lediglich EU-Recht aus. Es ist immer das Schiedsgericht, welches das Urteil fällt. Aber auch wenn es befundet, dass die Schweiz eine Rechtsentwicklung übernehmen müsse, können wir jederzeit Nein sagen. Der Bundesrat kann das ablehnen, das Parlament oder das Volk. Für diese Fälle sieht das Rahmenabkommen Ausgleichsmassnahmen vor, die aber immer verhältnismässig sein müssen. Die Verhältnismässigkeit kann die Schweiz vom Schiedsgericht überprüfen lassen. Und in diesem Prozess hat der EuGH rein gar nichts zu sagen.

Sondern?

Zuerst kommt wiederum der sektorielle Ausschuss zum Zug, der die Verhältnismässigkeit einer Ausgleichsmassnahme zu prüfen hat. Wird er sich nicht einig, kann jede der beiden Parteien an das Schiedsgericht gelangen, das abschliessend entscheidet. Und nochmals, hier hat der EuGH nichts zu sagen.

Der Europäische Gerichtshof bleibt trotzdem das Problem.

Warum? Er hat nur im ersten Teil eine Rolle, bei dem es um die Auslegung von zu übernehmendem EU-Recht geht. Im Übrigen: Der Europäische Gerichtshof ist nicht einfach ein Kannibalgremium, das nur die Interessen der EU vertritt! Das Abkommen schreibt in Artikel 10 ausdrücklich fest, dass die Schweiz vor dem EuGH dieselben Rechte geniesst wie die EU. Wir sollten zur Kenntnis nehmen, dass Europa mittlerweile recht zivilisiert ist und ebenfalls die Gewaltenteilung kennt. Ein Gericht ist demnach unabhängig.

Erklären Sie bitte an einem Beispiel.

Nehmen wir die Unionsbürgerrichtlinie, welche bestimmte Ansprüche auf Sozialhilfe ausbaut, was bei uns niemand will. Wenn die EU diese Richtlinie als Teil des Freizügigkeitsabkommens (FZA) bezeichnet, die Schweiz das aber bestreitet, kommt das zuerst vor den sektoriellen Ausschuss des FZA und anschliessend – wenn man sich dort nicht einig wird – vor das Schiedsgericht. Falls es um die

Auslegung eines EU-Rechtsbegriffs geht, beispielsweise den Begriff der Unionsbürgerschaft, kann dieses den EuGH einschalten. Wenn das Schiedsgericht entscheidet, dass die Schweiz die Unionsbürgerrichtlinie übernehmen soll, und wir das nicht akzeptieren, kann die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen, die aber verhältnismässig sein müssen. Ist die Schweiz der Meinung, das sei nicht der Fall, tritt wieder der Streitschlichtungsmechanismus in Kraft.

Das heisst?

Der sektorielle Ausschuss berät, was eine verhältnismässige Ausgleichsmassnahme zur vollständigen Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie sein könnte. Meiner Meinung nach stehen drei Elemente im Vordergrund: Die Richtlinie würde erstens einen Ausbau der Sozialhilfe für nichterwerbstätige EU-Bürger bringen. Zweitens könnte ein EU-Bürger, der in seinem ersten Aufenthaltsjahr bei uns die Stelle verliert, während sechs Monaten Sozialhilfe beziehen. Drittens bekämen EU-Bürger nach fünf Jahren Aufenthalt ein Daueraufenthaltsrecht und könnten ebenfalls Sozialhilfe verlangen. Weil eine verhältnismässige Ausgleichsmassnahme nicht bedeuten kann, dass wir die ganze Richtlinie integral übernehmen, kann der gemischte Ausschuss oder das Schiedsgericht festlegen, dass es nur der dritte Punkt sein muss. Damit könnte ich durchaus leben.

Warum?

Sehen Sie mal unser geltendes Ausländergesetz an, das für die Angehörigen von Drittstaaten gilt – also für Menschen aus Afrika, Amerika und allen anderen Ländern, die weder der EU noch der Efta angehören. Da heisst es in Artikel 34 Absatz 4, dass gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer schon nach fünf Jahren unbefristet eine Niederlassungsbewilligung bekommen können. Genau das, was die Unionsbürgerrichtlinie für EU-Bürger verlangt, gestehen wir Personen aus völlig fremden Kulturen zu. Also könnten wir das akzeptieren, worauf der sektorielle Ausschuss das an das Schiedsgericht trägt. Dieses entscheidet abschliessend. Beim Festlegen der Verhältnismässigkeit von Ausgleichsmassnahmen hat der EuGH rein gar nichts zu sagen.

Die EU könnte auch eines der inakzeptablen Elemente vorschlagen.

Schon. Der sektorielle Ausschuss und das Schiedsgericht sind aber paritätisch zusammengesetzt, mit gleich vielen Vertretern aus der Schweiz und der EU sowie beim Schiedsgericht zusätzlich mit einem neutralen Dritten. Das ist das Gute daran. Man muss sehen: Auch wenn das Volk das Rahmenabkommen ablehnt, wird von der EU der Druck kommen, dass wir die Unionsbürgerrichtlinie übernehmen. Weil wir dann aber keinen Streitschlichtungsmechanismus haben, an dessen Ende eine verhältnismässige Ausgleichsmassnahme steht, kann die EU ihre Macht ausspielen und wieder mal die Kavallerie in die Schweiz schicken.

Sollte die Schweiz das Rahmenabkommen kündigen wollen: Fallen dann, wie Kritiker warnen, sämtliche bilateralen Verträge und das Freihandelsabkommen mit der EU auch gleich mit?

Solche Horrorszenarien über eine sogenannte «Super-Guillotineklausel» höre ich immer wieder. Das ist völlig abstrus. Das Freihandelsabkommen untersteht dem institutionellen Abkommen und dessen Kündigungsklausel nicht. Die vom Rahmenabkommen abgedeckten bestehenden Marktzugangsabkommen werden nicht automatisch und sofort gekündigt, sondern nur, wenn beide Parteien binnen drei Monaten keine Lösung finden.

Das könnte doch passieren?

Selbst wenn: Im Kündigungsartikel 22 ist schwarz auf weiss festgehalten: «Im Falle des Ausserkrafttretens der genannten Abkommen bleiben die aufgrund dieser Abkommen erworbenen

Rechte und Pflichten (...) unberührt.» Das bedeutet, dass wir hier eine gewisse Besitzstandswahrung haben und nicht einfach alles sofort über den Haufen geworfen wird.

Luca Visentini, der Chef des europäischen Gewerkschaftsbundes, riet der Schweiz vor ein paar Tagen via «Tagesanzeiger», das Rahmenabkommen wegen des mangelnden Lohnschutzes nicht zu unterzeichnen. Einverstanden?

Er sagte aber auch, dass sich das EU-Entsenderecht mit dem Grundsatz «Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» in die richtige Richtung entwickle. Ebenfalls bestätigt er, dass weitergehende nationale Lohnschutzbestimmungen von EU-Mitgliedstaaten durchaus möglich und mit dem EU-Entsenderecht vereinbar sind. Und dass der EuGH vermehrt einen Ausgleich zwischen Wettbewerb und sozialen Schutzmassnahmen betont. Umso unverständlicher ist für mich seine Schlussfolgerung, dass die Schweiz das Rahmenabkommen nicht unterzeichnen sollte.

Sie kommen zu einem anderen Schluss?

Herr Visentini hat wahrscheinlich den Entwurf des Rahmenabkommens nicht gelesen, denn die Offerte der EU im Protokoll 1 enthält genau das: Das EU-Entsenderecht basierend auf dem Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» soll nach einer Übergangsphase von drei Jahren übernommen werden, wobei jene schweizerischen Lohnschutzmassnahmen völkerrechtlich abgesichert werden, die über die im EU-Entsenderecht vorgesehenen Instrumente hinausgehen. Unbestritten ist auch, dass die Schweiz weitergehende nationale Massnahmen einleiten kann, wenn sie notwendig und verhältnismässig sind. Das alles muss in der Schweiz aber Sache der Sozialpartner bleiben.

Was sagen Sie zu den Warnungen, Kantonalkassen und kantonale Gebäudeversicherungen bekämen wegen der Bestimmungen über staatliche Beihilfen Probleme?

Auch die Artikel 8A, 8B und 8C muss man genau lesen. Dann sieht man: Das sind Grundsätze, die nicht direkt anwendbar sind, ausser im Bereich des Luftverkehrsabkommens, wo sich die Regeln aber mit jenen des aktuellen Abkommens decken. Rückwirkend sind diese nicht gültig, nur für zukünftige Marktzutrittsabkommen, beispielsweise das Stromabkommen oder Finanzdienstleistungsabkommen. Es wird zwar die Absicht bekundet, das Freihandelsabkommen 72 zu modernisieren. Das muss aber von EU und Schweiz gemeinsam verhandelt werden, und zwar auf Augenhöhe. Ausserdem hat eine Kantonalkasse oder eine kantonale Gebäudeversicherung nichts mit einem Marktzutritt zu tun.

So einleuchtend diese Argumente klingen: Können Sie damit eine Mehrheit überzeugen?

Wenn wir nicht in die EU wollen, müssen wir dafür sorgen, dass wir mit ihr zurande kommen. Der Bundesrat muss die geforderten Präzisierungen zu den offenen Fragen bringen und eine Botschaft zur Umsetzung in der Schweiz vorlegen. Vor dem Volk haben wir nur eine Chance, wenn die Parteien geschlossen mit einer starken Mehrheit auftreten – wobei ich mir keine Illusionen mache, dass die SVP von ihrem Nein abrückt, egal, wie die Präzisierungen ausfallen.

Warum sollte diese Mehrheit erfolgreicher sein als bei der EWR-Abstimmung 1992, zu der es einige Parallelen gibt?

Weil heute kein Mensch mehr von einem «Trainingslager für die EU» spricht oder auch nur daran denkt. Es setzt aber voraus, dass die grossen Parteien SP und CVP, aber auch die GLP und die BDP, zusammen mit der FDP die Abstimmung gemeinsam bestreiten, sonst haben wir keine Chance. Im Moment ist die Rolle der FDP nicht, eine Mehrheit in der Bevölkerung zu finden. Sondern es genau zu lesen, sich eine Meinung zu bilden und Position zu beziehen.