

Les implications de l'échec des négociations d'un Accord-cadre entre la Suisse et l'Union européenne

- Aspects choisis –

*Résumé et conclusions de l'avis de droit établi sur mandat
du Groupement des Entreprises multinationales et de la
Fédération des entreprises romandes (Genève)*

Prof. Astrid Epiney, LL.M.

Novembre 2021

§ 1 Généralités / Allgemeines

1. Sur mandat du Groupement des Entreprises multinationales et de la Fédération des entreprises romandes (Genève), l’auteure a établi un **avis de droit** analysant – sur la base du *statu quo* des relations entre la Suisse et l’Union européenne – les implications de la rupture des négociations sur le projet d’Accord-cadre UE-Suisse décidée par le Conseil fédéral le 26 mai 2021. Le présent document reprend le § 6 (Résumé et conclusion) de cet avis de droit et fournit également une traduction en allemand de ce paragraphe. Ainsi, nous ne reprenons que les principaux résultats de cet avis de droit (de plus sans références) ainsi que la (brève) conclusion et nous nous permettons de renvoyer à la version intégrale de l’avis de droit pour des développements et des précisions.

2. Im Auftrag des *Groupement des Entreprises multinationales et de la Fédération des entreprises romandes (Genève)* verfasste die Autorin – ausgehend vom *status quo* der Beziehungen Schweiz-EU – ein **Rechtsgutachten** zu den Implikationen des vom Bundesrat am 26. Mai 2021 beschlossenen Abbruchs der Verhandlungen über den Entwurf eines Institutionellen Abkommens mit der EU. Das vorliegende Dokument gibt § 6 (Résumé et conclusion) dieses Gutachtens wieder und enthält darüber hinaus eine deutsche Übersetzung dieses Abschnitts. In diesem Sinn werden nachfolgenden lediglich die wesentlichen Ergebnisse dieses Gutachtens sowie die (kurze) Schlussbemerkung aufgegriffen, so dass für weitere Ausführungen und Präzisierungen auf den Volltext des Gutachtens verwiesen wird.

§ 2 Résumé et conclusion

I. Résumé

3. Les principaux résultats de l'avis de droit peuvent être résumés par les points suivants :

- Les relations entre la Suisse et l'Union européenne sont régies par des **accords sectoriels et bilatéraux** dont les « Bilatérales I » (signés en 1999 et entrés en vigueur en 2002) et les « Bilatérales II » (signés en 2004 et entrés en vigueur successivement) revêtent une importance particulière.
- Dans la mesure où un accord a pour but « **d'intégrer** » la Suisse dans une partie de l'**acquis de l'Union**, il prévoit en règle générale une reprise des parties concernées du droit de l'Union et la possibilité d'intégrer aussi le développement du droit de l'Union dans le cadre de l'accord.
- Dans l'ensemble, les accords bilatéraux ont permis à l'Union européenne et à la Suisse de **régler de manière efficace différents domaines** et questions importants pour les deux parties, notamment en ce qui concerne les accords relatifs au marché intérieur. Toutefois, la structure institutionnelle de la plupart des accords, notamment ceux relatifs au marché intérieur, repose sur le « modèle classique » de droit international, ce qui implique un certain **manque de sécurité juridique** (en particulier au vu des questions d'interprétation et du fait que le développement des accords et / ou le renouvellement de la participation à des programmes dépend toujours de décisions explicites et unanimes ou de nouveaux accords).
- De plus, l'Union européenne estime – pour différentes raisons – que la situation actuelle ne correspond plus à ses intérêts respectivement n'est plus satisfaisante et demande depuis plusieurs années que les « **questions institutionnelles** » soient réglées de manière transversale.
- Dès lors, les **accords bilatéraux** tels qu'ils sont conçus et en vigueur aujourd'hui ne peuvent **plus garantir des relations stables** et une certaine **sécurité juridique** pour la Suisse (et l'Union européenne), notamment en ce qui concerne les accords relatifs au marché intérieur et à la participation à certains programmes.
- Plus concrètement, **l'arrêt des négociations** au sujet de l'Accord-cadre a ou aura des **répercussions** principalement dans quatre domaines :
 - Une **actualisation des accords bilatéraux** (notamment ceux relatifs au marché intérieur) **ne peut en principe plus avoir lieu** puisque l'Union a signalé ne plus approuver les modifications nécessaires des accords concernés (respectivement de leurs annexes). Partant, l'intégration (dans le cadre des accords) de modifications ultérieures des actes juridiques de l'Union dans les domaines couverts par les accords n'est plus possible, avec la conséquence que la parallélité entre le droit du marché intérieur au sein de l'Union d'un côté et les règles régissant les relations Suisse – Union européenne de l'autre ne peut pas être assurée. En ce sens, il faut s'attendre à une **érosion successive** des accords existant dont l'ampleur dépend au final du développement du droit de l'Union.
 - L'Union européenne a également annoncé depuis longtemps qu'elle serait très réticente en ce qui concerne la **conclusion de nouveaux accords** autant longtemps qu'une solution pour les questions institutionnelles ne soit pas trouvée.

Les accords relatifs au **marché intérieur** sont concernés en premier lieu ; toutefois, **d'autres domaines** (comme le renouvellement de la participation à certains programmes européens, tel que notamment le programme de recherche Horizon Europe) sont également touchés. Toutefois, l'Union se réserve la possibilité de faire des exceptions et d'entrer en matière pour autant qu'elle considère avoir un intérêt important et prépondérant.

- Le droit de l'Union connaît des **clauses d'équivalence ou d'adéquation** dans une multitude d'actes juridiques qui concernent différents produits (p.ex. les médicaments) et services (p.ex. les assurances ou les services financiers). Les clauses peuvent se référer à l'ordre juridique d'un Etat tiers (respectivement à une partie de cet ordre juridique) ou à des acteurs (économiques). En principe, la décision d'équivalence ou d'adéquation est une **décision unilatérale**, prise en général par la Commission européenne. Il est à craindre que l'Union refuse du moins dans certains cas cette reconnaissance d'équivalence ou d'adéquation avec des implications potentiellement considérables pour la Suisse et les acteurs économiques suisses (comme p.ex. dans le domaine de la protection des données).
- Finalement, l'arrêt des négociations sur l'Accord-cadre a entraîné une **détérioration générale des relations Suisse – Union européenne**, ce qui rend beaucoup plus difficile la coopération dans une multitude de domaines.

4. Dans l'ensemble, force est de constater que l'arrêt des négociations a et aura des effets réellement ou potentiellement nuisibles d'un point de vue de la Suisse, nonobstant le fait que les accords existants entre la Suisse et l'Union continuent bien sûr d'exister. L'aspect le plus important est probablement **l'érosion successive de l'accès au marché tel qu'il est garanti actuellement**, résultant d'une part de la non-adaptation des accords bilatéraux existants et d'autre part de décisions unilatérales de l'Union concernant l'adéquation ou l'équivalence de la législation suisse dans certains domaines. S'y rajoute l'impossibilité de conclure de nouveaux accords, à moins que l'Union y voie un intérêt propre dont elle souhaite absolument tenir compte (ce qui semble être l'exception). En effet, au vu de la nécessité de leur développement ainsi que de la nécessité de nouvelles décisions et de nouveaux accords pour « pérenniser » l'accès au marché (et de le développer du moins ponctuellement), un « **statu quo** » **ne peut justement pas être maintenu sans la volonté et l'accord des deux parties**, car la structure des accords pertinents dans le contexte de la présente étude nécessite justement des décisions consensuelles des deux parties. Les **effets économiques** de ces différentes implications sont du moins en partie difficiles à chiffrer ; toutefois, il faut s'attendre à notre avis à des **répercussions directes et indirectes considérables**, surtout si on additionne les effets des implications esquissées. Le cas échéant, une analyse ou un pronostic économique pourrait être utile.

5. Au vu du fait que des relations stables entre la Suisse et l'Union européenne sont d'un grand intérêt voire une nécessité pour la Suisse et considérant les répercussions respectivement implications de l'arrêt des négociations concernant l'Accord-cadre, la question de savoir comment ces **relations peuvent être développées** par la suite se pose avec une certaine urgence. A ce sujet, nous pouvons distinguer à ce sujet **six scénarii a priori** envisageables, quoique plus ou moins réalistes :

- Le scénario « **statu quo, adaptation autonome du droit suisse et dialogue politique** » se base sur les accords existants tout en continuant la politique de l'adaptation autonome du droit suisse au droit de l'UE dans les domaines où cela s'avère nécessaire et utile et tend à établir un dialogue avec l'Union. Ce scénario ne pourrait très probablement pas éviter les implications de l'arrêt des négociations sur l'Accord-cadre esquissées, notamment en ce qui concerne l'accès au marché intérieur. Ainsi, il ne semble pas apte à façonner de manière durable et stable les relations entre la Suisse et l'UE à garantir une certaine sécurité de droit. Si ce scénario peut être – en quelque sorte « faute de mieux » – utile pour une phase transitoire, il ne saurait par contre constituer en lui seul une base pour des perspectives d'avenir.
- Le scénario du développement de l'Accord de libre-échange de 1972 impliquerait un abaissement du niveau d'intégration de la Suisse au marché intérieur et – de manière générale – de l'intensité des relations Suisse – Union européenne, celles-ci étant **limitées à des relations de libre-échange**. Il ne permettrait dès lors pas un accès au marché intérieur.
- La conclusion d'un « Accord-cadre 2.0 », en d'autres termes une « **nouvelle édition** » du **projet de l'Accord-cadre**, ne paraît en l'état guère réaliste. En effet, pour procéder ainsi, il faudrait que tant la Suisse que l'Union européenne prennent des décisions allant dans ce sens (à savoir de reprendre des négociations au sujet d'un accord-cadre) respectivement adoptent des mandats de négociations à ce sujet. Ni la Suisse ni l'Union ont formulé des intentions allant dans ce sens.
- Une **combinaison de la négociation d'un accord-cadre avec un ou plusieurs nouveaux accords sectoriels** (« **Bilatérales III** ») paraît par contre envisageable et être dans l'intérêt notamment de la Suisse (mais aussi, le cas échéant, de l'Union). En l'état, il est toutefois **difficile voire impossible de prévoir** tout d'abord si l'Union européenne entre en matière sur une telle démarche et ensuite dans quelle mesure l'Union et la Suisse pourraient se mettre d'accord tant sur le champ d'application des règles concernant les questions institutionnelles que sur leur contenu ; s'y ajoute la question du choix des domaines matériels.
- Une **adhésion de la Suisse à l'EEE** – qui se distingue par un certain nombre de caractéristiques supranationales – permettrait d'assurer des **relations stables entre la Suisse et l'Union européenne** et garantirait un accès intégral au marché intérieur ainsi qu'un accès à des programmes européens. Toutefois, il ne semble pas qu'elle soit, en l'état, réellement envisagée ni par le Conseil fédéral ni par l'Assemblée fédérale.
- Une **adhésion de la Suisse à l'Union européenne** aurait des conséquences considérables à plusieurs niveaux et impliquerait un réel transfert de souveraineté. Elle permettrait certes une intégration à part entière au marché intérieur (avec en plus des droits de participation au processus législatif), mais toucherait encore beaucoup d'autres domaines. En l'état, ce scénario ne paraît pas réaliste dans un avenir plus ou moins proche.

II. Remarques conclusives

6. L'analyse des implications de la **rupture des négociations sur le projet d'Accord-cadre** a démontré que la réaction de l'Union a un **potentiel de nuisance considérable pour la Suisse**. Certes, certains effets ne sont qu'indirects et difficiles à chiffrer et

d'autres vont se produire seulement au bout de quelques années. Toutefois, les effets globalement négatifs voire très négatifs semblent être certains. Par ailleurs, l'attitude de l'Union peut être certes critiquée car il s'agit au fond d'un jeu de pouvoir, et l'Union « accepte » aussi des désavantages pour elle afin d'exercer de la pression sur la Suisse. Cela ne change pourtant rien à la situation dont il convient de prendre note.

7. C'est pourquoi qu'il est **difficile** – en l'état – de **concevoir** comment les **relations entre la Suisse et l'Union européenne vont se développer** et de quelle manière les intérêts notamment de la Suisse à des relations stables avec l'Union, qui permettent aussi un accès du moins à certaines parties du marché intérieur, la conclusion de nouveaux accords ainsi que la participation à certains programmes et à certaines agences européennes, puissent être poursuivis respectivement sauvegardés et développés.

8. Toutefois, au vu des intérêts importants en jeu, nous restons optimistes qu'une solution pourra être trouvée. En l'état, le scénario de la **négociation d'un ou de plusieurs accords matériels combinée avec les aspects institutionnels (« Bilatérales III »)** semble être le plus prometteur. Dans ce sens, il est à espérer que le « dialogue politique » en cours aborde (et développe le cas échéant) également cette éventualité.

En même temps, il ne faut pas perdre de vue que la participation (ponctuelle) de la Suisse à certaines parties de l'acquis de l'Union (et une telle participation n'est pas seulement d'un certain intérêt pour le marché intérieur mais aussi dans d'autres domaines, notamment en ce qui concerne les agences de l'UE) rencontre de plus en plus de difficultés si des questions institutionnelles ne sont pas abordées aussi de manière transversale. De plus, l'Union se développe et semble avoir une tendance à renforcer l'intégration à l'intérieur tout en se délimitant de différentes manières d'Etats tiers.

9. Mais il ne faut pas se leurrer : sans une prise en compte des intérêts de l'Union et de sa perception de la situation actuelle ainsi qu'un réel concept de politique interne en amont, il sera difficile d'avancer. Dans cette optique, il convient aussi de mieux démontrer non seulement l'importance des relations avec l'UE pour la Suisse mais aussi l'intégration déjà réalisée et l'impact en principe très positif d'une certaine sécurité juridique. En l'état, la situation n'est pas seulement complexe ; de plus, il y a aussi une grande incertitude quant au développement des relations Suisse – Union européenne et, partant, quant aux règles exactes qui s'appliqueront aux acteurs notamment économiques mais aussi à d'autres milieux, comme notamment les hautes écoles. Cette **incertitude et l'insécurité juridique** qui en découle risque de porter atteinte à la situation économique mais aussi à la place de recherche et d'innovation suisse. Dès lors, il est d'une grande importance que les perspectives pour le développement des relations Suisse – Union européenne soient clarifiées dans un avenir plus ou moins proche ; dans cette optique, une rationalisation du débat de cette problématique – en évitant notamment le recours à des concepts peu clairs mais très émotionnels, comme notamment la souveraineté ou les « juges étrangers », sans une analyse approfondie – à tous les niveaux serait la bienvenue et nécessaire.

Il convient en particulier d'insister sur le fait que dans la mesure où la Suisse souhaite la participation au marché intérieur et à d'autres parties de l'acquis de l'Union, il s'agit forcément d'une relation asymétrique : en effet, les règles y relatives sont adoptées par l'Union, la Suisse n'a pas – en tant que non-membre – un droit de co-décision (mais, le cas échéant, un droit de participation ce qui peut revêtir une certaine importance). En ce sens, une telle association au marché intérieur implique la reprise des règles pertinentes et relativise ainsi la marge de manœuvre de la Suisse. En ce sens, il y a une tension inhérente et inévitable entre la participation au marché intérieur de l'Union et une souveraineté « absolue » (qui

n'existe par ailleurs pas, et la Suisse adapte déjà aujourd'hui constamment son droit à la législation européenne). Il serait très souhaitable que ces faits soient aussi davantage thématiques dans les discussions politiques à tous les niveaux.

§ 3 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

I. Zusammenfassung

10. Die zentralen Ergebnisse des Rechtsgutachtens können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union sind von **sektoriellen und bilateralen Abkommen** geprägt, wobei die «Bilateralen I» (im Jahr 1999 unterzeichnet und im Jahr 2002 in Kraft getreten) und die «Bilateralen II» (im Jahr 2004 unterzeichnet und sukzessive in Kraft getreten) von besonderer Bedeutung sind.
- Soweit ein Abkommen zum Ziel hat, **die Schweiz in einen Teil des unionrechtlichen Besitzstands zu «integrieren»**, sieht es in der Regel die «Übernahme» der betroffenen Teile des Unionsrechts sowie die Möglichkeit, auch die Entwicklung des Unionsrechts in den Rahmen des Abkommens zu integrieren, vor.
- Insgesamt haben es die Bilateralen Abkommen der Europäischen Union und der Schweiz ermöglicht, **verschiedene Bereiche** und wichtige Fragen für beide Parteien, namentlich bezüglich der Abkommen betreffend den Binnenmarkt, **in effizienter Weise zu regeln**. Allerdings beruht die institutionelle Struktur der meisten Abkommen, namentlich derjenigen betreffend den Binnenmarkt, auf dem «klassischen Modell» des Völkerrechts, welches einen gewissen **Mangel an Rechtssicherheit** mit sich bringt (insbesondere in Hinblick auf Auslegungsfragen und auf die Tatsache, dass die Entwicklung der Abkommen und/oder die Erneuerung der Teilnahme an Programmen immer von ausdrücklichen und einstimmigen Entscheidungen oder neuen Abkommen abhängt).
- Des Weiteren ist die Europäische Union – aus verschiedenen Gründen – der Ansicht, dass die aktuelle Situation ihren Interessen nicht mehr genügend Rechnung trägt bzw. nicht mehr befriedigend ist, und sie verlangt seit mehreren Jahren, dass die **«institutionellen Fragen»** bereichsübergreifend geregelt werden.
- Daher können die **Bilateralen Abkommen**, so wie sie heute konzipiert und in Kraft sind, **keine stabilen Beziehungen** und **keine ausreichende Rechtssicherheit** mehr für die Schweiz (und die Europäische Union) **gewährleisten**, namentlich bezüglich der Abkommen betreffend den Binnenmarkt und der Teilnahme an gewissen Programmen.
- Vor diesem Hintergrund hat der Abbruch der Verhandlung oder wird der Abbruch der Verhandlungen hauptsächlich in vier Bereichen **Auswirkungen** entfalten:
 - Eine **Aktualisierung der Bilateralen Abkommen** (namentlich derjenigen betreffend den Binnenmarkt) **kann grundsätzlich nicht mehr erfolgen**, da die Union zum Ausdruck gebracht hat, den notwendigen Änderungen der betroffenen Abkommen (beziehungsweise der zugehörigen Anhänge) nicht mehr zuzustimmen. Folglich ist die Integration (in den Rahmen der Abkommen) von späteren Änderungen der Rechtsakte der Union in den von den Abkommen erfassten Bereichen nicht mehr möglich, mit der Konsequenz, dass die Parallelität zwischen dem Binnenmarktrecht der Union auf der einen Seite und den Regeln, welche die Beziehungen Schweiz – Europäische Union definieren, auf der anderen nicht mehr gewährleistet werden kann. In diesem Sinne ist eine

sukzessive Erosion der bestehenden Abkommen, deren Tragweite letztendlich von der Entwicklung des Unionsrechts abhängt, zu erwarten.

- Die Europäische Union hat ausserdem seit langem angekündigt, dass sie mit dem **Abschluss von neuen Abkommen** sehr zurückhaltend ist, solange keine Lösung für die institutionellen Fragen gefunden werden kann. Betroffen sind in erster Linie die Abkommen betreffend den **Binnenmarkt**; allerdings sind auch **andere Bereiche** (wie die Erneuerung der Teilnahme an gewissen europäischen Programmen, namentlich am Forschungsprogramm Horizon Europe) berührt. Die Union behält sich jedoch die Möglichkeit vor, ausnahmsweise auf Verhandlungen einzutreten, soweit sie dies im Hinblick auf ihre Interessen als wichtig und vorrangig erachtet.
- Das Unionsrecht kennt in einer Vielzahl von Rechtsakten **Gleichwertigkeits- oder Angemessenheitsklauseln**, die verschiedene Produkte (z.B. Medikamente) und Dienstleistungen (z.B. Versicherungen oder finanzielle Dienstleistungen) betreffen. Solche Klauseln können sich auf die Rechtsordnung eines Drittstaates (bzw. auf einen Teil dieser Rechtsordnung) oder auf (wirtschaftliche) Akteure beziehen. Grundsätzlich ist die Entscheidung der Gleichwertigkeit oder der Angemessenheit eine **einseitige Entscheidung**, die in der Regel von der europäischen Kommission getroffen wird. Es ist zu befürchten, dass die Union mindestens in gewissen Fällen die Anerkennung der Gleichwertigkeit oder Angemessenheit verweigert, was potenziell erhebliche Implikationen für die Schweiz und schweizerische wirtschaftliche Akteure mit sich bringen wird (wie z.B. im Bereich des Datenschutzes).
- Schliesslich führte der Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen zu einer **generellen Verschlechterung der Beziehungen Schweiz – EU**, was die Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Bereichen sehr viel schwieriger macht.

11. Insgesamt ist festzustellen, dass der Abbruch der Verhandlungen tatsächlich oder potenziell nachteilige Wirkungen aus Schweizer Sicht entfaltet oder entfalten wird, dies obwohl die bestehenden Abkommen zwischen der Schweiz und der Union natürlich weiterbestehen. Der wohl wichtigste Aspekt ist **die sukzessive Erosion des Zugangs zum Binnenmarkt, wie er aktuell gewährleistet ist**, was sich einerseits aus der Nichtanpassung der bestehenden Bilateralen Abkommen und andererseits aus den einseitigen Entscheidungen der Union betreffend die Gleichwertigkeit und Angemessenheit der schweizerischen Gesetzgebung in gewissen Bereichen ergibt oder ergeben kann. Hinzu kommt die Unmöglichkeit, neue Abkommen zu schliessen, ausser wenn die Union ein echtes Interesse sieht, dem sie unbedingt Rechnung tragen möchte (was allenfalls ausnahmsweise der Fall sein dürfte). Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Weiterentwicklung der bestehenden Abkommen sowie von neuen Entscheidungen und Abkommen, um den Marktzugang dauerhaft sicherzustellen (und ihn wenigstens punktuell zu erweitern), kann ein «*status quo*» in der Tat gerade **nicht ohne den Willen und die Einigung beider Parteien aufrechterhalten werden**, da die Struktur der im Kontext der vorliegenden Untersuchung relevanten Abkommen einvernehmliche Entscheidungen der beiden Parteien erfordert. Die **wirtschaftlichen Auswirkungen** dieser verschiedenen Implikationen sind mindestens teilweise schwierig zu beziffern; nichtsdestotrotz ist nach der hier vertretenen Ansicht mit **erheblichen direkten und indirekten Folgen** zu rechnen, vor al-

lem, wenn man die Summe der skizzierten Implikationen zusammen betrachtet. Gegebenfalls könnte eine wirtschaftliche Analyse oder Prognose hier interessante Erkenntnisse liefern.

12. Mit Blick auf die Tatsache, dass stabile Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union für die Schweiz von grossem Interesse, ja sogar eine Notwendigkeit sind, und angesichts der Folgen bzw. der Implikationen des Abbruchs der Verhandlungen zum Rahmenabkommen, stellt sich die Frage, wie diese **Beziehungen weiterentwickelt werden können**, mit einer gewissen Dringlichkeit. Diesbezüglich können **sechs a priori** denkbare, wenn auch mehr oder weniger realistische **Szenarien** unterschieden werden:

- Das Szenario **«Status quo, autonomer Nachvollzug des Schweizer Rechts und politischer Dialog»** basiert auf den bestehenden Abkommen, wobei die Politik des autonomen Nachvollzugs des Rechts der EU in das Schweizer Recht in den Bereichen, in denen es sich als nützlich erweist, fortgesetzt und ein Dialog mit der Union angestrebt wird. Dieses Szenario wird die aufgezeigten Implikationen des Abbruchs der Verhandlungen zum Rahmenabkommen mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht verhindern können, namentlich betreffend die drohende Erosion des Zugangs zum Binnenmarkt. Folglich scheint es nicht dafür geeignet, in nachhaltiger und beständiger Weise die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU so zu gestalten, dass eine gewisse Rechtssicherheit gewährleistet wird. Zwar kann dieses Szenario - gewissermassen «mangels besserer Alternativen» – für eine Übergangsphase nützlich sein; jedoch kann es nicht für sich allein als Grundlage für Zukunftsperspektiven dienen.
- Das Szenario der Weiterentwicklung des Freihandelsabkommens aus dem Jahr 1972 brächte einen Rückschritt in Bezug auf das Integrationsniveau der Schweiz in den Binnenmarkt und – im Wesentlichen – der Intensität der Beziehungen Schweiz – Europäische Union mit sich, da es sich **auf eine Freihandelsbeziehung beschränken** würde. Ein Zugang zum Binnenmarkt könnte daher nicht sichergestellt werden.
- Der Abschluss eines «Rahmenabkommens 2.0», mit anderen Worten eine **«Neuaufgabe» des Entwurfs eines Rahmenabkommens**, erscheint zum jetzigen Zeitpunkt nicht realistisch. Um diesen Weg zu beschreiten müssten nämlich sowohl die Schweiz als auch die Europäische Union Entscheidungen in diesem Sinne (konkret über die Wiederaufnahme der Verhandlungen bezüglich eines Rahmenabkommens) treffen bzw. entsprechende Verhandlungsmandate verabschieden. Weder die Schweiz noch die Union haben eine solche Absicht kundgetan.
- Eine **Kombination von Verhandlungen über ein Rahmenabkommen und einem oder mehreren neuen sektoriellen Abkommen («Bilaterale III»)** erscheint hingegen denkbar und im Interesse von namentlich der Schweiz (aber allenfalls auch der Union). Beim derzeitigen Stand der Dinge ist es jedoch zunächst schwierig, ja sogar unmöglich, vorauszusehen, ob die Europäische Union auf einen solchen Vorschlag eingehen würde, und daran anschliessend fragt es sich, inwieweit sich die Union und die Schweiz einigen könnten, insbesondere soweit der Anwendungsbereich der Regelungen über die institutionellen Fragen einerseits und ihren Inhalt andererseits betroffen ist; hinzu kommt die Frage nach der Wahl der materiellen Bereiche.

- Ein **Beitritt der Schweiz zum EWR** – der sich durch eine Reihe von supranationalen Merkmalen auszeichnet – würde **stabile Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union** ermöglichen und einen vollständigen Zugang zum Binnenmarkt sowie einen Zugang zu den europäischen Programmen gewährleisten. Allerdings wird ein solcher Beitritt derzeit wohl weder vom Bundesrat noch von der Bundesversammlung ernsthaft in Betracht gezogen.
- Ein **Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union** hätte beachtliche Konsequenzen auf mehreren Ebenen und würde eine echte Übertragung von Hoheitsrechten Souveränität mit sich bringen. Er würde sicherlich eine vollständige Integration in den Binnenmarkt ermöglichen; hinzu kämen wirkliche Mitentscheidungsrechten im Gesetzgebungsprozess. Allerdings beträfe er noch viele weitere andere Bereiche. Derzeit erscheint dieses Szenario in einer mehr oder weniger nahen Zukunft nicht realistisch

II. Schlussbemerkungen

13. Die Analyse der Implikationen des **Abbruchs der Verhandlungen zum Entwurf des Rahmenabkommens** hat gezeigt, dass die Reaktion der Union ein **erhebliches Schadenspotential für die Schweiz** mit sich bringt. Sicherlich sind gewisse Auswirkungen nur indirekt und schwierig zu beziffern und andere werden erst in einigen Jahren auftreten. Dennoch scheinen gesamtheitlich negative oder sogar sehr negative Auswirkungen gewiss. Im Übrigen können die Einstellung und das Verhalten der Union sicherlich kritisiert werden, da sie letztlich ihre Macht ausspielt und sogar auch eigene Nachteile in Kauf nimmt, um Druck auf die Schweiz auszuüben. Dies ändert jedoch nichts an der Situation, die zur Kenntnis genommen werden sollte.

14. Vor diesem Hintergrund ist es beim heutigen Stand der Dinge **schwierig vorherzusehen**, wie sich die **Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union weiterentwickeln werden** und in welcher Weise die Interessen, namentlich diejenigen der Schweiz an stabilen Beziehungen zur Union, welche auch einen Zugang zu mindestens gewissen Teilen des Binnenmarkts ermöglichen, am Abschluss von neuen Abkommen sowie an der Teilnahme an gewissen Programmen und europäischen Agenturen, verfolgt bzw. geschützt und weiterentwickelt werden können.

15. Angesichts der wichtigen Interessen, die gerade für die Schweiz auf dem Spiel stehen, erscheint es aber nach wie vor möglich, dass sich eine Lösung finden wird. Beim derzeitigen Stand der Dinge erscheint das Szenario einer Verhandlung von **einem oder mehreren materiellen Abkommen**, kombiniert mit **institutionellen Aspekten** («**Bilaterale III**»), am vielversprechendsten. In diesem Sinne ist zu hoffen, dass es der «politische Dialog», der im Gange ist, erlaubt, diese Variante ernsthaft zu prüfen und ggf. weiterzuverfolgen.

Gleichzeitig darf nicht vergessen werden, dass die (punktueller) Partizipation der Schweiz an gewissen Teilen des unionrechtlichen Besitzstands (und eine solche Teilnahme ist nicht nur von gewissem Interesse für den Binnenmarkt, sondern auch für andere Bereiche, namentlich betreffend der EU-Agenturen) immer mehr auf Schwierigkeiten stösst, wenn institutionelle Fragen nicht auch in bereichsübergreifender Weise adressiert werden. Ausserdem entwickelt sich die Union weiter, und es ist eine gewisse Tendenz zur verstärkten Integration im Inneren und zur Abgrenzung auf verschiedene Weisen zu Drittstaaten zu beobachten.

16. Ein Aspekt verdient dabei besondere Beachtung: Ohne den Einbezug der Interessen der Union und der Wahrnehmung der derzeitigen Situation sowie die Entwicklung eines klaren innenpolitischen Konzepts im Vorfeld werden Fortschritte schwierig sein. In diesem Sinn ist nicht nur die Bedeutung der Beziehungen zur EU für die Schweiz aufzuzeigen, sondern auch die bereits realisierte Integration und der sehr positive Einfluss einer gewissen Rechtsicherheit. Derzeit ist die Situation nicht nur komplex; es besteht ausserdem eine grosse Unsicherheit bezüglich der Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz – Europäische Union, aber auch bezüglich der genauen Regelungen, die namentlich für wirtschaftliche Akteure, aber auch für Akteure aus anderen Bereichen, darunter die Hochschulen, anwendbar sind. Diese **Ungewissheit und die Rechtsunsicherheit**, die sich daraus ergibt, birgt die Gefahr beachtlicher negativer Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation, aber auch auf den Forschungs- und Innovationsstandort der Schweiz. Folglich ist es von zentraler Bedeutung, dass die Perspektiven für die Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz – EU in einer mehr oder weniger nahen Zukunft geklärt werden; in diesem Zusammenhang wäre eine Rationalisierung der Diskussion über diese Problematik – indem namentlich ein Rückgriff auf unklare, aber sehr emotionale Konzepte, wie insbesondere die Souveränität oder die «fremden Richter», ohne vertiefte Analyse vermieden wird – auf allen Ebenen willkommen und notwendig.

Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass es sich – soweit die Schweiz am Binnenmarkt und an anderen Teilen des Besitzstands teilnehmen möchte – notwendigerweise um eine asymmetrische Beziehung handelt: In der Tat werden die diesbezüglichen Regelungen von der Union erlassen, die Schweiz hat – als Nicht-Mitglied – kein Mitentscheidungsrecht (jedoch allenfalls ein Partizipationsrecht, welches durchaus sehr bedeutsam sein kann). In diesem Sinn impliziert eine solche Assoziierung an den Binnenmarkt die Übernahme der relevanten Regelungen und relativiert den Handlungsspielraum der Schweiz. Folglich besteht eine inhärente und unumgängliche Spannung zwischen der Partizipation am Binnenmarkt und der «absoluten» Souveränität (die es, nebenbei bemerkt, nicht gibt, und die Schweiz passt ihr Recht schon heute konstant an die europäische Gesetzgebung an). Es wäre sehr wünschenswert, wenn diese Tatsachen in den politischen Diskussionen auf allen Ebenen stärker thematisiert würden.