

Falscher Partner

Der Bundesrat verlangt von der EU drei «Klärungen» beim Rahmenabkommen – und blendet die Hauptsache aus. Der Vertrag krankt nicht an Details. Er verträgt sich nicht mit den staats- und europapolitischen Prinzipien der Schweiz. *Von Georges Bindschedler*

Das Rahmenabkommen ist keine Rettung der bilateralen Verträge, wie immer wieder behauptet wird. Das Rahmenabkommen – wie in seiner offiziellen Bezeichnung «institutionelles Abkommen» (InstA) angedeutet – macht aus den Bilateralen die Grundlage einer Institution mit der EU, macht die Bilateralen gewissermassen zu einer Tochterinstitution der EU mit der Wirkung einer Teilmemberschaft der Schweiz in der EU. Die Bilateralen sind keine bilateralen Verträge mehr, die grundsätzlich im gegenseitigen Einvernehmen angepasst werden und formell die Zustimmung beider Parteien zu jeder einzelnen Anpassung benötigen.

Die Anpassung der Verträge erfolgt gemäss dem InstA neu automatisch nach einem bestimmten Prozedere, aber grundsätzlich nach den Beschlüssen der Mehrheit der Mitglieder der EU. Im Geltungsbereich der fünf bilateralen Verträge wird die Schweiz faktisch Mitglied der EU: Sie hat Beschlüsse der EU zu übernehmen, wird zwar konsultiert, hat aber kein Stimmrecht. Ich zitiere Artikel 1.2 des InstA, der klar diese neue Qualität des Verhältnisses ausdrückt, ohne genau zu sagen, worin es besteht:

Le présent accord donne un nouveau cadre institutionnel facilitant un renforcement continu et équilibré des relations économiques et commerciales entre les parties contractantes.

Es geht also um eine Institutionalisierung der bilateralen Verträge: Man macht daraus eine Institution, eine Organisation mit verschiedenen Organen, die faktisch Teil der EU ist mit den Verpflichtungen zur Rechtsübernahme wie für ein Mitglied.

Die einseitige Ausgestaltung des sogenannten Schiedsgerichtes ist

unter diesem Blickwinkel nur konsequent. Die Existenz dieses Schiedsgerichtes mildert ein wenig die Tatsache, dass der Europäische Gerichtshof das Sagen haben wird und das Schiedsgericht nur in Tatsachenfragen geringen Einfluss geltend machen kann. Denn ohnehin werden sich nur Rechtsfragen im Streitfall zwischen der Schweiz und der EU stellen, Tatsachenfeststellungen werden kaum streitig sein. Diese Einseitigkeit in der Streitbeilegung unterstreicht die grundlegend veränderte Qualität des bilateralen Vertragsverhältnisses und die Mutation in eine Teilmemberschaft, eine Assoziation zu den Bedingungen der EU.

Schlaumeierei

Das InstA beschränkt nur vordergründig den Geltungsbereich auf die fünf bilateralen Verträge. Überall wird festgehalten, dass das InstA Anwendung findet auf die bestehenden Verträge und auf «accords à conclure», also auf künftige Verträge, die irgendeinen Zusammenhang mit den Bilateralen haben können. Eine inhaltliche Begrenzung der «accords à conclure» gibt es nicht.

Das öffnet Tür und Tor für weitere Verpflichtungen. Die Unionsbürgerrichtlinie beispielsweise wird früher oder später mindestens zum

Im Geltungsbereich der fünf bilateralen Verträge wird die Schweiz faktisch Mitglied der EU.

Teil Bestandteil unserer Vereinbarungen mit der EU. Das ist gar nicht anders möglich, weil sie aus Sicht der zentralistisch handelnden EU eine Konsequenz der Personenfreizügigkeit ist. Die EU wollte sie ja auch explizit erwähnen. Der Bundesrat beging eine Schlaumeierei, als er diese Frage einfach offenliess; und die EU weiss genau, dass es besser ist, diesen Punkt offenzulassen, als ihn explizit in einem allenfalls einschränkenden Wortlaut zu erwähnen. Ich zitiere Artikel 2.1. des InstA:

Le présent accord s'applique aux accords bilatéraux dans les domaines relatifs au marché intérieur conclus ou à conclure par les parties contractantes.

In allen Diskussionen wird zudem die Präambel viel zu wenig beachtet. Jeder Jurist weiss aber, dass diese eine Bedeutung hat, auch wenn sie nicht direkt verpflichtend

wirkt. Sie ist jedoch zumindest Grundlage für die Auslegung eines Vertrages. Das ist auch hier so. Der Text der Präambel sieht ganz klar weitere Verhandlungen der Schweiz mit der EU vor, um das Verhältnis laufend weiterzuentwickeln und zu vertiefen.

Dies wird erst noch mit äusserst pathetischen Worten unterstrichen, was die Bedeutung der Präambel zusätzlich hervorstreicht:

RÉSOLUES à renforcer et à approfondir la participation de la Suisse au marché intérieur de l'Union européenne [...]

DÉSIREUX de contribuer au renforcement de la coopération entre les institutions de l'Union européenne et les autorités suisses, y compris le Parlement européen et le Parlement suisse.

CONVAINCUES que le renforcement continu et équilibré des relations économiques et commerciales entre les parties passe aussi par la modernisation des instruments régissant la relation économique entre l'Union européenne et la Confédération suisse, dont l'accord de libre-échange qui a été signé en 1972 (ALE1972); [...].

Schweiz würde Nettozahler

Diese aus der Präambel deutlich hervorgehende weitgehende Absicht der Anbindung an die EU und der Verhandlung mit der EU begrenzt unser Verhältnis zur EU nicht, wie das die bilateralen Verträge tun, sondern, im Gegenteil, erweitert unser Verhältnis potenziell in nicht abschätzbare Richtungen: Es öffnet den Fächer für weitergehende, über die Bilateralen hinausgehende Vereinbarungen. Die Schweiz wird in Zukunft noch mehr unter Druck der EU als bisher geraten, weil das InstA die rechtliche Grundlage dafür schafft, uns in alle möglichen Gesetzgebungsprojekte der EU einzubeziehen, ungeachtet des nur vordergründig beschränkten Geltungsbereiches. Die Konflikte mit der EU sind schon deshalb programmiert, weil die EU – zumindest gegenwärtig – zentralistisch agiert, was unserem auf Subsidiarität beruhenden föderalistischen System entgegenläuft.

Überdies sind die finanziellen Konsequenzen des InstA für die Schweiz nicht abschätzbar, aber potenziell riesig. Ich zitiere wieder die Präambel, welche die Schleusen für eine weitgehende finanzielle Beteiligung der Schweiz öffnet; und die Schweiz wird sicher früher oder später zu einem Nettozahler werden. Der Hinweis auf die autonomen Beiträge der Schweiz hat keine beschränkende Wirkung, ist nur beispielhaft gemeint als blosser Hinweis. Man kann daraus sogar eine Absicht



der Schweiz herauslesen, künftig nicht nur autonom, sondern im Rahmen einer institutionellen Pflicht Kohäsionszahlungen zu leisten. Entscheidend ist die erste Hälfte des Satzes:

SOULIGNANT l'importance des actions contribuant à réduire les disparités économiques et sociales entre leurs régions, et rappelant dans ce contexte, les contributions autonomes de la Suisse à des projets et programmes dans l'Union européenne au vu de son accès au marché intérieur de l'Union.

Nicht zu vergessen ist im Übrigen die Tatsache, dass das InstA unsere staatsrechtliche Ordnung, die auf Föderalismus und direkter Demokratie beruht, grundsätzlich relativiert. Bereits mit den Bilateralen war dies ja der Fall, wie die Nichtumsetzung der Masseneinwanderungsinitiative zeigt. Diese Tendenz wird in Zukunft noch wesentlich stärker.

Autokratische Tendenzen

Was aber aus unserer staatsrechtlichen Sicht zu denken geben sollte, ist der Zentralismus der EU und ihrer Mitglieder. Die EU ist kein föderales Gebilde, die Mitglieder sind ebenso wenig föderale Staaten, nicht einmal die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat in unserem Sinne. Wir schaffen also eine gemeinsame Institution, die dem Partner eine dominante Rolle zuspielt, obwohl dieser Partner nach fundamental anderen Grundsätzen aufgebaut ist als wir und nach fundamental von den unsrigen divergierenden staatsrechtlichen Grundsätzen handelt.

Die EU besteht mehrheitlich aus Staaten, die Monarchien – wenn auch demokratische – sind oder sogar autokratische Tendenzen auf-

weisen. Viele haben kaum eine historische demokratische Tradition, geschweige denn eine rechtsstaatliche; und diese Staaten entscheiden mit in der Weiterentwicklung der Bedingungen, die unter den Mitgliedern, aber mit dem InstA zunehmend auch im Verhältnis zur

Schweiz Geltung haben werden. Die EU ist für die Schweiz in staatsrechtlicher und politischer Hinsicht der falsche beziehungsweise kein Partner. Deshalb sind die bilateralen Verträge für die Schweiz das Richtige, und das InstA ist abzulehnen.

Georges Bindschedler ist promovierter Jurist und führte von 1985 bis 2002 die Von Graffenried Holding. Heute betätigt er sich als Investor und Verwaltungsrat. Bindschedler ist Mitglied der FDP.

EU

Die Schweiz würde supranational

Wie soll sich das Stimmvolk zum Rahmenabkommen äussern können? Ein juristisches Gutachten kommt zu einem klaren Ergebnis. Von Katharina Fontana

Das Schweigen macht einen stutzig. Seit Monaten schon liegt das institutionelle Rahmenabkommen (InstA) auf dem Tisch, sein Inhalt wird mittlerweile bis in alle Verästelungen hinaus diskutiert, doch zu einer ganz wesentlichen Frage ist bisher nichts Konkretes zu hören: In welcher Form werden die Stimmberechtigten sich äussern können? Wird das InstA beziehungsweise der Genehmigungsbeschluss des Parlaments dem obligatorischen Referendum unterstellt, bei dem Volk und Stände mitreden? Oder gilt lediglich das fakultative Referendum mit Volksmehr?

Die politische Interessenlage ist klar: Wer das InstA schnell unter Dach und Fach bringen möchte, wird das Stimmvolk möglichst aussen vor lassen wollen; wer gegen das Abkommen ist, wird die direktdemokratischen Hürden dagegen so hoch wie möglich legen und auch die Stände einbeziehen wollen.

Wie das Ganze staatsrechtlich zu beurteilen ist, dazu liegt ein neues Gutachten aus der Feder von Andreas Glaser vor, Staatsrechtsprofessor an der Universität Zürich und Direktor des Zentrums für Demokratie Aarau. Er hat im Auftrag von Finanzunternehmer Martin Janssen, SVP-Nationalrat Gregor Rutz und dem früheren FDP-Kantonsrat und Journalisten Andreas Honegger den Rechtscharakter des Rahmenabkommens untersucht. Glaser kommt zu einem klaren Schluss: Um das InstA abzuschliessen, braucht es das obligatorische Referendum mit Volks- und Ständemehr.

Vergleich mit EWR

Interessant ist die Begründung: Der Staatsrechtsprofessor beurteilt das InstA als Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft, was laut Artikel 140 der Bundesverfassung das obligatorische Staatsvertragsreferendum bedingt. Diese Sicht ist eher überraschend, geht die allgemeine Auffassung doch dahin, dass einzig die Europäische Union die Merkmale einer supranationalen Gemeinschaft erfüllt, und die Schweiz will der EU ja gerade nicht beitreten, sondern mit dem InstA ihren Sonderweg sichern.

Doch für den Gutachter würde sich die Schweiz derart intensiv an der EU beteiligen, dass die Schwelle zur Supranatio-

nalität überschritten würde. So etwa mit dem InstA-Streitbeilegungsverfahren: Die EU-Kommission könnte künftig ein «Missverhalten» der Schweiz vor das Schiedsgericht und damit vor den Europäischen Gerichtshof, also vor ihr eigenes Gericht, bringen und die Schweiz damit faktisch überwachen.

Die Pflicht der Schweiz, neues EU-Recht unter Androhung von Sanktionen zu übernehmen, fällt nach Glaser ebenfalls in diese Kategorie. Zudem liessen sich auch die genauen materiellen Befugnisse der EU-Organen nicht prognostizieren, Überraschungen etwa bei der Unionsbürgerrichtlinie seien möglich. «Das InstA trägt somit unter allen relevanten Gesichtspunkten Züge einer supranationalen Gemeinschaft», heisst es im Gutachten, spricht: Es ist dem obligatorischen Referendum mit doppeltem Mehr zu unterstellen.

Ob Bundesrat und Parlament Glasers Meinung teilen werden, ist offen. Beim EWR 1992 etwa befand der Bundesrat, dass das Abkommen zwar gewisse supranatio-

Die EU-Kommission könnte künftig die Schweiz faktisch überwachen.

nale Elemente enthalte, es sich aber nicht eigentlich um den Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft handle. Der EWR wurde am Ende dennoch dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt, freiwillig, weil man ihm verfassungsmässigen Charakter attestierte; dasselbe galt für das Freihandelsabkommen von 1972.

Für Glaser ist klar, dass mit Blick auf den EWR-Präzedenzfall zumindest an diesem sogenannten Referendum sui generis kein Weg vorbeiführt. Dies umso mehr, als das InstA laut Glaser auch mehrere Verfassungsnormen überlagern und beispielsweise mit der Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme die freie Willensbildung des Parlaments und der Stimmberechtigten beeinträchtigen würde. Man darf gespannt sein, ob die InstA-Anhänger bald mit einem eigenen Gutachten aufwarten werden, das zu einem anderen Schluss kommt.