



Der Bundesrat verniedlicht angeblich die Konsequenzen

Laut einer Studie greifen die neuen EU-Verträge tief in die Schweizer Verfassung ein

KATHARINA FONTANA

Wer findet, dass der Bundesrat die Bevölkerung tendenziös über das EU-Vertragspaket informiert, wird sich durch die sogenannten «Erklärvideos» des Bundes bestätigt fühlen. In mehreren Filmchen, die von der Bundeskanzlei verantwortet werden und die man sich auf den sozialen Netzwerken ansehen kann, werden die einzelnen Abkommen dargestellt. Die Videos scheinen sich an Personen zu richten, die wenig oder keine Ahnung von der Sache haben, wobei ihre Aufklärung sehr einseitig erfolgt: Die Vorteile der Verträge werden in den leuchtendsten Farben geschildert, während das Unangenehme praktisch vollständig weggelassen wird.

Nahe an einem Vollbeitritt

Ein paar Beispiele: Im «Erklärvideo» zum neuen Streitbeilegungsverfahren heisst es, dass das Schiedsgericht künftig über Streitfälle entscheiden werde – dass dabei der Europäische Gerichtshof (EuGH) und seine Rechtsprechung eine nicht unmassgebliche Rolle spielen, wird mit keiner einzigen Silbe erwähnt. Bei der Zuwanderung wird die Schutzklausel ausgiebig gelobt, während der Hinweis fehlt, dass die Schweiz neu ein Daueraufenthaltsrecht für EU-Bürger und ihre Familien nach fünf Jahren Anwesenheit einführen muss. Weiter wird behauptet, dass das EU-Paket die Forschungszusammenarbeit mit der EU

«auf eine solide Grundlage» stelle – obwohl die Schweiz gerade keine dauerhafte Garantie erhält.

Ob der Bundesrat mit dieser Art von Information der Sache dient, bleibe dahingestellt. Dass die Abkommen lange nicht so harmlos sind, wie sie in den Filmchen der Bundeskanzlei dargestellt werden, bestätigt ein neues Gutachten des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern (IWP), das am Donnerstag veröffentlicht wurde. Autor ist Paul Richli, emeritierter Professor für öffentliches Recht und ehemaliger Rektor der Universität Luzern. Er hat die Abkommen auf verfassungsrechtliche Bedeutung und Folgen für Bund und Kantone untersucht.

Richli wirft dem Bundesrat vor, die Konsequenzen zu verniedlichen. Schon der Begriff «Bilaterale III» sei unzutreffend, denn in Tat und Wahrheit handle es sich um ein Integrationsabkommen. Die Initiative für neue Rechtsakte im Anwendungsbereich der Verträge liege künftig ausschliesslich bei der EU-Kommission. Die Bundesversammlung und der Bundesrat würden ihre Kompetenzen zum Erlass von Gesetzen und Verordnungen weitgehend einbüßen. Das Vernehmlassungsverfahren entfalle, und die Schweizer Justiz sei bei der Auslegung massgebender EU-Rechtsakte künftig an die Urteile des Europäischen Gerichtshofs gebunden. «Wenn das Bundesgericht und das Schiedsgericht an die Praxis des EuGH gebunden sind, hat dies mit einer bilateralen Lösung nichts mehr zu tun.»

Diese verfassungsrechtlichen Implikationen sprechen laut Richli dafür, die Abkommen dem doppelten Mehr von Volk und Ständen zu unterstellen. Dies umso mehr, als die Schweiz künftig keine neuen Abkommen mehr ohne dynamische Rechtsübernahme abschliessen könnte. «Im Extremfall könnte auf diese Weise ein sachlicher Geltungsbereich erreicht werden, der nahezu einem Vollbeitritt gleichkäme.»

Fussangeln für die Wirtschaft

In seiner 120-seitigen Analyse spricht Richli auch Aspekte an, die bisher nur wenig Aufmerksamkeit erhalten haben, etwa die Zusammensetzung des Schiedsgerichts und die Ernennung der Schweizer Richter. Es ist der Gemeinsame Ausschuss Schweiz - EU, der eine indikative Liste mit geeigneten Persönlichkeiten erstellt. Es sind also Beamte und Diplomaten, welche dem Bundesrat eine Liste mit möglichen Schiedsrichtern präsentieren.

Bei dieser Ausgangslage könnten Personen ins Schiedsgericht gewählt werden, die eher die Interessen der Verwaltung als jene der Wirtschaft vertreten würden und vornehmlich an einer weiteren Integration der Schweiz in die EU interessiert seien, mahnt Richli. Die Schweiz würde sich damit mit Blick auf ihre nationalen Wirtschaftsinteressen im Streitfall selber ein Bein stellen.

Die grossen Wirtschaftsverbände stehen den Abkommen im Einklang mit dem Bundesrat und der Mehrheit der

Parteien positiv gegenüber. Das IWP-Gutachten sieht aber durchaus Fussangeln, die sich für die Wirtschaft nachteilig auswirken könnten. So sei es fraglich, ob die Schweizer Unternehmen und die Verbände auf politisch wichtige EU-Rechtsakte, welche die Schweiz teilweise übernehmen müsse, spürbaren Einfluss nehmen könnten. Derweil versichert der Bundesrat, dass die EU der Schweiz eine grösstmögliche Teilnahme am Prozess zur Ausarbeitung von EU-Rechtsakten durch die EU-Kommission («decision shaping») zusichere.

Auch zur Frage, ob die Verträge der Schweiz Rechtssicherheit geben, gehen die Meinungen auseinander. Der Bundesrat vertritt ein formell-prozedurales Verständnis und argumentiert, dass die institutionellen Regeln mit der dynamischen Rechtsübernahme und der Streitbeilegung für Rechtssicherheit sorgten. Richli geht es hingegen um die materielle Rechtssicherheit. Er weist darauf hin, dass es je nach der Entwicklung des EU-Rechts zu jetzt noch nicht absehbaren Kollisionen mit dem Schweizer Recht kommen könne.

Ob mit den neuen EU-Abkommen Ruhe einkehrt im Verhältnis Schweiz - EU, weiss niemand. Der Bundesrat argumentiert in diese Richtung und spricht von geregelter Beziehungen, für Richli ist das aber keineswegs gewiss. Er sieht denn auch bereits einen Hebel, den die EU betätigen kann: die Forschung. Die Schweiz habe es verpasst, sich die Beteiligung an künftigen Horizon-Programmen zu sichern. Damit ris-

kriere sie, dass die EU sie in Zukunft zur Erreichung von Anliegen ausserhalb der Binnenmarktverträge unter Druck setzen könne. «Dies könnte zu neuen Diskussionen führen, wie sie in den letzten Jahren geführt worden sind.» Zu denken ist etwa an die frühere Forderung der EU, das Freihandelsabkommen von 1972 ebenfalls zu «dynamisieren».