

Bilaterale – mit mehr Mitsprache eine langfristige Chance

Thomas Pfisterer, ehemaliger Ständerat und Regierungsrat Aargau¹

Bilaterale – der europapolitisch sinnvolle Weg der Schweiz

Die aktuelle Diskussion über die Zusammenarbeit Schweiz – EU beisst sich wie so oft in den letzten 20 Jahren an innenpolitisch brisanten Einzelfragen fest. Jetzt ist es die Frage nach dem „fremden Richter“. Der Bundesrat hat das Verwirrspiel früher verschiedentlich mitgemacht; z. B. gab die Botschaft zu den Bilateralen I vor, es gehe um traditionelle Handelsverträge; „die Schweiz...behält ihre Entscheidungsautonomie vollumfänglich bei“. Das stimmt die Form, aber nicht dem Inhalt nach. Nach dem EWR-Nein sind die umgangssprachlich „bilateral“ genannten sektoriellen Verträge mehr historisch zufällig passiert, als aus einem umfassenden Konzept gestaltet worden. Die Partner Schweiz und EU haben sich nie auf die Ziele ihrer Integrationspolitik verständigt. Der Bundesrat und wohl auch die EU fassten die Bilateralen als Übergangslösung auf der Mittelebene auf, die alle Optionen offen liess. Für den Moment beschränkten man sich auf einzelne, dingliche Sachaufgaben und verzichtete auf eine institutionelle Integration, schon gar nach dem (damaligen) EWR-Vorbild.

Über die Jahre entstand so pragmatisch ein Vertragsnetz von etwa 20 Haupt- und über 100 zusätzlichen Abkommen. Für die EU ist der sogenannte bilaterale Weg eine Sonderlösung. Sie unterscheidet sich von der EU- und der EWR-Mitgliedschaft oder einem (normalen) Assoziationsabkommen. Für viele in der Schweiz bietet er eine „mittlere Lösung“ zwischen EU-Beitritt und Alleingang (wie schon in der EFTA-Botschaft). Er ermöglicht in Teilbereichen den freien Marktzutritt und eine politische Zusammenarbeit (z. B. im Kampf gegen die Kriminalität). Angesichts der Asymmetrie zwischen der EU und der Schweiz übernehmen die Bilateralen den Inhalt weitgehend aus der EU-Integrationsordnung sowie deren jeweiligen Anpassungen. Die Schweiz begnügt sich mit einer meist sehr beschränkten Mitberatung. Das Ergebnis ist eine Teilintegration ohne Mitentscheidung. Das ist „bewährte bilaterale Weg“, den das Schweizervolk mehrfach gutgeheissen hat. Beide Parteien gewinnen daraus; die Schweiz ist für ihren Wohlstand stark darauf angewiesen. Meist funktionieren die Bilateralen klaglos. Trotzdem, der Bundesrat warnt vor einer „de-facto-Mitgliedschaft ohne Stimmrecht“ (Evaluationsbericht 2010).

Die Auseinandersetzung über institutionelle Fragen

In den zweijährlichen Berichten über die Beziehungen zu den EWR/EFTA-Ländern hat die EU zwar anerkannt, dass der bilaterale Weg gut funktioniere. Trotzdem hänge der Abschluss weiterer Vertragsverhandlungen zur Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt (wie sie z. B. zum Stromdossier laufen) von der Lösung einer Reihe von Fragen zur Rolle der Institutionen der EU und der Schweiz ab.

Natürlich kann die Schweiz nur Verträge abschliessen und anpassen, die auch für die EU akzeptabel sind. Seit Beginn der bilateralen Verhandlungen und dem Abschluss der ersten Verträge hat sich die EU verändert. Im eigenen Interesse setzt sie sich mit dem Wandel in der EU sowie ihren Mitgliedstaaten, mit deren Gehalt und Fortentwicklung auseinander. Ihre Rechtsgrundlage ist heute der sogenannte „Vertrag von Lissabon“. Die EU ist zwar von einer Krise geschüttelt. Dennoch steckt sie in einem Erweiterungs- und Vertiefungsprozess. Sie ist auf 28 Mitgliedstaaten angewachsen, die die Beziehungen zur Schweiz mitgestalten (z. B. das kleine Malta). Das Schwergewicht hat sich nach Osten verlagert. Die Schweiz ist nicht mehr „mitten in Europa“. Sie sieht zudem, dass die EU ihre Demokratie sowie den Föderalismus ausbaut. So sehr dies zu begrüessen ist, erschwert es teils das Gespräch; der Schweiz muss sich z. B. zusätzlich mit dem EU-Parlament befassen. Die Schweiz erlebt zudem, wie sich die Integration weiter entwickelt, durch Recht, Rechtsetzung und Rechtsverwirklichung, mit Zeitdruck usw. In diesem Sinne sind gemäss EU-Rat in den erwähnten Berichten (zuletzt am 20.12. 2012) „weitere Schritte erforderlich...dass die Binnenmarktregeln einheitlich ausgelegt und angewendet werden“. Insbesondere sei ein „geeigneter Rahmen zu schaffen“, anwendbar auf „alle bestehenden und künftigen Abkommen“ und mit einem „Grad von Rechtssicherheit und Unabhängigkeit...der den im Rahmen des EWR-Abkommens geschaffenen Mechanismen entspricht“. Dieser Rahmen solle eine verbindliche Rechtsübernahme vom „sich ständig

¹ Prof. Dr. iur. LL. M. (Yale), Rechtsanwalt, Baden/Aarau

weiterentwickelnden Besitzstand der EU“, ferner eine „internationale... Überwachung und ...gerichtliche Kontrolle einschliessen“. Denn die Schweiz nehme nicht nur an einem bilateralen, sondern an einem „multilateralen Projekt“ teil. Der Bundesrat hat sich mit einem „gesamtheitlichen und koordinierten Ansatz“ (Grundsätze vom 15. Juni 2012) auf diese Debatte eingelassen. Sondierungsgespräche mit der EU und die Arbeiten am Verhandlungsmandat sind im Gange.

Preis einer langfristige Chance für die Bilateralen

In den Worten von Bundesrat Didier Burkhalter hat die Schweiz im eigenen Interesse für die bilateralen einen institutionellen Preis zu bezahlen. Es kann gelingen, den „bilateralen Weg“ als langfristige, gemeinsame Lösung zu etablieren, nicht mehr bloss als Übergangslösung. Die Institutionen sind nicht Selbstzweck; sie dienen einem Integrationsziel. Dieses dürfte für die EU und die Schweiz heute übereinstimmen und in den Bilateralen konkretisierbar sein. Für die EU beruhen die Beziehungen zu den EFTA-Ländern, also auch der Schweiz, „auf der schrittweisen Integration der Volkswirtschaften in den EU-Binnenmarkt“; ihre Beteiligung hat einen „Status, wie er normalerweise nur Mitgliedern des...EWR...gewährt wird“ (EU-Ratsbeschluss 14.12.2010). Der Schweiz geht es um die teilweise Beteiligung am Binnenmarkt und an der politischen Zusammenarbeit. Ein Preis kann umso eher bezahlt werden, als die institutionellen Nachteile durch Gewinne an Lebensstandard, Arbeitsplätzen, Wohlstand, Sicherheit, Reisefreiheit, Umwelt usw. auf längere Zeit überwunden werden können. Darüber kann mit der EU sachlich diskutiert werden. Darüber können sich Bevölkerung und Wirtschaft in einer Gesamtwürdigung der institutionellen „Nachteile“ gegenüber diesen Gewinnen eine Meinung bilden.

Mehr Mitsprache als zentrales Anliegen

Streiten wir also nicht nur darüber, wie höchstrichterlich selten einmal eine Differenz zur Rechtsanwendung zu entscheiden ist, sondern welchen Einfluss die Schweiz auf die Schaffung dieses Rechts erhält. Der institutionelle Preis wird eher bezahlt werden, wenn die Schweiz in allen Vertragsbereichen als Gegenleistung für eine generelle Rechtsübernahme bei Weiterentwicklungen mehr Mitsprache erhält, ähnlich wie unter dem Schengen-Vertrag und mit Rücksicht auf dessen Besonderheiten. Die Übernahme von Recht verliert an Schärfe, wenn die Schweiz seine Erarbeitung hat beeinflussen dürfen. Das Mitspracheinteresse ist umso gewichtiger, je schwerer die Sanktionen bei Nichtübernahme wiegen. Die Mitsprache zu verlangen liegt seit Jahrzehnten auf der Linie der schweizerischen Europapolitik (z. B. schon im Integrationsbericht 1971). Mitsprache einzuräumen sollte der EU analog der Begründung bei Schengen leicht fallen. Das gilt heute verstärkt angesichts des EU-internen Ausbaus von Föderalismus und Demokratie.

Die Verweisung auf den EWR reicht nicht. Sonst handelt sich die Schweiz eine zweite Hürde ein. Sie gehört dem EWR-Verbund nicht an. Sie soll nicht auf eine Einigung mit den EWR-Mitgliedern (d. h. heute vorab Norwegen) verwiesen werden. Der EWR-Veto-Mechanismus ist im Übrigen gar nie richtig zum Spielen gekommen. Und die EU scheint ohnehin auf eine Reform des EWR-Entscheidungsweges zu drängen. Als Vorbild taugt Schengen besser. Hier ist die Schweiz wie ein EU-Mitglied schon in die Vorbereitung, in den ganzen Verhandlungsprozess in den Ratsarbeitsgruppen und auf den höheren Stufen bis in den Ministerrat (nicht aber im EU-Parlament) integriert, je bis unmittelbar vor dem Entscheid. Zudem gibt es bei Schengen Differenzierungsmöglichkeiten; Dänemark hat Erleichterungen erhalten oder der „Prüm-Vertrag“ ermöglicht sie. Die Schweiz geniesst ein verstärktes Mitberatungs-, aber kein Mitentscheidungsrecht; sie ist ja kein EU-Mitglied. Vertreter im Schengen Prozess berichten, dass die schweizerischerseits unterstützten Auffassungen durchwegs im Konsens und Entscheid enthalten waren; damit „konnten alle leben“. Anscheinend gelingt es immer wieder, bei genügender Qualität der schweizerischen Beratungsbeiträge, bei deren Kreativität und Überzeugungskraft, mitunter mit Hinweisen auf schweizerische Besonderheiten (z. B. im alpenquerenden Landverkehr), bei hoher Intensität des Bemühens um Konsens (statt Abstimmungen) erträgliche Ergebnisse zu befördern. Zugegeben, Schengen fordert die Schweiz heraus; Mitsprache bedeutet z. B. erheblichen Aufwand. Darüber hinaus darf die Schweiz darauf vertrauen, dass die EU-Prozesse zu rechtmässigen, interessengerechten und demokratisch sowie föderalistisch akzeptablen Ergebnissen führen. Für die hier massgebenden Bereiche von Binnenmarkt und politischer Zusammenarbeit sind im heutigen Europa die Länder, bzw. ihre Menschen in vergleichbaren Lebensverhältnissen. Fallweise bieten sich Partnerschaften mit Gleichgesinnten an. Die Schweiz ist meist nicht allein. An sich wird gemeinsam eine Lösung gesucht, die alle Interessen befriedigt, die möglichst einvernehmlich ist. Die Chancen stehen gut!