

Luftspiegelungen über der schweizerischen Europapolitik

Von Dieter Freiburghaus

Die institutionellen Fragen der schweizerischen Europapolitik sind ein gordischer Knoten – und Bundesrat Didier Burkhalter ist nicht Alexander. Also versucht er das Gewirr aufzudröseln. Verschlungen sind drei Stränge: Erstens braucht die schweizerische Wirtschaft den ungehinderten Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Zweitens ist die EU bereit, diesen weiterhin zu gewähren, allerdings unter den Bedingungen, dass die Schweiz neues Recht laufend übernimmt, eine supranationale Behörde die Umsetzung überwacht und ein ebensolches Gericht Streitfälle entscheidet. Supranationalität ist die *conditio sine qua non* dieses Integrationsprozesses. Und drittens: Die Schweiz will kein Jota ihrer Souveränität preisgeben. Diese ist zum Fetisch geworden, nicht mehr Mittel der Aussenpolitik, sondern deren höchster Zweck, wenn nicht gar die Grundlage unserer nationalen Existenz. Schon im Bundesbrief steht bekanntlich geschrieben, man solle keine fremden Richter anerkennen!

Nun ist es offensichtlich, dass diese drei Dinge zusammen nicht gehen, denn Supranationalität schränkt die Souveränität aller Beteiligten ein. Doch da nicht sein kann, was nicht sein darf, versuchen die Schweizer die Quadratur des Kreises. Kreative Lösungen seien gefragt, heisst es allenthalben. Jeder kann mitmachen, und der Bundesrat hat in dieser Disziplin eine wahre Meisterschaft entwickelt – vom «EWR light» zu den «Bilateralen plus», vom Rahmenabkommen zum gesamtheitlich-koordinierten Ansatz, von der Selbstüberwachung zum Andocken an die EWR-Institutionen. Im Quartalsrhythmus werden neue Kaninchen aus dem Hut gezaubert, und im Quartalsrhythmus verschwinden sie wieder von der Bildfläche. Wann immer eine Variante die Souveränität zu ritzen droht, schreckt man zurück und sagt, so sei es aber nicht gemeint gewesen. Solche «kreativen Lösungen» übermittelt man dann auch nach Brüssel. Dort werden sie höflich entgegengenommen und den Juristen zur Prüfung übergeben. Und schon hat man wieder drei Monate gewonnen.

Die jüngste Idee will nun also im Streitfall den Europäischen Gerichtshof (EuGH) einbinden. Der Chefdiplomat Yves Rossier nennt das Kind beim Namen: Da es um fremdes Recht gehe, seien auch fremde Richter kein Schaden. Da stiess der Bohrer auf den empfindlichsten Nerv. Also ging der Bundesrat über die Bücher und zog dem Projekt den kranken Zahn. Zwar soll der EuGH eine Rolle spielen, denn die Idee gefällt offenbar in Brüssel, und er soll in Streitfällen urteilen. Aber dieses Urteil sei eigentlich kein Urteil, sondern mehr ein Rechtsgutachten, welches vom Gemischten Ausschuss in der Regel berücksichtigt werden soll. So ganz genau hat das bisher niemand verstanden, also müssen wir die Vorstellungskraft walten lassen. Nehmen wir einen konkreten Streitfall, die Acht-Tage-Voranmeldefrist für Dienstleister. Die kennt das EU-Recht nicht, denn sie stellt eine Diskriminierung der auswärtigen Handwerker dar.

Der Gemischte Ausschuss für das Freizügigkeitsabkommen bespricht den Fall, findet aber keine Lösung. Diese Ungleichbehandlung sei nicht Europarechts-konform, sagt der Brüsseler Diplomat, für den Schweizer aber gehört die Frist zu den unantastbaren flankierenden Massnahmen zum Schutz einheimischer Arbeitskräfte. So war und blieb das bisher, und die EU hat keine Gegenmassnahmen ergriffen. Was wäre nun neu? Der Gemischte Ausschuss könnte an den EuGH gelangen, wofür allerdings die EU zuerst eine Rechtsgrundlage schaffen müsste. Worum ginge es dann? Um ein Urteil «EU gegen Schweizerische Eidgenossenschaft», um eine verbindliche Vorabentscheidung oder nur um eine Art Rechtsgutachten? Und über welches Recht würde das Gericht urteilen? Wohl ausschliesslich über das in der EU gültige. Dieses hat die Schweiz qua völkerrechtlichen Vertrag in ihre eigene Rechtsordnung inkorporiert. Seine Basis ist also nicht mehr nur das EU-Recht, sondern ebendieser völkerrechtliche Vertrag – müsste der EuGH also diesen in seine Beurteilung einbeziehen? Lautete damit die Frage, ob das Freizügigkeitsabkommen die Schweiz verpflichte, sich in diesem Punkt konform zum Unionsrecht zu verhalten? Wohl schon. Das Resultat ist vorhersehbar: Natürlich darf die Schweiz die EU-Bürger nicht diskriminieren, die Voranmeldefrist muss weg. Das wäre der Normalfall. Denn es ist schwierig, sich Fälle vorzustellen, in denen das Gericht zu einem andern Urteil käme als der im Gemischten Ausschuss sitzende EU-Diplomat.

Und was dann? Würde der Schweizer Vertreter im Ausschuss aufgrund der Argumentation des EuGH seine Meinung ändern, sich dem «Urteil» beugen? Würde unser Parlament dann die Voranmeldefrist gesetzlich abschaffen? Das strapaziert unsere Vorstellungskraft. Denn um nicht in den Geruch zu kommen, sich fremden Richtern zu beugen, würde das Parlament dazu voraussichtlich Nein sagen. Und dann wäre ausser Spesen nichts gewesen, zurück auf Feld eins.

Dass man diese «Lösung» in Brüssel nicht verkaufen kann, ist auch dem Bundesrat klar. Der EuGH ist ein stolzes Gericht, es wird nicht bereit sein, ein «Urteil» zu fällen, welches von den Parteien nicht angenommen werden muss, ja nicht einmal die Verbindlichkeit einer Vorabentscheidung hat. Also hat der Bundesrat eine Art Gegenleistung zugesichert: Falls die Schweiz auf ihrem Standpunkt beharre, könne ja die EU das Abkommen oder Teile davon aussetzen, ähnlich wie dies laut bundesrätlichem Vorschlag auch bei der Nichtübernahme von neuen Richtlinien durch die Schweiz vorgesehen wäre. Dann aber wäre wiederum ein Schiedsgericht nötig, welches die Angemessenheit dieser Ausgleichsmassnahme beurteilt. Und damit stossen wir auf jenes Niveau der Komplexität und Undurchschaubarkeit vor, welches notwendig ist, um die Juristen ein Vierteljahr zu beschäftigen. Et ainsi de suite.

Dieter Freiburghaus ist emeritierter Professor für europäische Studien am IDHEAP der Universität Lausanne.