

Widersprüche, wohin man blickt

Das Rahmenabkommen dürfte die Zustände zementieren, die es überwinden soll. Stabilität in den Beziehungen zur EU wird sich damit kaum erzielen lassen.

Ernst Baltensperger

Der geplante Rahmenvertrag mit der EU soll unser Verhältnis zur Union auf eine stabile und zukunftsfähige Grundlage stellen. Das ist grundsätzlich höchst erstrebenswert. Aber ich habe grosse Zweifel, dass der Vertragsentwurf des Bundesrats diesem Ziel gerecht werden kann. Zu offensichtlich sind seine inneren Widersprüche.

Ich denke hier nicht an Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen. Das sind zwar wichtige Themen. Aber es ist verfehlt, das geplante Rahmenabkommen fast nur unter diesen Gesichtspunkten zu diskutieren, wie das in Politik und Medien häufig geschieht. Andere Punkte scheinen mir fundamentaler.

Wie bei einem Klub

Da ist zunächst die Frage, was der Vertrag als Endzweck eigentlich erreichen soll. Im europäischen Binnenmarkt müssten für alle die gleichen Regeln gelten, sonst falle er auseinander. So wird uns die Grundidee des Rahmenabkommens – die «dynamische» Übernahme aller binnenmarktrelevanten EU-Regeln und EU-Rechtsentwicklungen – verkauft, nicht nur von der EU selber, auch von den Vertretern des Abkommens in der Schweiz. Das sei wie bei einem Klub: Entweder man tritt bei, dann respektiert man alle seine Regeln, auch wenn diese gemäss Statuten einmal geändert werden; oder man bleibt draussen.

Aber entspricht der Vertragsentwurf dieser Logik? Ich kann es nicht erkennen. Der Entwurf sieht vor, dass wir uns im Prinzip weigern können, neue EU-Regeln und neues EU-Recht zu übernehmen. Allerdings hätte dies einen Preis in Form von Sanktionen, mit denen die EU uns bestrafen dürfte. Diese Sanktionen müssten «verhältnismässig» bleiben, wird uns versichert. Sie dürften also nicht prohibitiv sein und damit die Anwendung der Ausnahmeklausel von vornherein verhindern.

Das heisst im Klartext, dass sich als Ergebnis nicht das zuerst für notwendig erklärte System gleicher Regeln für alle einstellen würde, sondern praktisch sicher ein Flickenteppich von

Ausnahmebestimmungen für die Schweiz – im Grunde ein Zustand, wie er heute existiert und von der EU als angeblich so unbefriedigend empfunden wird. Das von der EU gewünschte einheitliche System von Regeln und Normen könnte sich nur ergeben, wenn die Sanktionen so abschreckend sind, dass sie jede Anrufung der Ausnahmeklausel verhindern. Aber können sie dann verhältnismässig sein?

Ein Vertrag, der derart widersprüchlich ist, kann keine hohe Glaubwürdigkeit und Effizienz erzielen. Entweder lässt sich damit nicht erreichen, was man bezweckt; oder der Vertrag dient dazu, uns Sand in die Augen zu streuen. In der Handhabung kann er jedenfalls kaum weniger kompliziert sein als das gegenwärtige Regime. Es ist mir rätselhaft, wie damit Stabilität und höhere Rechtssicherheit in unsere Beziehungen zur EU gebracht werden sollen. Das Gegenteil scheint mir wahrscheinlich. Wie die umfassende Guillotineklausel mit dem Prinzip der Verhältnismässigkeit vereinbar sein soll, ist ohnehin unbegreiflich.

Nebenbei: Was heisst gleiche Regeln für alle? Hindert das einen «Klub», verschiedene Arten der Mitgliedschaft einzurichten, zum Beispiel solche, die im Austausch gegen eine niedrigere Mitgliedsgebühr den Zutritt zu den Klubeinrichtungen nur zu bestimmten

Tageszeiten erlaubt? Natürlich nicht, solange es allen gleichermassen offensteht, unter den Angeboten des Klubs zu wählen. Gleiche Regeln heissen nicht zwingend Einheitsbrei.

Deutungsmonopol der Gegenseite

Ein anderes Problem des Rahmenabkommens betrifft die Streitbeilegung bei Meinungs-differenzen über Auslegung, Anwendung und Weiterentwicklung übernommener Rechtsnormen und -verfahren. Wenn wir ausländisches Recht, zum Beispiel EU-Recht, in einem völkerrechtlichen Vertrag übernehmen, machen wir es zu unserem Recht, und es verpflichtet uns genauso wie originäres Schweizer Recht. Das haben die Staatsrechtler in der Diskussion um Völkerrecht und «fremde Richter» stets betont, und ich verstehe das.

Offenbar gilt diese Logik beim Rahmenabkommen plötzlich nicht mehr. Hier wird ein Deutungsmonopol des Europäischen Gerichtshofs bei binnenmarktrelevanten Fragen akzeptiert, «weil es sich ja um EU-Recht handelt». Doch das stimmt so nicht. Unter einem Rahmenabkommen übernehmen wir EU-Recht in unser Rechtssystem. Aus unserer Sicht wird es damit zu Schweizer Recht.

Natürlich bleibt es auch ausländisches Recht, EU-Recht. Aber wir haben es in unser Rechtssystem integriert, mit einem bestimmten Verständnis, einer bestimmten Interpretation und Anwendungsphilosophie. Wenn es später zu unterschiedlichen Auffassungen über Interpretation, Anwendung und Weiterentwicklung dieses Rechts kommt, steht uns eine eigene Meinung genauso zu wie dem ausländischen Partner. Dessen Judikative kann für unser Hoheitsgebiet keine Vorrangstellung behaupten.

Selbstverständlich hat der Kleine eine geringere Verhandlungsmacht als der Grosse. Aber das heisst nicht, dass man die Optik und die Logik der Gegenseite übernimmt. Das ist eines souveränen Staates unwürdig. Ich kann mir schwer vorstellen, dass die Stimmbürger einem solchen Vertrag zustimmen würden.

Ernst Baltensperger ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre der Universität Bern.

