

Neue Zürcher Zeitung

Gastkommentar zur Europapolitik

Ungünstig für die Schweiz

Christa Tobler, Professorin für Europarecht Dienstag, 8. Juli 2014, 15:53



Die Chefdiplomaten der Schweiz und der EU, Yves Rossier (links) und David O'Sullivan, haben ein Ein-Pfeiler-System mit Zuständigkeit des EuGH ausgetüftelt.

Bei den sogenannten institutionellen Fragen zum bilateralen Recht geht es bekanntlich um den Wunsch der EU nach mehr Homogenität zwischen dem bilateralen und dem ihm zugrunde liegenden EU-Recht. Das Thema betrifft die sogenannten Marktzugangsabkommen, also die Abkommen, mit denen die Schweiz Zugang zum EU-Binnenmarkt erhält, und spezifisch ihren Inhalt, ihre Auslegung und ihre Anwendung. Wer die Diskussion zu diesem Thema von Anfang an mitverfolgt hat, ist wenig überrascht über das, was das EU-Verhandlungsmandat laut der Sonntagspresse hierzu enthält (NZZ 7. 7. 14). Allerdings zeigt der veröffentlichte, inoffizielle Text des Mandats auch, dass die von der EU nun anvisierte Regelung Elemente enthält, die für die Schweiz ungünstig sind.

Nicht überraschend ist, dass die EU eine umfassende Regelung der erwähnten Punkte anstrebt, einschliesslich eines überstaatlichen Überwachungsmechanismus. Damit bleibt sie ganz einfach bei dem, was sie von Anfang an gesagt hat. Anders ist allerdings die konkrete Ausgestaltung. Die EU dachte ursprünglich an ein Modell, das dem des EWR nachgebildet ist, also an ein Zwei-Pfeiler-Modell, bei dem für die schweizerische Seite nicht die EU-Organe zuständig wären, sondern wie im EWR eine separate Überwachungsbehörde und ein separater Gerichtshof, an denen die Schweiz beteiligt sein könnte. Eine wichtige Ausnahme gilt aber auch im EWR für die zwischenstaatliche Streitschlichtung, wo wegen verfassungsrechtlicher Grenzen des EU-Rechts der Gerichtshof der EU (EuGH) zuständig ist – dies aber nur, wenn sich die beiden Parteien darauf einigen, was in der Praxis noch nie vorgekommen ist. Im Zwei-Pfeiler-Modell des EWR ist der Efta-Gerichtshof für solche Streitbeilegungsverfahren also nicht zuständig, wohl aber z. B. für sogenannte Vorabentscheidungs-Ersuchen nationaler Gerichte, wo es um Auslegungsfragen zum EWR-Recht von Island, Liechtenstein und Norwegen geht.

Das EU-Mandat, so wie es von der Sonntagspresse dargestellt wird, rückt nun aber von diesem Zwei-Pfeiler-Modell ab. Der Grund dafür liegt dem Vernehmen nach in den exploratorischen Gesprächen zwischen den beiden Chefdiplomaten der Schweiz (Staatssekretär Rossier) und der EU (O'Sullivan) vom letzten Jahr. Diese hatten zusammen eine mögliche Lösung mit Zuständigkeit des EuGH entworfen (also ein Ein-Pfeiler-System), der aber im zwischenstaatlichen Streitschlichtungsverfahren anders als im EWR einseitig angerufen werden könnte. Von der Schweizer Seite her war damit die Hoffnung verbunden, auf diese Weise einen überstaatlichen Überwachungsmechanismus mit überstaatlicher Behörde vermeiden zu können. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion wurde dieses Modell als kreativ bezeichnet, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass bei einer einseitigen Anrufbarkeit des EuGH auf der Seite der EU faktisch die Europäische Kommission die Rolle der überstaatlichen Überwachung übernehmen würde – nämlich bei der Vorbereitung eines einseitigen Entscheids der EU, im Streitschlichtungsmechanismus an den EuGH zu gelangen.

Es scheint nun, dass die EU in ihrem Mandat diesen Vorschlag eines Ein-Pfeiler-Modells dankbar aufnimmt nach dem Motto: Wir hätten der Schweiz ja ein Zwei-Pfeiler-Modell angeboten, aber wenn sie das nicht will, soll uns das recht sein: mitsamt der einseitigen Anrufbarkeit des EuGH (dessen Entscheidungen selbstverständlich verbindlich wären) und verbunden mit einem formellen, überstaatlichen Überwachungsmechanismus mit entscheidender Rolle von Kommission und EuGH, an denen die Schweiz ja nicht beteiligt wäre. Sollte sich die EU in den Verhandlungen damit durchsetzen können, so würde die Schweiz für das Zugeständnis der einseitigen Anrufbarkeit des EuGH nach den Vorstellungen der EU auf der institutionellen Ebene keine Gegenleistung erhalten. Mit anderen Worten: Sie würde den Preis für etwas bezahlen, was sie dann gar nicht erhält.

Im Übrigen würde der neue Mechanismus auch deutlich weiter gehen als im bilateralen Luftverkehrsabkommen. Dort sind die EU-Organe schon heute für bestimmte Fragen zuständig, aber ohne Streitbeilegungsmechanismus mit (einseitiger) Anrufbarkeit des EuGH.

Nun ist ein Verhandlungsmandat nicht mehr als die Grundlage für den Einstieg in Verhandlungen. Was dabei herauskommt, ist eine andere Frage. Sicher ist aber, dass die Vorstellungen der Schweiz und jene der EU über die institutionellen Fragen in entscheidenden Punkten stark auseinandergehen. Es ist zurzeit schwer vorstellbar, wie sich die Parteien hier annähern könnten.

Christa Tobler ist Professorin für Europarecht an den Europainstituten der Universitäten Basel und Leiden (Niederlande).