

Dynamische Rechtsübernahme: Auf die eigene Rechtssetzungshoheit verzichten?

Interview mit Prof. Dr. iur. Andreas Glaser*



Andreas Glaser
(Bild Screenshot)

mw. Kernpunkt des Rahmenabkommens Schweiz-EU ist die sogenannte dynamische Rechtsübernahme, die Verpflichtung der Schweiz, heute und in Zukunft die Rechtsnormen und die Rechtsprechung der EU zu übernehmen. Im Gespräch mit Professor Andreas Glaser wird deutlich: Das ganze Konstrukt, das angeblich die Souveränität der Schweiz und die direktdemokratischen Rechte des Volkes retten soll, sinkt unter der Lupe des Schweizer Staatsrechtlers in sich zusammen.

Zeit-Fragen: Herr Professor Glaser, es freut mich, mit Ihnen über die bevorstehende Abstimmung über die Abkommen mit der EU zu sprechen. Bisher hieß es immer, mit der dynamischen Rechts-

übernahme blieben die Volksrechte weiterhin gewahrt. Das Parlament müsse

neues EU-Recht mit einem Bundesgesetz umsetzen, das dem fakultativen Referendum untersteht. Nun erfahren wir, dass Brüssel bei einigen der innenpolitisch einschneidendsten Abkommen das sogenannte Integrationsverfahren durchgesetzt hat. Dabei würden laut Bundesrat EU-Rechtsakte von der Schweiz grundsätzlich direkt angewendet, ohne Umsetzung ins Landesrecht. Sind damit die direktdemokratischen Rechte des Volks ausgeschaltet?

Andreas Glaser: Formell bleibt auch beim Integrationsverfahren, jedenfalls im ersten Schritt, das Referendumsrecht gewahrt. Der Gemischte Ausschuss muss auch hier der Rechtsübernahme zustimmen. Wenn dieser Beschluss des Gemischten Ausschusses so wichtig ist, dass er die Zustimmung des Parlaments oder der Stimmberichtigten erfordert, dann gibt es auch beim Integrationsverfahren im ersten Schritt die Möglichkeit, das fakultative Referendum dagegen zu ergreifen. Was ausgeschaltet ist, wäre die zweite Stufe, nämlich gegen das Umsetzungsgesetz das Referendum zu ergreifen, das wird beim Integrationsverfahren nicht gehen, weil der EU-Rechtsakt unmittelbar gilt.

Dann wäre das Parlament verpflichtet, einen wichtigen Beschluss dem Referendum zu unterstellen?

Genau. Formell kann man sagen, das Referendum bleibt bestehen. Das Problem bei der ganzen Sache ist aber, und zwar nicht nur beim Integrationsverfahren, sondern insgesamt bei der dynamischen Rechtsübernahme, dass das Parlament und auch das Volk eigentlich verpflichtet sind, der Rechtsübernahme zuzustimmen, sonst gibt es Ausgleichsmassnahmen. Das ist das Spannungsverhältnis oder die Strategie des Bundesrates, der sagt: Formell gibt es weiterhin die Möglichkeit, nein zu sagen. Das stimmt zwar, aber rechtlich besteht eigentlich kein Handlungsspielraum, man muss das EU-Recht ja übernehmen. Beim Äquivalenzverfahren hätte die Schweiz etwas mehr Handlungsspielraum, weil sie hier selbst ein Umsetzungsgesetz formulieren könnte. Aber materiell engt die dynamische Rechtsübernahme grundsätzlich die Spielräume ein. Oder wie die Gegnerinnen und Gegner sagen: Wie gross ist die Freiheit dann noch? So alle drei bis fünf Jahre kann man sich vielleicht einmal ein Nein erlauben und dann Ausgleichsmassnahmen in Kauf nehmen. Aber es kann natürlich nicht zum Dauerzustand werden, dass die Schweiz immer nein sagt. Das wird die EU vermutlich nicht akzeptieren.

Politischer Einfluss des Bundesrates würde grösser werden zu Lasten von Parlament und Volk

Sie regen eine Vorverlagerung des Referendums in den Gemischten Ausschuss an. Was würde das bringen?

Ich habe noch kein klares Konzept, wie das aussehen sollte. Ich denke aber, wenn dieses Vertragswerk denn in Kraft treten würde, müsste man versuchen, die Rechte der Stimmberichtigten, aber auch des Parlaments möglichst frühzeitig zu wahren, etwa mit einem Motionsrecht des Parlaments oder einem Initiativrecht des Volkes, mit der Botschaft: Achtung Bundesrat, bitte da schon frühzeitig Widerstand leisten. Oder auch dem Parlament signalisieren: Hier gibt es erhebliche Bedenken. Das ist auch der Gedanke des *Decision Shapings*¹, wo der Bundesrat immer betont, die Schweiz könnte sich schon frühzeitig einbringen.

Denn wenn der Bundesrat im Gemischten Ausschuss und dann das Parlament

einmal ja gesagt haben zu einer Rechtsübernahme und erst ganz am Schluss,

nachdem schon alle Argumente ausgetauscht sind, das Volk noch das Wort hat,

dann wird es im Abstimmungskampf wirklich nur noch darum gehen: Aus-

gleichsmassnahmen ja oder nein, oder wie schlimm ist diese Rechtsübernahme,

damit wir das in Kauf nehmen wollen.

Müsste das nicht vom Volk her kommen, mit einer Initiative, oder vom Parlament her? Denn der Bundesrat wird dies nicht in die Wege leiten, oder?

Genau so ist es. Der Bundesrat, das sehen wir im Erläuterungsbericht und der Begleitgesetzgebung zum EU-Paket, hat kein Interesse daran, das Verfahren zu ändern. Das heisst, seine Kompetenz, sein politischer Einfluss würde grösser werden zu Lasten der Legislative, weil er in dieser entscheidenden Phase am Anfang, im *Decision Shaping*, der Hauptakteur ist. Das heisst, das Parlament oder die Bürger müssten aktiv werden. Das ist politisch, wenn überhaupt, der einzige realistische Weg.

Würde denn die EU akzeptieren, dass das Volk im Gemischten Ausschuss mit-spricht?

Ich denke, die innerstaatliche Verteilung Bundesrat, Parlament, Volk wird für die

EU nicht so entscheidend sein. Sie interessiert sich für das Ergebnis: Wie oft gibt

es bei der Rechtsübernahme Probleme und wie oft läuft es glatt. Denn die dyna-

mische Rechtsübernahme sieht vor – deshalb will die EU sie ja auch –, dass die

Schweiz das Recht in 99% der Fälle übernimmt. Sonst müsste man das Ganze ja

nicht machen.

Echtes Schiedsgericht oder Instrument zur Durchsetzung der Normen und Interessen der EU?

Zum Schiedsgericht habe ich eine ketzerische Frage. Handelt es sich hier über-

haupt um ein Schiedsgericht oder nicht eher um ein Instrument, um die Normen und Interessen der EU durchzusetzen? Ein Beispiel zum Landverkehrsabkommen: Da hat die Schweiz das Recht, den ausländischen Eisenbahnunternehmen freie Trassen zuzuteilen. Aber dabei muss sie den «Grundsatz der Nichtdiskriminierung» einhalten. Wenn sich zum Beispiel das Unternehmen Flixtrain an das Schiedsgericht wendet, weil es mit der Zuteilung nicht einverstanden ist, wird dann nicht letztlich der EuGH entscheiden, wie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu verstehen ist?

Vom Ausgangspunkt her ist es schon ein klassisches Schiedsgericht, paritätisch besetzt von beiden Seiten, die dann den Vorsitzenden wählen. Auch könnten Einzelpersonen wie Flixtrain sich gar nicht direkt an das Schiedsgericht wenden, sondern nur die EU. Also müsste es Flixtrain quasi gelingen, die EU-Kommission dazu zu bewegen, ans Schiedsgericht zu gelangen.

Aber auch da gibt es die Durchbrechung, dass das Schiedsgericht immer dann den EuGH einbeziehen muss, wenn EU-Normen auszulegen sind. Und dadurch verliert es natürlich etwas den Charakter eines Schiedsgerichts und bekommt so einen supranationalen Einfluss durch den EuGH, weil das Schiedsgericht ja an dessen Urteilung gebunden ist. Es sieht zunächst formell sehr stark so aus wie ein Schiedsgericht, aber materiell hat es Züge eines supranationalen Gerichts.

Flixtrain zum Beispiel müsste ans Bundesgericht gehen. Dann sagt die EU-Kommission vielleicht: Aus irgendwelchen Gründen ist uns diese Frage so wichtig oder für den Eisenbahnverkehr insgesamt von Bedeutung, es geht um die Liberalisierung und so weiter. Wir bringen diesen Fall vor das Schiedsgericht und sagen, die Schweiz habe das bilaterale Recht verletzt. Dann kommt der Mechanismus in Gang, dann wird man wohl, weil es ja um EU-Recht geht, den EuGH einbeziehen und so weiter. Die Ausgleichsmassnahmen würden bewirken, dass Flixtrain vielleicht irgendwann tatsächlich zugelassen wird. Wie gesagt, das Schiedsgericht hat schon Elemente eines klassischen Schiedsgerichts, aber es dient sicherlich auch dazu, die EU-Rechtsnormen durchzusetzen. Es ist immer auch vom politischen Ermessen der EU-Kommission abhängig: Ist uns das wichtig, wollen wir jetzt hier mit der Schweiz einen Streit auslösen oder nicht?

Ihres Erachtens hätten die Schiedsrichter viel Macht, wenn die Schweiz und die EU sich nicht einig werden im Gemischten Ausschuss. Aber damit uns diese Macht etwas bringt: Würde das nicht voraussetzen, dass im Schiedsgericht Schweizer sitzen, die auch die Schweizer Interessen verteidigen?

Ja, genau, es könnte zum Beispiel darum gehen, dass das Parlament oder das Volk etwas entschieden hat, was der EU nicht gefällt. Dann würde dieses Schiedsgericht, das aus drei oder fünf Personen besteht, sehr viel Macht haben, vergleichbar oder fast noch mehr als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte.

Theoretisch besteht ein Schiedsgericht aus unabhängigen Richterinnen und Richtern, die neutral nur auf der Grundlage des Rechts entscheiden, deshalb ist gar nicht vorgesehen, dass sie die Interessen der Schweiz oder der EU oder von sonst jemandem verteidigen. Aber das ist natürlich eine vermutlich etwas naive Vorstellung, wie wir auch beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sehen. Dort ist das Nominationsverfahren extrem transparent, wir wissen nie, wer hat sich beworben, wer kommt auf die Dreierliste, über die letzten Endes das EJPD oder das EDA entscheiden, bevor der Bundesrat sie an die Parlamentarische Versammlung des Europarat schickt. Das könnte man beim Schiedsgericht auf jeden Fall besser machen.

Deshalb würde ich anregen, genau hinzusehen, wie man die Schweizer Schiedsrichter auswählt. Sie sollten innerstaatlich möglichst stark legitimiert sein, beispielsweise wie die Bundesrichterinnen und Bundesrichter vom Parlament gewählt werden und damit über Legitimation verfügen.

Wird nicht der Gemischte Ausschuss die Kandidatenliste aufstellen?

Grundsätzlich nominieren die EU und die Schweiz die Personen. Der Gemischte Ausschuss muss die Liste dann nur akzeptieren.

Sanktionen gegen das eigene Land abnicken?

Ein Haupttrumpf der EU-Befürworter ist, dass das Schiedsgericht darüber entscheiden dürfe, ob die Ausgleichsmassnahmen der EU gegen die Schweiz angemessenen seien. Wenn sie wirklich die Interessen der Schweiz vertreten, müssen sie doch gegen jegliche Strafmaßnahmen votieren, besonders wenn deren Anlass ein Volksentscheid ist!

Wenn ein Fall vor das Schiedsgericht kommt, wird es nur noch darum gehen, dass ein Volksentscheid gegen das EU-Recht verstößt. Die Schweiz müsste es

übernehmen, übernimmt es aber nicht, die Verletzung steht fest, und dann geht

es nur noch darum zu beurteilen, ob die Ausgleichsmassnahmen angemessen sind.

Stehen sie in irgendeinem Zusammenhang, sind sie von ihrer Höhe her viel-

leicht verhältnismässig und so weiter? Da würde ich sagen, dass es möglich ist,

dass eine Person, die das unabhängig anschaut, schon auch vor dem Hintergrund der Schweizer Interessen zu einem Ausgleich kommen kann.

Aber natürlich, das Grundproblem bleibt: Die Schweiz muss das Recht dynamisch übernehmen, und wenn sie es nicht tut, muss sie irgendwelche Ausgleichsmassnahmen liefern. Und was dann für eine Praxis entwickelt würde, ob die eher gemässigt ist gegenüber der Schweiz oder eher krass, das wissen wir nicht.

Ihre Argumente und die Stellungnahmen anderer Persönlichkeiten zum Souveränitätsverlust der Schweiz durch die Rechtsübernahme haben mich und sicher auch viele andere Leser weiter bestärkt in unserer kritischen Haltung. Vielen Dank.

Mein Ziel ist vor allem, auch diejenigen, die noch unentschlossen sind, zum Nachdenken zu bewegen und auch die Parlamentarierinnen und Parlamentarier aufzurütteln und ihnen zu sagen: Achtung, ihr müsst auch an eure Kompetenzen denken.

Besten Dank für das Gespräch, Herr Professor Glaser. •

¹ Decision Shaping: Bei der Erarbeitung neuer Rechtsakte durch die Europäische Kommission werden Schweizer Sachverständige beigezogen (ebenso wie Sachverständige der EU-Mitgliedsstaaten). Erläuterter Bericht des Bundesrates, S. 72f.

* Andreas Glaser ist Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratieforschung an der Universität Zürich.

«Es ist höchste Zeit, dass die Befürworter einer engeren Anlehnung an die EU endlich aufwachen»

«Die Schweizer sind unter Druck: von Trump, der EU, hausgemachten Problemen und denjenigen, die den Druck zu instrumentalisieren versuchen. Sie raten, wegen Trumps Pressionen solle sich die Schweiz enger an die EU binden. Zuvor rieten sie, wegen der Pressionen der EU solle sich die Schweiz enger an die EU binden. Was also tun? Wer zwischen zwei gewalttätigen Partnern wählen kann, sollte ein Single bleiben. Singles leben besonders gut, wenn sie ihre Freiheiten für kluge Politik nutzen. [...]»

Immer mehr Wirtschaftsvertreter und Politiker verstehen, dass der anvisierte Vertrag mit der EU der Lebensqualität und den Chancen der Schweiz abträglich wäre. Viele wollen das aber nicht offen eingestehen und stecken in einer Schweizerpirale. [...]

Haarsträubendes aus Bundesbern

mw. Nach drei Sitzungen zur Neutralitätsinitiative liefert die *Aussenpolitische Kommission des Nationalrates* (APK-N) nichts Gescheiteres als eine undurchsichtige Medienmitteilung: Man habe «ausführlich über die Neutralität diskutiert und sich dabei intensiv mit der Volksinitiative und der Zweckmässigkeit eines direkten Gegenentwurfs befasst». Inhaltsleerer geht's nicht! Statt einen Beschluss zu fassen und damit das Geschäft dem Nationalrat zu übergeben, lanciert die Kommission absurdweise eine Vernehmlassung zum direkten Gegenentwurf des Ständerates. Das bedeutet einen Riesenzirkus mit einer aufwendigen Befragung von Kantonen, Parteien, Verbänden und so weiter. Es geht um eine Volksinitiative

ve, meine Herrschaften – alle diese Leute können dann in der Volksabstimmung ihre Stimme einbringen, ob sie die Initiative oder/und einen allfälligen Gegenentwurf befürworten oder nicht.

In Wirklichkeit geht es den Nato- und EU-Turbos in der APK natürlich nur darum, den Parlamentsentscheid zur Initiative hinauszuschieben. Drei Monate dauert die Vernehmlassung in der Regel mindestens – plus die anschliessende Auswertung der Antworten. Jeden-falls ist das Traktandum vom Programm des Nationalrats in der Herbstsession gestrichen. •